

2011

*Erasmus*  
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM  
*S.H. van Zundert*

# *Waar geld is, wordt gefraudeerd*



## ***KANS OP FRAUDE REDUCEREN DOOR BETER BELEIDSONTWERP. EEN UTOPIE?***

*Een deductief onderzoek naar fraude-elementen die spelen bij pgb-fraude*

**Colofon**

Uitgegeven door: Soekie van Zundert

Datum: 30 juli 2011

Opleiding: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

Docent: De heer dr. H.L. Klaassen

Contact informatie: Soekie van Zundert  
Tel.nr.: 06 - 3000 1976  
E-mail: [soekievz@gmail.com](mailto:soekievz@gmail.com)

Status: Definitief

## Voorwoord

Ik begon aan de studie Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit met als belangrijkste motivatie dat het mij een interessante en leuke studie leek. Interessant was de studie en de gehele studieperiode zeker! Maar het was absoluut ook een erg intensieve periode waarbij een cursus timemanagement geen overbodige luxe was geweest. De cognitieve kennis diende in een razendsnel tempo opgenomen te worden met daarnaast het opstellen van de hoognodige essays, papers en werkstukken. Daarbij opgeteld de twee collegeavonden per week in Rotterdam, bereikten de totale studiebelastinguren pieken tot wel 30 uur per week. Vervolgens namen de werkzaamheden aan onderhevige scriptie en onderzoek aanvang in september 2010. Vanaf dat moment was het niet alleen balanceren tussen werk, de betreffende module van Bestuurskunde en het thuisfront, maar daar kwam ook nog de scriptie bij. Al met al een intensieve periode, maar vooral ook zeer leerzaam. Uiteraard heb ik ontzettend veel cognitieve kennis opgedaan, maar ook heb ik buitengewoon veel opgestoken van de interacties tussen en met collega studenten en de ervaringen van hen. Dit contact was tijdens de studieperiode en de colleges zeker een opsteker.

In september 2010 had ik nog een vol collegejaar te gaan en moest ik alweer nadenken over een scriptieonderwerp. Ik wist al vrij snel welke richting ik op wilde; ik wilde de link leggen tussen beleid (vanuit de studie) en opsporing (vanuit mijn werkervaring). Dat heeft uiteindelijk geresulteerd in deze scriptie over de theorie van fraude-elementen en of deze zich voordeden binnen mijn casestudy naar pgb-fraude. Met het doorlopen van ieder stadium begon ik steeds meer plezier te krijgen in dit onderzoek. Het geeft namelijk erg veel voldoening als de puzzelstukjes in elkaar vallen! Op het moment dat ik alle interviews achter de rug had en druk bezig was met de analyse, kwam daar het bericht van de Minister van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met omvangrijke veranderingen binnen de pgb-regeling. Op dat moment ontstond er twijfel over nut en noodzaak van mijn onderzoek, maar ook deze aangekondigde veranderingen heb ik als bevestiging gezien voor mijn scriptie en hopelijk zal mijn scriptie kunnen bijdragen aan een "nieuwe pgb-regeling" met een geringe kans op fraude.

Al met al heb ik deze scriptie gezien als een mooie ervaring om op deze manier onderzoek te verrichten en te presenteren.

Vanuit deze plaats rest mij nog een woord van dank te richten aan mijn werkgever: de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst die mij de faciliteiten heeft geboden deze studie te volgen. Ook ben ik dank verschuldigd aan *Henk Klaassen*, die als scriptiebegeleider mij het ene moment aan het twijfelen kon brengen en het andere moment een hart onder de riem kon steken. Daardoor ontstond de nodige zelfreflectie, die bij een scriptie belangrijk is.

Ook wil ik mijn uitzonderlijke dank uitspreken richting de *respondenten*. En dan niet alleen voor de tijd en moeite die zij hebben genomen om met mij het gesprek aan te gaan, maar vooral voor hun openhartigheid. Inhoudelijk heeft dat zeker een bijzondere meerwaarde gehad voor mijn onderzoek en bovenal was het voor mij een inspiratiebron. Een bron waar ik nieuwe inzichten en ideeën uit kon putten met daarbij ook nieuwe energie omdat de reacties van de respondenten impliceerden dat ik met een maatschappelijk relevant onderwerp bezig was.

En als laatste zijn er geen dankwoorden te bedenken voor alle support die ik heb mogen ervaren vanuit het thuisfront. Op allerlei gebied werd ik ontzien (van huishoudelijke taken tot aan de sociale verplichtingen) en daarbij had ik de studie niet succesvol kunnen afronden zonder het klankbord en kritische lezer in de persoon van *Stan* mijn partner, die mij in alle opzichten steun bood.

## Inhoudsopgave

Colofon .....	2
Voorwoord .....	3
1. Inleiding .....	8
1.1 Voorbeelden uit de opsporingspraktijk .....	8
1.1.1 De kinderopvangtoeslag (KOT) .....	8
1.1.2 De Pensioenwet (PW) .....	10
1.1.3 Reïntegratiegelden .....	11
1.2 Probleemstelling .....	11
1.2.1 Doelstelling .....	12
1.2.2 Centrale vraagstelling .....	12
1.2.3 Deelvragen binnen het onderzoek .....	12
1.2.4 Toelichting op de probleemstelling .....	13
1.3 Afbakening onderzoek .....	14
1.4 Empirisch onderzoek (casestudy naar pgb-fraude) .....	14
1.4.1 Onderzoekstrategie .....	15
1.4.2 Onderzoeksmethodiek .....	15
1.4.3 Betrouwbaarheid en validiteit .....	16
1.5 Onderzoeksrelevantie en casusselectie .....	17
1.5.1 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie .....	17
1.5.2 Politieke relevantie .....	17
1.5.3 Wetenschappelijke relevantie .....	18
1.6 De Casus: Fraude met pgb-gelden .....	18
1.7 Leeswijzer .....	20
2. Theoretisch kader .....	22
2.1 Definitie fraude .....	22
2.2 Fraude-elementen .....	22
2.2.1 Fraudediamant .....	23
2.2.2 Rationele keuzetheorie .....	24
2.2.3 Sociaal psychologisch model .....	25
2.2.4 Tafel van elf .....	26
2.2.5 Analyse van de fraude-elementen .....	27
2.3 Fraudegevoeligheid .....	28
2.3.1 Fraudegevoelige activiteiten .....	29

2.3.2 Kwetsbaar verhogende factoren.....	29
2.4 (Beleids-)instrumenten en maatregelen tegen fraude.....	31
2.4.1 Beleidsvoorbereiding.....	31
2.4.2 Wet- en regelgeving.....	32
2.4.3 Voorlichting.....	32
2.4.4 Controlebeleid.....	33
2.4.5 Sanctiebeleid.....	33
2.4.6 Beleidsevaluatie.....	33
2.5 Verder vanuit deze theorie.....	33
3. De basis voor analyse.....	35
3.1 Conceptueel model.....	36
3.2 Onderzoekshypothesen.....	36
3.3 Operationalisering.....	38
3.3.1 De kans op fraude (in omvang, de mate waarin het optreedt) als uitkomstvariabele.....	38
3.3.2 Financiële druk in sociaal economische context als contextuele variabele.....	38
3.3.3 Gelegenheid, rationalisatie en afhankelijkheid als relationele variabelen.....	39
3.3.4 Capaciteit gegevensaandrager als extra variabele (een interactie variabele?).....	40
4. Analyse pgb-regeling.....	43
4.1 De pgb-regeling.....	44
4.1.1 De achtergrond.....	44
4.1.2 De regeling.....	45
4.1.3 De uitvoering.....	47
4.1.4 De cijfers.....	48
4.2 De pgb-regeling in uitvoering.....	48
4.2.1 Controle door Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).....	48
4.2.2 Controle door zorgkantoren.....	50
4.2.3 De verantwoording bij de budgethouder.....	52
4.2.4 Het fenomeen van pgb-bemiddelingsbureaus (intermediairs).....	54
4.2.5 Doelgroep van de pgb-regeling en de doelgroep van de pgb-bemiddelingsbureau's.....	54
4.3 Fraude met pgb-gelden.....	56
4.3.1 Is de pgb-regeling fraudegevoelig?.....	57
4.3.2 Fraude met pgb-gelden door intermediairs.....	58
4.4 Maatregelen in de regeling vanuit gestelde hypothesen.....	59
4.4.1 Ophogen onvoorwaardelijke kosten (fraude-element motivatie/druk).....	59

4.4.2 Duidelijkheid over sanctioneringen (fraude-element gelegenheid) .....	61
4.4.3 Duidelijke regeling en bekendheid hieraan geven (fraude-element rationalisatie).....	63
4.4.4 Mate van afhankelijkheid van CIZ en zorgkantoren in relatie tot gegevensaanvrager.....	69
4.4.5 De invloed van de gegevensaanvrager in relatie tot diens positie/capaciteit.....	73
4.5 De beleidsinstrumenten behorend bij de fraude-elementen.....	76
4.5.1 Beleidsvoorbereiding .....	76
4.5.2 Wet- en regelgeving .....	77
4.5.3 Voorlichting.....	77
4.5.4 Controlebeleid .....	77
4.5.5 Sanctiebeleid.....	78
5. Conclusies en aanbevelingen .....	80
5.1 Beantwoording deelvragen .....	80
5.2 De veronderstelde hypothesen.....	82
5.3 Beantwoording centrale vraag .....	84
5.4 Aanbevelingen.....	85
Bijlage A: Lijst van gebruikte afkortingen .....	88
Bijlage B: Lijst van geïnterviewden .....	89
Bijlage C: Interviewopzet.....	90
Literatuurlijst.....	93

# 1. Inleiding

1. Inleiding

## 1. Inleiding

Binnen de opsporing komen nog steeds verwonderpunten naar voren over wat zich in onze maatschappij (zelfs in de hedendaagse praktijk) voordoet. Zo ook in de praktijk van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De SIOD is de bijzondere opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De SIOD richt zich binnen het domein van werk en inkomen op onder meer de bestrijding van arbeidsmarktfraude, illegale tewerkstelling, fraude met arbeidsgerelateerde subsidies en uitbuiting.

Verwonderpunten zijn op meerdere vlakken aan te wijzen. Enerzijds doen zich praktijken en omstandigheden voor, waarvan menigeen geen idee heeft dat deze nog bestaan in onze moderne samenleving. Hierbij valt te denken aan de moderne slavernij (arbeidsuitbuiting) waarbij mensen in een afhankelijkheidssituatie werden gedwongen 12 uren per dag te werken voor slecht € 25,- per dag. Hiervan moesten zij tevens de huur (voor een matras op een zolder met nog vier anderen) betalen. Deze mensen werden gedwongen te wonen en werken onder erbarmelijke omstandigheden.

Anderzijds ook de constatering over hoe gemakkelijk gefraudeerd kon en kan worden. Zo kon op grootschalige wijze uitkeringsfraude gepleegd worden; het was mogelijk dat bijstandsgerechtigden (destijds nog onder de Algemene Bijstandswet) aanspraak konden maken op meerdere uitkeringen door zich in te schrijven bij verschillende gemeenten. Simpelweg doordat de systemen van de verschillende gemeenten niet gekoppeld waren.

Hetzelfde geldt voor verschillende subsidiestromen in het kader van reïntegratiegelden. Zo was het mogelijk voor reïntegratiebedrijven aanspraak te maken op meerdere vormen van subsidie voor één en dezelfde cliënt voor hetzelfde traject; ook wel dubbelfinanciering genoemd. Dit was mogelijk doordat de systemen van de verschillende uitvoeringsinstanties niet gekoppeld waren.

Gelukkig werd aan deze genoemde praktijken een einde gemaakt naar aanleiding van een beleidsdocument van de opsporing naar de beleidsmakers. Door dit signaal vanuit de strafrechtelijke opsporing aan de beleidsontwerpers werd de wet- en regelgeving aangepast. Een mooi voorbeeld van de klassieke beleidscyclus, waarbij het beleid wordt aangepast naar aanleiding van de beleidsevaluatie (in casu het beleidsdocument vanuit de opsporing dat voor de beleidsevaluatie gebruikt wordt).

### 1.1 Voorbeelden uit de opsporingspraktijk

Door de opsporingservaring bij de SIOD, is de veronderstelling binnen dit onderzoek dat – naast echte criminaliteit en doorgewinterde fraudeurs – er sprake is van fraude aangewakkerd door hiaten in de wetgeving ontstaan bij het beleidsontwerp. Dit fenomeen verdient niet alleen via de media de aandacht, maar ook binnen het openbaar bestuur is het van belang. Fraude (bewuste regelovertreding) tast het vertrouwen en aanzien van de overheid aan, waarmee het belastinggeld van de burger is gemoeid. Het tast de integriteit van het Nederlands economisch stelsel aan. De veronderstelling dat fraude “mede mogelijk gemaakt wordt” door hiaten in de wetgeving wordt geïllustreerd aan de hand van drie casussen, welke in de volgende subparagrafen verkort zijn uitgewerkt. De reden waarom juist voor deze drie casussen is gekozen, is omdat zij alle drie een mate van fraudegevoeligheid kennen zoals in de theorie is beschreven (§ 2.3 *Fraudegevoeligheid*).

#### 1.1.1 De kinderopvangtoeslag (KOT)

De media hebben in 2010 veel aandacht besteed aan de geconstateerde fraudes binnen de Wet Kinderopvang. Deze wet had als oorspronkelijk doel het bevorderen van de arbeidsparticipatie in Nederland. Echter uit onderzoek van het Sociaal Cultureel planbureau (2007) blijkt dat de invloed van



kosten en aanbod van kinderopvang klein is op de arbeidsparticipatie van vrouwen (*Sociaal Cultureel Planbureau, 2007*). In Nederland zijn diverse strafrechtelijke onderzoeken ingesteld naar fraude ten aanzien van deze regeling, waarbij het vaak gaat om de gastouderbureaus. Tevens is geconstateerd dat van deze regeling veelal gebruik gemaakt wordt door grootouders die op hun kleinkinderen passen. Aanvankelijk is dit bij het wetsontwerp wel onderkend, maar niet erkend dat veelvuldig ook door hen een beroep gedaan zou worden op de regeling. Derhalve is hier niet expliciet rekening mee gehouden en als zodanig uitgesloten in de wetgeving. Deze vorm van oneigenlijk gebruik (tegen de bedoeling van de wet in) wordt binnen het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

### De fraude

Hoewel er diverse onderzoeken zijn geweest naar fraude betreffende de in 2007 ingevoerde Kinderopvangtoeslag (KOT), zal ik mij beperken tot een fraudeonderzoek van de SIOD. Het betrof hier een gastouderbureau dat vraagouders adviseerde KOT met terugwerkende kracht aan te vragen. In casu werden toeslagen aangevraagd over een periode dat hierop nog geen recht bestond. Enerzijds omdat over deze periode geen kinderopvang had plaats gevonden of dat nog niet voldaan werd aan de gestelde voorwaarden, maar anderzijds zelfs over periodes dat het kind nog niet geboren was. Daartoe werden geantedateerde overeenkomsten opgemaakt die strafrechtelijk gezien worden als valsheid in geschrifte. Door deze werkwijze werd bij de vraagouders de indruk gewekt dat deze handelswijze geoorloofd was en werden door de Belastingdienst gelden (Toeslagen) uitgekeerd over een periode waarop nog geen recht op KOT bestond. De gehele regelgeving kent een win-win-win situatie, waarbij voordeel wordt verkregen door de vraagouders (de ouders die oppas willen), de gastouders (degenen die oppas verlenen) en gastouderbureaus. Zij zijn gebaat bij een zo hoog mogelijke opgave van het aantal oppasuren, omdat de toeslag hier mede van afhankelijk is en de gastouderbureaus veelal op basis van het aantal oppasuren factureren. Op deze wijze was het mogelijk dat voor meer dan 2.000 vraagouders onverschuldigd KOT ontvangen werd over gemiddeld 9 tot 10 maanden, terwijl hier geen recht op bestond. Hierbij liep het benadelingsbedrag voor de Staat op tot miljoenen euro's.

### Sanctionering

Uit onderzoek kwam naar voren dat het binnen de wetgeving (bestuursrechtelijk) mogelijk is dat een exploitatieverbod wordt opgelegd aan een rechtspersoon waardoor een gastouderbureau niet meer als zodanig mag optreden. Echter kan dit niet opgelegd worden aan een natuurlijke persoon, waardoor het voor deze mensen mogelijk was meerdere malen onder een andere rechtspersoon diensten als gastouderbureau te verlenen. Daarnaast is binnen het onderzoek naar voren gekomen (naar aanleiding van verklaringen van gastouders) dat het met terugwerkende kracht aanvragen van KOT door de belastingdienst werd gedoogd. Het lijkt erop dat het binnen deze bestuurlijke wetgeving ontbreekt aan voldoende sanctioneringsmiddelen, zoals bijvoorbeeld het opleggen van boetes. Zo wordt op 2 december 2010 naar aanleiding van opsporingsacties naar vermeende fraude in de Telegraaf de oppassubsidie getypeerd als "zo lek als een mandje, door het vrijwel totaal ontbreken van controlesystemen." Trouw publiceerde naar aanleiding van deze acties op 2 december 2010 het volgende:

*Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers (VVD) is verbolgen over de zaak. "Het is te gek voor woorden dat er op zo'n manier misbruik van de kinderopvangtoeslag wordt gemaakt. Ik heb de Belastingdienst en de Fiod opdracht gegeven om zeer hard op te treden tegen dit soort fraude." De betrokken departementen gaan gezamenlijk de uitvoering en de regeling doorlichten op frauderisico's. Ook heeft de Belastingdienst aanvullende maatregelen genomen om fraude tegen te gaan. Zo heeft de Belastingdienst een meldpunt ingericht waar het publiek met tips over misbruik terecht kan. Ook worden aanvragen voor een kinderopvangtoeslag die met terugwerkende kracht worden gedaan dubbel gecontroleerd. Verder heeft de belastingdienst een apart team opgericht dat de aanpak van de fraude coördineert.*

### Ten slotte

De wetgeving is per 1 januari 2010 aangepast, mede naar aanleiding van de signalen van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en SIOD. De aanpassing heeft de kans op fraude in zekere mate beperkt, maar is nog niet afdoende om de fraudemogelijkheden uit te sluiten.

### **1.1.2 De Pensioenwet (PW)**

De Pensioenwet is op 7 december 2006 vastgesteld door de Minister van SZW en in werking getreden per 1 januari 2007. Een vrij recente wet waarbij de "oude" wet is herzien, omdat deze na 50 jaar verouderd was. Ondanks de vernieuwing in deze wetgeving werden binnen de handhaving/opsporing toch enkele knelpunten voor de handhaving geconstateerd.

### De fraude

Het betrof hier een werkgever met gemiddeld 75 werknemers in dienst. Deze werkgever had over een periode van ruim 3 jaren geen pensioenpremies afgedragen voor diens werknemers. Daarentegen had de werkgever wel het werknemersgedeelte van het salaris ingehouden.

Toen het strafrechtelijk onderzoek was ingesteld en de eerste opsporingshandelingen verricht waren, heeft de werkgever alsnog (na ruim 3 jaar) de pensioenpremies afgedragen.

### Sanctionering

Het niet voldoen van de pensioenafdrachten is in de Pensioenwet bestuursrechtelijk gesanctioneerd met een boete van € 6.000,-, maar is strafrechtelijk niet vervolgbaar.

Binnen het Wetboek van Strafrecht is voor een dergelijke casus alleen vervolging mogelijk op basis van artikel 321, ook wel bekend onder de noemer "verduistering".

### **Artikel 321 Wetboek van Strafrecht**

*Hij die opzettelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort en dat hij anders dan door misdrijf onder zich heeft, wederrechtelijk zich toeëigent, wordt, als schuldig aan verduistering, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 3 jaren of geldboete van de vijfde categorie.*

Dit artikel dekt slechts het niet afdragen van pensioenpremies betrekking hebbend op het werknemersgedeelte. Maar het nadeel van de werknemer is vele malen groter dan slechts het werknemersgedeelte dat niet is afgedragen; er is namelijk sprake van een veel lagere pensioenopbouw door het niet afdragen van het werknemers- én werkgeversgedeelte.

### Toezichthouder

Binnen de Pensioenwet (2006) zijn geen toezichthouders belast met het toezicht op de werkgevers, noch is er een opsporingsdienst aangewezen. Dit houdt in dat een werkgever slechts strafrechtelijk aangepakt zal worden wanneer een benadeelde werknemer aangifte doet.

### Ten slotte

Zonder oog te hebben voor de praktische uitvoerbaarheid en andere afwegingen die bij beleidsontwerp gemaakt dienen te worden, zou deze fraude voorkomen kunnen worden door de volgende maatregelen:

- Het niet afdragen van pensioenpremies separaat strafbaar te stellen in de wet.
- Een controlerende instantie aanwijzen, die toezicht kan houden op de werkgevers;
- Een termijn vaststellen waarbinnen een werkgever daadwerkelijk pensioenpremies dient af te dragen.

### 1.1.3 Reïntegratiegelden

In het kader van verschillende uitkeringen (zoals de Werkloosheidswet, Wet Werk en Bijstand en de Wet werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) komen mensen in aanmerking voor reïntegratie. Reïntegratie komt in vele vormen voor; van individuele reïntegratietrajecten tot aan gesubsidieerde arbeid. In deze casus betreft het reïntegratiegelden in de vorm van Individuele Reïntegratieovereenkomsten of persoonsgebonden budgetten. Voorheen werd de reïntegratie vervuld door UWV en gemeenten, maar sinds 1 januari 2002 is binnen de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) de marktwerking van reïntegratie vastgelegd met daarbij de vastlegging dat reïntegratie trajecten openbaar aanbesteed moeten worden.

#### De fraude

Het betreffende reïntegratiebureau (nader aan te duiden met RIB) richtte zich in 2002/2003 op een zeer specifieke doelgroep, namelijk de zogenoemde fase 4 vrouwen. In het kader van arbeidsreïntegratie waren de categorieën 1 tot en met 4 aangeduid, waarbij uitkeringsgerechtigden in fase 1 gemakkelijk terug te leiden waren naar de arbeidsmarkt en degenen in fase 4 hadden daarvoor een zeer intensief begeleidingstraject nodig. Het lucratieve voor dit RIB was dat juist voor deze doelgroep de hoogste tarieven gedeclareerd konden worden én hierbij weinig tot geen harde prestatieafspraken tegenover stonden (geen sprake van no cure-less pay). De fraude zat echter gelegen in het feit dat reïntegratiegelden werden aangevraagd bij UWV en gemeenten voor individuele personen (in het kader van de vrije besteedbare budgetten), maar hiervoor geen of veel minder prestaties werden geleverd. Zo werden dure cursussen gerapporteerd en gefactureerd, die helemaal niet bestonden. Hierbij waren de tegenprestaties dus niet geleverd, maar er was wel voor betaald. Gemeenten en UWV controleerden slechts de papieren rapportages, maar niet of de verantwoorde activiteiten daadwerkelijk hadden plaatsgevonden. Tevens was er - zeker bij kleine en middelgrote gemeenten - vaak sprake van voorfinanciering. Dit had te maken met het gehanteerde kasstelsel, waarbij de bestedingsdruk vanuit de gemeente bestond het specifieke reïntegratiebudget voor de bijzondere doelgroep te benutten. Uiteindelijk is onder meer valsheid in geschrifte ten laste gelegd, omdat hierbij facturen en rapportages valselijk waren opgemaakt.

#### Uitvoering

De uitvoering van de verschillende reïntegratie-instrumenten binnen de verschillende wetten lag bij verschillende instanties: UWV, gemeenten, Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en belastingdienst. Deze overheidsorganisaties trokken nauwelijks gezamenlijk op (ook de verschillende regiokantoren van het UWV niet) en hadden vooral met de bestedingsdruk en het "nieuwe denken" binnen de reïntegratie in combinatie met marktwerking veel moeite met de controle hierop. Inspectie Werk en Inkomen (IWI) had hierbij een toezichhoudende taak met het accent op toezien of de uitvoering strookte met de bedoelingen van de wet- en regelgeving.

#### Ten slotte

De Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA) is per 28 december 2005 in die hoedanigheid afgeschaft en zijn afzonderlijke reïntegratie-instrumenten separaat geregeld in de verschillende wetten.

## 1.2 Probleemstelling

Op basis van ervaring binnen de SIOD en bovengenoemde casussen is de assumptie ontstaan dat hiaten bij het beleidsontwerp in de wet- en regelgeving sluipen, die fraude in de hand werken. Hierbij wordt expliciet vermeld dat het nooit tot de mogelijkheden zal behoren de wet dusdanig "dicht te timmeren" dat er helemaal geen sprake meer zou zijn van fraude. Er blijft altijd een groep

stelselmatige (notoire) fraudeurs, die ook zonder hiaten in de wetgeving de regels ten voeten zullen treden.

Nu de aanleiding van het onderzoek is weergegeven, zal in de volgende deelparagrafen de doelstelling aan bod komen met de centrale vraagstelling. Deze twee vormen tezamen de probleemstelling binnen het onderzoek. Vervolgens zal de centrale vraagstelling ontleed worden in deelvragen, welke de leidraad vormen binnen het onderzoek.

### 1.2.1 Doelstelling

Door de gehanteerde casussen in § 1.1 *Voorbeelden uit de opsporingspraktijk* wordt de aanname gehanteerd dat er bij beleidsontwerp van wet- en regelgeving hiaten voor kunnen komen. Deze hiaten bieden de gelegenheid aan kwaadwillende personen om hierbij te frauderen. In dit onderzoek bestaat de veronderstelling dat een deel van de hiaten voorkomen kunnen worden en als gevolg hiervan fraude terug gedrongen kan worden door beter beleid. Doelstelling van dit onderzoek is te achterhalen of er (kritische) factoren zijn aan te wijzen waarmee fraude voorkomen kan worden door specifieke facetten bij het beleidsontwerp te onderkennen. Dit wordt gedaan aan de hand van een casestudy.

### 1.2.2 Centrale vraagstelling

Verschillende soorten fraude komen op allerlei gebieden voor in de maatschappij. Door de diversiteit die hiermee samenhangt, zal ik mij binnen dit onderzoek beperken op fraude binnen een bepaalde invloedsfeer. Dit onderzoek richt zich op misbruik (fraude) betreffende wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen. Dit onderzoek zal zich beperken tot beleidsontwerp van wet- en regelgeving die gevoelig zijn voor fraude. De probleemstelling en doelstelling brengen mij tot de volgende centrale vraag binnen het onderzoek:

*Op welke wijze kan bij beleidsontwerp van fraudegevoelige wetten en regelingen op het terrein van werk en inkomen de kans op fraude worden teruggedrongen?*

Deze centrale vraag zal onderzocht worden aan de hand van één case, te weten de fraude met pgb-gelden binnen de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Een nadere omschrijving van deze case is beschreven in § 1.6 *De Casus: Fraude met pgb-gelden*. Deze vraagstelling wordt nader uitgewerkt in de context van de pgb-fraude, waarmee getracht is een bijdrage te leveren aan het antwoord op deze vraag.

### 1.2.3 Deelvragen binnen het onderzoek

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen van belang:

1. Welke elementen zijn er te onderscheiden die maken dat mensen geneigd zijn te frauderen?
2. Wanneer is er sprake van een fraudegevoelige regeling?
3. Welke beleidsinstrumenten en maatregelen kunnen bij beleidsontwerp worden onderscheiden om de kans op fraude te reduceren met het oog op de fraude-elementen?

### 1.2.4 Toelichting op de probleemstelling

Er is een grote afstand tussen de fraudeopsporing en het beleidsontwerp. Met dit onderzoek zullen handvatten geboden worden om dit gat te dichten. Allereerst zullen de elementen aan bod komen die maken dat mensen geneigd zijn tot het plegen van fraude. Het is van belang deze fraude-elementen te onderkennen bij het beleidsontwerp, zodat de wet of regeling hierop kan anticiperen.

#### Een korte introductie van de fraudediamant

Om mijn assumptie te bekrachtigen en de positionering van de probleemstelling helder weer te kunnen geven, volgt hier een korte introductie van de fraudediamant (Wolfe & Hemmerson, 2004), waarvan een nadere uitwerking in § 2.2.1 *Fraudediamant* zal volgen.

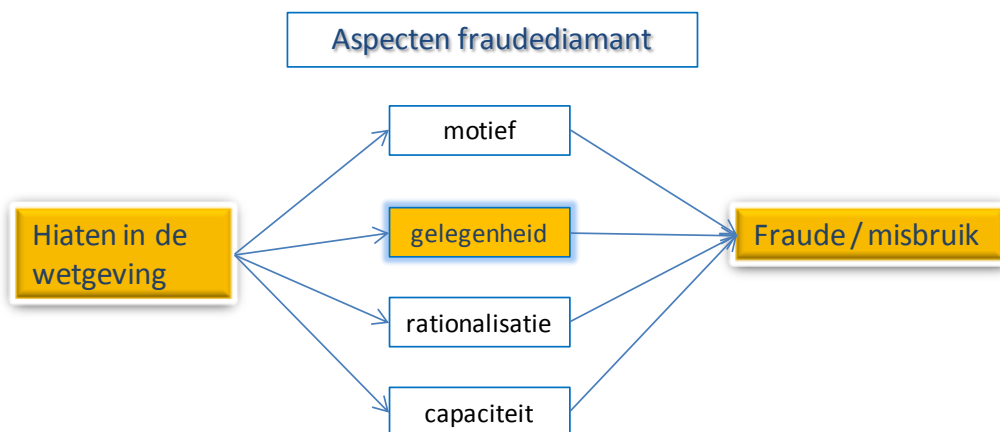
De fraudediamant is een aanvulling op de fraudedriehoek. De fraudedriehoek is zowel in de praktijk als in de wetenschap een veelgebruikte theorie. Deze theorie geeft aan dat er drie elementen moeten zijn alvorens men geneigd is fraude te plegen. De drie elementen zijn gelegenheid, motivatie/druk en rationalisatie (Algemene Rekenkamer, 2008; Buckhoff, 2001; Wells, 2001).

Een korte toelichting op de elementen van de fraudedriehoek:

- Gelegenheid: er moet een mogelijkheid zijn om fraude te plegen;
- Motivatie/druk: de persoon moet een bepaalde verleiding of prikkel ervaren om over te gaan tot fraude;
- Rationalisatie: de persoon moet de fraude voor zichzelf goed kunnen rechtvaardigen.

In aanvulling hierop hebben Wolfe en Hermanson (2004) het begrip capaciteit hier aan toegevoegd en de driehoek uitgebreid naar een diamant. Deze capaciteit heeft betrekking op de persoonlijke eigenschappen en bekwaamheid van de persoon om te kunnen frauderen.

Wanneer we als uitgangspunt de elementen van de fraudediamant hanteren bieden de zogenoemde hiaten in de wetgeving (zoals in de aangehaalde casussen) gelegenheid en verleiding aan de fraudeur om te frauderen dan wel misbruik te maken van een wet- of regelgeving.



**FIGUUR 1-1: POSITIONERING ONDERZOEK BINNEN DE ASPECTEN VAN DE FRAUEDIAMANT**

Het onderzoek is gericht op de gelegenheid die aan fraudeurs geboden wordt door omissies en hiaten in de wetgeving. Daarnaast zal in het onderzoek naar voren komen dat ook de andere aspecten van de fraudediamant een rol spelen bij het beleidsontwerp.

### 1.3 Afbakening onderzoek

Wet- en regelgeving worden ontworpen met een primair doel. Zo is de KOT ontworpen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. Echter kent wet- en regelgeving neveneffecten, waar fraude (het opzettelijk niet naleven) er één van is. Naleving van wet- en regelgeving is cruciaal om de beleidsdoelen te bereiken die achter regelgeving schuilgaan (in het kader van de KOT het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen) en om het rechtskarakter van de samenleving in stand te houden (*Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010*).

In de fase van beleidsontwerp worden deze fraude effecten niet altijd voldoende onderkend. Fraude is één van de spanningen die zich voordoen in de bestuurlijke praktijk rond het rechtmatigheidvereiste (*Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007*).

Dit onderzoek beperkt zich tot het beleidsontwerp bij fraudegevoelige wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen. Op het SZW terrein zijn al vele onderzoeken verricht op het gebied van handhaving betreffende uitkeringsfraudes. Zo verschijnt jaarlijks een Integrale Rapportage Handhaving van het Ministerie SZW. Tevens zijn tal van (dossier)onderzoeken uitgevoerd op regionaal niveau (UWV en gemeenten) betreffende oorzaken van uitkeringsfraude (in de sociale zekerheid). Daarnaast zijn verscheidene onderzoeken met de focus op signalering van fraude; repressief gericht. Ook zijn onderzoeken verricht met het oog op preventie van fraude, maar dan betrekking hebbend op bestaande wetgeving.

Daarbij komt uit vele onderzoeken de aanbeveling naar voren dat meer aandacht besteed moet worden aan de samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten en handhavers. Maar in hoeverre vindt samenwerking (of communicatie) plaats tussen de handhavers en de beleidsontwerpers?

Al met al blijkt er veel aandacht te zijn voor de preventie en aanpak van fraude bij de uitvoering, maar niet zo zeer bij het beleidsontwerp.

Dit onderzoek richt zich daarom vooral op fraudealertheid (awareness) in de fase van beleidsontwerp op het terrein van werk en inkomen, dat nog vrij onderbelicht is en daarbij positief kan bijdragen aan de fraudepreventie en -aanpak gedurende de beleidsuitvoering.

### 1.4 Empirisch onderzoek (casestudy naar pgb-fraude)

Het empirisch onderzoek betreft een deductief onderzoek in de vorm van een casestudy gericht op de fraude met persoonsgebonden budgetten (pgb-gelden) onder de AWBZ. In § 1.6 *De Casus: Fraude met pgb-gelden* wordt aan de hand van een case een korte weergave gegeven van de pgb-fraude met haar kenmerken en fraudegevoeligheid. De bestaande theorieën over fraude-elementen en fraudegevoelige aspecten zijn beschreven in hoofdstuk 2, waarna de vertaalslag naar de analyse is beschreven in hoofdstuk 3. Daarna is in hoofdstuk 4 (het empirisch gedeelte) de beschrijving van de analyse betreffende de pgb-regeling beschreven waarbij de algemene zaken van de regeling, de actoren en het proces aan bod komen. Dit inzicht was nodig om de fraudegevoelige aspecten van de regeling aan te duiden.

Vervolgens is middels documentanalyse en interviews onderzocht wat de fraudegevoelige aspecten binnen de regeling zijn, welke signalen er door de verschillende actoren worden opgevangen en afgegeven. Het onderzoek heeft zich op basis van deze uitkomsten verder gericht op de fraude-elementen binnen de pgb-regeling die in de fase van beleidsontwerp (of herontwerp) onderscheiden kunnen worden en met welke kritische succesfactoren de (kans op) fraude gereduceerd kan worden.

### 1.4.1 Onderzoekstrategie

Dit onderzoek betreft een zogenoemde casestudy, waarbij een diepgaand en integraal inzicht gegeven is in de fraude met de pgb-gelden vanuit de AWBZ.

Binnen een casestudy wordt een onderzoeksonderwerp in haar natuurlijke situatie onderzocht (holistische werkwijze). In een typische casestudy worden veel – vaak kwalitatieve – gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft (*van Thiel, 2007, p. 97*). Een casestudy leent zich ondermeer voor dit deductief onderzoek. “Bij deductief onderzoek wordt uit theorie het vóórkomen van een karakteristiek van een verschijnsel afgeleid en wordt binnen het eigen onderzoek op zoek gegaan naar karakteristieken die met de aan de theorie ontleende karakteristieken vergelijkbaar zijn” (*Verschuren & Doorewaard, 2007*). Ofwel er wordt een verklaring gezocht voor het onderzoeksprobleem in de bestaande theorie. Binnen dit onderzoek zijn de bestaande theoretische karakteristieken van fraude (de fraude-elementen) aangehaald en is getoetst of deze zich eveneens voordoen bij de casus, de pgb-fraude.

“Binnen de unieke context van de casus kan er tot een verklaring van het onderzochte onderwerp gekomen worden, maar het is vaak moeilijk – zo niet onmogelijk om de bevindingen van de onderzochte situatie te generaliseren naar andere situaties, vanwege de uniciteit van het geval en/of contextgebondenheid van de bevindingen” (*Flyvbjerg, 2006 in Van Thiel, 2007*). Hierdoor is de externe validiteit van casestudy's meestal gering, maar de interne validiteit juist hoog.

De volgende kenmerken zijn aangeduid voor een casestudy:

- Een smal domein;
- Een arbeidsintensieve benadering;
- Meer diepte dan breedte;
- Een selectieve ofwel strategische steekproef;
- Het beweerde betreft in veel gevallen het geheel (in plaats van eenheden en variabelen);
- Een open waarneming op locatie;
- Kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden.

(*Verschuren & Doorewaard, 2007*).

Deze kenmerken zullen de boventoon voeren bij de operationalisering en het conceptueel model in hoofdstuk 3.

### 1.4.2 Onderzoeksmethodiek

Bij een enkelvoudige casestudy ligt de nadruk op diepte en de arbeidsintensieve benadering. Een belangrijk onderdeel van de casestudy is triangulatie om een integraal beeld te verkrijgen van de casus. Om deze triangulatie te realiseren, zijn meerdere methoden van onderzoek verricht:

- Documentanalyse;
- Interviews.

#### **Documentanalyse**

Binnen het theoretisch kader komen reeds de nodige documenten aan bod die bijdragen aan de documentanalyse betreffende de fraude-elementen. Daarnaast is het studierapport “*Signaleren van fraude*” van de Algemene Rekenkamer (2008) met haar specifieke casussen meegenomen in de analyse. Ook zijn onderzoeksresultaten uit diverse onderzoeken meegenomen, zoals “*Fraude in beeld*” (Platform BOD, 2007), “*Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek*” (*Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009*) en “*Preventieve maatregelen horizontale fraude*” (Intraval, 2010) in dit kader beschouwd.

Voor de analyse van de pgb-regeling is gebruik gemaakt van formele documentatie, zoals de regeling zelf (2006 tot en met 2011), beleidsnota's en antwoorden op Kamervragen.

De onderzoeksrapporten "*Ondernemend betrokken bij zorg?*" (*Research voor Beleid, 2009*), "*De gedragscode pgb-bureaus. De opmaat tot een keurmerk*" (*Per Saldo en Stichting De Ombudsman, 2009*), "*Uitvoeringsverslagen PGB-nieuwe stijl*" over de periode juli 2004- juli 2005 en juli 2005- juli 2006 van het College voor zorgverzekeringen en de Algemene rapporten Uitvoering AWBZ over de jaren 2008 en 2009 van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) zijn uitvoerig gebruikt bij de documentanalyse voor de case-study.

Tevens zijn bestuurlijke rapportages (van handhavingorganisaties) erop nageslagen waaronder het rapport '*Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*' voortvloeiend uit een project van het Openbaar Ministerie Zwolle in samenwerking met de FIOD-ECD Utrecht en de Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland. Daarnaast is gebruik gemaakt van de bestuurlijke rapportage betreffende het onderzoek Djahé van de SIOD en de Boven Regionale Recherche Rotterdam Rijnmond, de bestuurlijke rapportage "Marque" betreffende het fraudeonderzoek uitgevoerd door de Bovenregionale Recherche Zuid-West en de SIOD, alsmede het bestuurlijk dossieronderzoek van de Politie Twente betreffende een strafrechtelijk onderzoek naar een thuiszorgorganisatie verdacht van fraude met pgb-gelden binnen de AWBZ. Ook zijn andere uitkomsten uit strafrechtelijke onderzoeken meegenomen in de analyse van de pgb-fraude.

Hierbij is gekeken naar de relatie tussen de kenmerken uit de theorie en de casuïstiek. Daarbij is aandacht besteed aan de kenmerken, welke niet in de theorie naar voren kwamen, maar wel bleken uit de casus.

### **Interviews**

Een ander belangrijk onderdeel van het onderzoek zijn de gehouden interviews met de respondenten. Deze interviews zijn afgenomen bij personen in verschillende hoedanigheden: beleidsmakers, directeur opsporingsdienst, rechercheurs, officier van justitie, medewerker van de toezichthouder en medewerker van de belangenvereniging voor budgethouders van pgb. Hiermee is inzicht verkregen in het beleidsontwerp, de praktische uitvoering van de regeling, gevolgen en neveneffecten van het beleid en hoe hierop ingespeeld is bij de beleidsevaluatie.

Voor de interviews is gekozen voor een semi-gestructureerde benadering, waarbij een aantal onderwerpen vooraf was vastgesteld als gespreksonderwerp. Hierbij zijn ter voorbereiding vooraf wel open vragen opgesteld, maar deze waren niet leidend voor het gesprek. Om een zo'n objectief mogelijk beeld te krijgen, is de vraagstelling neutraal gehouden. De basisvragen en uitgangspunten voor de interviews zijn als bijlage C toegevoegd.

Daarnaast zijn medewerkers van de verschillende actoren (betrokken instanties) op het terrein van de pgb-regeling als getuigen gehoord binnen verschillende strafrechtelijke onderzoeken. Deze getuigenverhoren (gericht op de uitvoering van de pgb-regeling) zijn met toestemming van de behandelend officier van justitie gebruikt bij de analyse.

#### **1.4.3 Betrouwbaarheid en validiteit**

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek (*van Thiel, 2007, p. 55*). De betrouwbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee variabelen worden gemeten. Om de nauwkeurigheid van de meetinstrumenten te waarborgen is bij ieder semi-gestructureerd interview gebruik gemaakt van vastgestelde onderwerpen en opgestelde open vragen. Deze open vragen waren opgedeeld in algemene vragen, die voor iedere respondent gelijk waren en vragen specifiek op hun vakgebied. De consistentie



(herhaalbaarheid) is binnen dit onderzoek naar voren gekomen door bij meerdere mensen met verschillende casuïstiek als achtergrond te meten.

Validiteit kent twee hoofdvormen: interne en externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek; heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten? (*van Thiel, 2007*). Dit is binnen het onderzoek ondervangen door valide indicatoren te hanteren. De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de gevonden resultaten. Dit is zoals al eerder aangehaald bij een enkele casestudy moeilijk – zo niet onmogelijk - om de bevindingen van de onderzochte situatie te generaliseren naar andere situaties, vanwege de uniciteit van het geval en/of contextgebondenheid van de bevindingen (Flyvbjerg, 2006 in Van Thiel, 2007).

### 1.5 Onderzoeksrelevantie en casuselectie

De pgb-fraude is als case binnen dit onderzoek gekozen, omdat binnen de pgb-regeling meerdere aspecten naar voren komen, welke in de theorie aangeduid worden als fraude-element en daarnaast betreft het ook een fraudegevoelige regeling. Maar de pgb-fraude als case zal ook bijdragen aan de onderzoeksrelevantie, welke op te splitsen is in drie dimensies:

- De maatschappelijke en bestuurskundige relevantie;
- De politieke relevantie;
- De wetenschappelijke relevantie.

#### 1.5.1 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

Fraude krijgt in zowel de media als in het politieke debat de nodige aandacht. Dit is niet voor niets, want fraude tast het aanzien en vertrouwen in het openbaar bestuur aan. Daarnaast ondermijnt fraude de solidariteit van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Bestuurskunde is gericht op het functioneren van het openbaar bestuur in de praktijk. Het is een schone taak voor bestuurskundigen maatschappelijke verschijnselen te bestuderen en te verklaren waarbij het accent ligt op een zoektocht naar het meest effectieve, efficiënte en rechtvaardige antwoord op maatschappelijke vraagstukken.

Naleving is cruciaal om de beleidsdoelen te bereiken die achter regelgeving schuilgaan en om het rechtskarakter van de samenleving in stand te houden (*Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006*). Door het concentreren op het tegengaan van fraude bij beleidsontwerp binnen dit onderzoek, zal een bijdrage geleverd worden aan de naleving van wet- en regelgeving.

#### 1.5.2 Politieke relevantie

Fraude aanpakken (op diverse beleidsterreinen) is één van de pijlers binnen het huidige kabinet Rutte, waarbij zij streeft naar een hardere aanpak tegen fraude met uitkeringen. Dit wil het kabinet bereiken door onder meer 'hardere' straffen, zoals Minister Kamp heeft aangekondigd. Zo maakten Minister Kamp en Staatssecretaris De Krom van het Ministerie van SZW op 10 maart 2011 bekend dat zij de maatregel willen invoeren dat bij herhaaldelijk frauderen de uitkering voor 5 jaar wordt stil gezet. Daarnaast wil het huidige kabinet de regeldruk binnen de sociale zekerheid verminderen door gericht toezicht (*Rijksoverheid, 2010*). Anderzijds wordt fraude ook repressief aangepakt door politie en opsporingsdiensten. Echter is de capaciteit van de opsporingsdiensten beperkt. Daarom wordt veel aandacht besteed aan de fraudepreventie. Voorkomen is immers beter dan genezen. Politiek gezien is het in dit opzicht relevant om te achterhalen hoe en op welke terreinen fraude voorkomen kan worden.

Met deze scriptie wordt getracht hier een handreiking aan te geven middels een casestudy (pgb-fraude), waarbij elementen zijn aangehaald voor het beleidsontwerp van wet- en regelgeving om fraude te voorkomen of de kans daarop te reduceren.

### 1.5.3 Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke, bestuurskundige en politieke relevantie is met deze scriptie tevens getracht een bijdrage te leveren aan de wetenschap. Het betreft hier een toetsing aan de functionaliteit van de theorie van de eerder genoemde fraudediamant van Wolfe en Hermanson (2004). Het fraude-element 'capaciteit' is slechts in één theorie aangekaart (in de fraudediamant), maar in geen enkele andere theorie over fraude-elementen komt dit aspect naar voren. Binnen dit onderzoek is getracht meer gestalte te geven aan dit element ten aanzien van fraude. Nadere uitleg is hierbij gegeven na de behandeling van andere theorieën en de compilatie van deze theoretische uitwerkingen in § 2.2.5 *Analyse van de fraude-elementen*.

### 1.6 De Casus: Fraude met pgb-gelden

De fraude met de persoonsgebonden budgetten is op dit moment een hot item. De media spelen er veelvuldig op in en waren Kamervragen veelvuldig aan de orde in het laatste kwartaal van 2010 en eerste kwartaal van 2011. Zo meldde de Staatssecretaris van VWS op 15 maart 2011 aan de Kamer dat er sprake is van een toenemend aantal fraudegevallen met pgb van 133 onderzochte fraudezaken in 2008 tot 204 fraudezaken in 2010. (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011a*).

Daarnaast speelt de Minister van VWS in op de fraudesignalen in haar programmabrief langdurige zorg (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b*).

Dat de pgb-fraude zo veel aandacht krijgt, heeft meerdere redenen. Eén ervan is dat er sprake was van een toekenningstop, dat inhield dat er in 2010 geen budget meer was voor nieuwe aanvragen. De regeling is vanaf 1 januari 2011 weer opengesteld, maar de houdbaarheid van de regeling (gelet op de betaalbaarheid van de gezondheidszorg in Nederland) staat ter discussie. Anderzijds gaat het om besteding van gemeenschapsgelden waar op grote schaal mee is gefraudeerd. Ook de grootschalige actie van politie en SIOD in januari 2011, waar pgb fraude aan het licht kwam waarbij psychiaters betrokken waren door het afgeven van valse medische verklaringen, bevestigt dit beeld.

Er zijn vele fraudeonderzoeken geweest naar pgb-fraude, veelal gepleegd door de zorgverlenende instanties (intermediairs). In grote lijnen zal hier één casus geschetst worden met kenmerken en modus operandi uit andere strafrechtelijke onderzoeken.

#### De casus

Het betrof hier een zorginstelling die zich richtte op psychiatrische en demente personen. Onder dit mom liet de intermediair zich machtigen om de "administratieve rompslomp rondom de pgb-administratie" te beheren voor hun cliënten. In dit geval zorgde deze organisatie voor de aanvraag, indicatiestelling en verantwoording van de pgb voor hun cliënten. Daarnaast lieten zij de pgb-budgetten op hun zakelijke rekening (van de intermediair) storten middels een machtiging van de cliënt. Vaak gebeurde dit door het vervalsen van de handtekening van de cliënt.

Door deze werkwijze was het voor de instelling mogelijk het gehele pgb-budget te ontvangen en de verantwoordingsformulieren valselijk in te vullen. Hierbij zijn deze pgb-houders in twee jaar tijd voor circa € 800.000,- benadeeld. Tot dusver een gewone "fraudezaak", maar er speelt meer dan financieel gewin voor de verdachte en geldelijk nadeel voor de pgb-houders. De pgb-houders (de cliënten) waren geïndiceerd voor veel meer zorg dan ze daadwerkelijk van de instelling kregen. Er zijn hierbij voorbeelden dat cliënten recht hadden op 20 uren zorg per week (en hiervoor had de instelling ook betaald gekregen), maar in werkelijkheid kregen de cliënten slechts 6 uren per week zorg. Dit heeft

geleid tot schrijnende situaties bij personen die zich hier niet van bewust waren en niet in staat waren aan de bel te trekken.

### Sanctionering

Op basis van deze regelgeving blijven de pgb-houders ten alle tijden verantwoordelijk voor de besteding van hun pgb-budget. Bestuursrechtelijk gezien dient het zorgkantoor het te veel uitgekeerde pgb terug te vorderen van de cliënten. De pgb-houders dienen vervolgens de stap naar de bestuursrechter te maken om wanprestatie aan te tonen wanneer zij dit constateren. Dit is binnen deze doelgroep geen verwachte uitkomst.

Doordat de betreffende zorginstelling (intermediair) zich tevens schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte en witwassen, is de zaak door de SIOD en OM strafrechtelijk aangepakt. Op deze wijze kunnen de daders gesanctioneerd worden middels het Strafrecht, maar dit dekt niet de lading van het leed dat de cliënten is aangedaan.

### Mogelijkheid tot fraude

De fraude binnen de pgb wordt onder meer veroorzaakt door een aantal facetten. Allereerst was er veel onbekendheid over de regeling en wisten vele particulieren niet hoe zij aanspraak konden maken op een pgb of aan welke voorwaarden zij moesten voldoen. Daarnaast was er sprake van belangenverstrengeling: de instelling was beheerder van het pgb-budget door de machtigingen en tegelijkertijd ook de zorgverlener.

Bij het afgeven van de indicatiestelling (door Centraal Indicatieorgaan Zorg nader te noemen CIZ) is er sprake van de eerste mogelijkheid tot fraude. Door de sterke stijging van de aanvragen pgb's is het CIZ steeds meer gedwongen de indicaties telefonisch af te handelen, waardoor het risico op een onterechte of te hoge indicatie groot is (*FIOD-ECD, 2009*). Dit heeft er onder meer toe geleid dat het mogelijk was voor de eerder genoemde psychiaters om met valse medische beoordelingen hoge pgb-budgetten te verkrijgen.

Tevens speelt het gebrekkig toezicht een rol, omdat er vanuit de overheid (onder meer door de Nederlandse Zorgautoriteit en de Inspectie gezondheidszorg) vooral toezicht wordt gehouden op de Zorgkantoren, die zich bezighouden met het toekennen van pgb aan de particulieren. De Zorgkantoren en het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ) missen de (financiële) prikkels om fraude actief te bestrijden (*FIOD-ECD, 2009*), waardoor het veelal blijft bij een papierencontrole op basis van de aangeleverde bescheiden van de pgb-houder (in deze casus de intermediair zelf).

### Aangepaste wetgeving

Onder meer door de vele fraudesignalen is de AWBZ aangepast en is het vanaf 1 juli 2009 niet meer mogelijk dat de intermediairs het budget op hun bankrekening gestort krijgen. Dit zal vanaf deze datum altijd gestort worden op een rekening ten name van de budgethouder zelf. In genoemde casus werd dit echter omzeild. De betreffende zorginstelling/intermediair ging met iedere cliënt naar de bank om een nieuwe rekening te openen op diens naam en liet op deze rekening het pgb-budget storten. Maar de zorginstelling hield deze rekening in het beheer door het bankpasje en de codes (welke nodig zijn voor telebankieren) onder zich te houden. Ook zijn de regels aangescherpt omtrent de indicering: betreffende de hoeveelheid zorg die een cliënt toegewezen krijgt dat niet meer wordt toegekend zou worden op basis van alleen de informatie van de betreffende intermediair.

### Ten slotte

Er is nog veel winst te behalen binnen de pgb wet- en regelgeving, omdat ook nu nog steeds veelvuldig fraude wordt gepleegd. Deze pgb- fraude is om de volgende redenen als zwaarwegend aan te merken:

- Door de hoge aanspraken die op pgb wordt gemaakt, zijn er veel mensen in Nederland (die wel recht op zorg hebben en dit ook nodig hebben) aan wie geen pgb meer toegekend kon worden, omdat er een toekenningstop was;
- Door de vermeende fraude zijn pgb-houders op twee manieren gedupeerd. Enerzijds geldelijk, omdat hun budget onjuist is verantwoord en zij derhalve een deel van het pgb-budget moeten terugbetalen aan het Zorgkantoor. Anderzijds zijn zij benadeeld doordat zij niet de zorg hebben gekregen waar zij wel recht op hadden en ook nodig hadden.

De huidige Staatssecretaris van VWS wil deze vorm van fraude hard aan gaan pakken, zo komt naar voren in het volgende ANP nieuwsbericht van 20 november 2010.

#### ***Pgb-stop opgeheven, fraude aangepakt***

*Staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten van volksgezondheid heft de stop voor nieuwe persoonsgebonden budgetten (pgb) in de zorg per 1 januari op. Tevens wil ze fraude met de budgetten aanpakken.*

#### ***Fraude aanpakken***

*Staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten geeft in de brief ook aan geschokt te zijn over de fraudegevoeligheid van pgb's. In de reportage van Uitgesproken EO werd getoond hoe kleine bureautjes sjoemelen met zorggeld.*

*Met behulp van de verborgen camera ontdekte Uitgesproken EO een nieuwe vorm van fraude waarbij de cliënt en zorgverlener samenspannen voor persoonlijk financieel gewin. Samen zetten ze een papieren constructie op, waardoor controlerende instanties niet of nauwelijks kunnen zien dat er zorggeld in eigen zakken verdwijnt, zonder dat daar daadwerkelijk zorg tegenover staat.*

*De staatssecretaris laat alle soorten van pgb-misbruik onderzoeken. Ook wordt het pgb per 1 januari 2014 wettelijk verankerd, zo kondigt de staatssecretaris aan.*

De Minister van VWS heeft op 1 juni 2011 een programmabrief langdurige zorg aan de Kamer gestuurd, waarin zij onder meer ingaat op de geplande veranderingen binnen de pgb-regeling. Op deze toekomstige veranderingen wordt teruggekomen in hoofdstuk 4. *Analyse pgb-regeling.*

### **1.7 Leeswijzer**

Nu de doelstelling en inleiding van het onderzoek gegeven zijn, zal in hoofdstuk 2 het theoretisch kader worden uitgezet dat als uitgangspunt dient om de aangehaalde karakteristieken van fraude te toetsen en te vergelijken met de case study in casu de fraude met pgb-gelden. Het theoretisch kader bevat de definitie van fraude, fraude-elementen zoals deze in diverse theorieën naar voren zijn gekomen, een uiteenzetting van wanneer een wet of regel fraudegevoelig is en welke beleidsinstrumenten en maatregelen benoemd zijn in de theorie om fraude tegen te gaan.

In hoofdstuk 3 is vanuit het theoretisch kader een conceptueel model opgesteld. Met dit conceptueel model zijn onderzoekshypothesen gesteld en is de basis gelegd voor de analyse van de pgb-fraude door middel van de operationalisering.

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de case study, waarbij allereerst een analyse volgt van de pgb-regeling, de uitvoering en de voorkomende fraude met pgb. Vervolgens zijn de maatregelen in de regeling tegen het licht gehouden en vergeleken met de gestelde hypothesen uit hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 5 staan de conclusies en aanbevelingen beschreven die voortkomen uit de analyse in vergelijking met het theoretisch kader en het geschetste conceptueel model.

## 2. Theoretisch kader

2. Theoretisch kader

## 2. Theoretisch kader

Het onderzoek is aangevangen met een theoretische verkenning betreffende de bestanddelen uit de probleemstelling. Allereerst zal het begrip 'fraude' binnen deze scriptie worden afgebakend. Vervolgens wordt ingegaan op de beweegredenen (hoe men komt tot fraude) en worden de volgende bestanddelen in dit onderzoek onderscheiden:

- Fraude-elementen die maken dat mensen geneigd zijn te frauderen;
- Aspecten die maken dat een regeling fraudegevoelig is;
- Instrumenten die de kans op fraude en oneigenlijk gebruik kunnen reduceren.

De theoretische analyse is uitgevoerd aan de hand van literatuurstudie. Specifiek voor de fraude-elementen is in de theoretische verkenning aandacht geschonken aan de eerder aangehaalde fraudediamant van Wolfe en Hermanson (2004), het dossieronderzoek naar oorzaken uitkeringsfraude (*Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009*), het onderzoek "Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid" uitgegeven door Research voor Beleid BV in opdracht van het Ministerie van SZW (2010) en de onderzoeken "Fraude in beeld" (Platform BOD, 2007) en "Preventieve maatregelen horizontale fraude" (Intraval, 2010)

De theoretische verkenning ten aanzien van de instrumenten om de kans op fraude te reduceren is breed opgepakt binnen het onderzoek. Hiervoor zijn de Integrale Rapportages Handhaving van SZW over verschillende jaren gebruikt. Daarnaast is het studierapport "Signaleren van fraude" van de Algemene Rekenkamer (2008) meegenomen in de theorie. Tevens is aandacht besteed aan de M&O (misbruik en oneigenlijk gebruik) richtlijnen van het Ministerie van OCenW, van de Belastingdienst en het Agentschap SZW om op zoek te gaan naar instrumenten om fraude te beperken. Ook is een onderzoek van Elffers aan de orde gekomen, zijnde "Een straffe aanpak" (2008).

Op basis van deze theorieën is een theoretisch kader geschetst om de stap naar het empirisch onderzoek te kunnen maken.

### 2.1 Definitie fraude

Allereerst is het van belang een - binnen dit onderzoek - hanteerbare definitie van fraude te deponeren. Bij de zoektocht naar de definitie van fraude komt herhaaldelijk terug dat fraude een containerbegrip betreft, zoals verwoord in *Fraude in Beeld (Platform Bijzondere Opsoringsdiensten, 2007)*. Tevens wordt gesteld dat binnen de Nederlandse wetgeving geen universeel artikel is dat het plegen van fraude strafbaar stelt (*Intraval, 2010*), dat het moeilijker maakt een alomvattende definitie van fraude te kunnen bepalen. Binnen deze scriptie zal de definitie van fraude, zoals de Algemene Rekenkamer (2008) heeft geformuleerd, worden gehanteerd:

**'OPZETTELIJKE MISLEIDING OM EEN ONRECHTMATIG OF ONWETTIG VOORDEEL TE VERKRIJGEN'**

Hierbij dient de notie gemaakt te worden dat dit onderzoek zich concentreert op de zogenoemde externe fraude; fraude jegens de overheid (*Algemene Rekenkamer, 2008*).

In de literatuur zijn verscheidene theorieën, benaderingen en modellen ontwikkeld ten aanzien van beweegredenen tot fraude. Deze zullen in de eerste paragraaf de revue passeren. Vervolgens zal uitgewijd worden naar theorie van en onderzoek naar fraudegevoeligheid. Als laatste zal in dit theoretisch hoofdstuk aandacht worden besteed aan instrumentarium dat bij diverse onderzoeken wordt aanbevolen om fraude tegen te gaan.

### 2.2 Fraude-elementen

Er zijn veel elementen, die van invloed kunnen zijn op het fraudegedrag van personen. In de literatuur zijn hier een aantal modellen voor ontwikkeld, die zich ofwel op de psychologische context focussen,

op de sociale context of een combinatie van beide. In deze paragraaf zal een aantal van deze theorieën worden aangehaald om deze in het verdere onderzoek te kunnen meenemen.

### 2.2.1 Fraudediamant

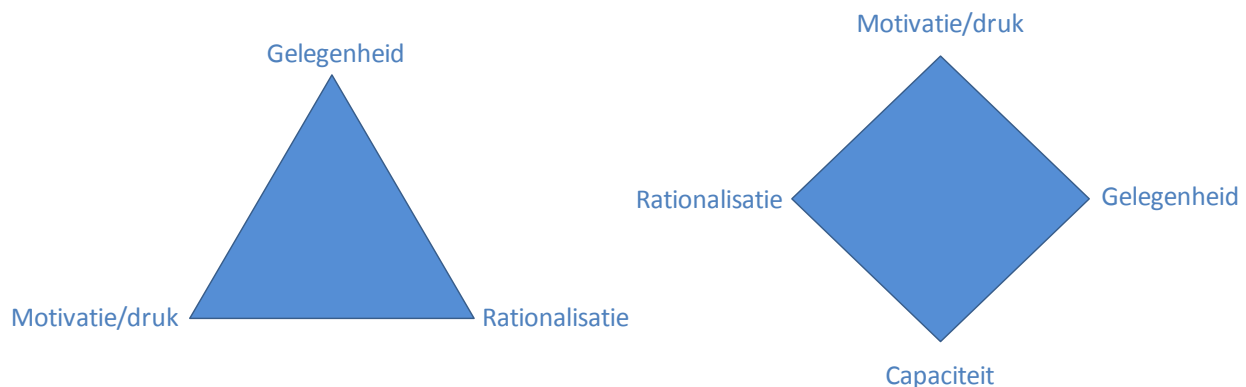
De fraudediamant is een afgeleide van de fraudedriehoek. De fraudedriehoek is een veel gebruikt model om fraude inzichtelijk te maken. De beginselen van de fraudedriehoek vinden hun oorsprong in een onderzoek uit 1953 van de Amerikaanse criminoloog Cressey (*Intraval, 2010*). Cressey onderzocht de schending van bedrijfsvertrouwen door werknemers. De centrale vraag hierbij was waarom bepaalde werknemers in bepaalde functies het vertrouwen schenden en delicten zoals verduistering plegen binnen een bedrijf waar zij werken en waarom andere werknemers in vergelijkbare situatie dit niet doen (*Intraval, 2010*).

De fraudedriehoek brengt drie wezenlijke elementen voor fraude in beeld:

- Gelegenheid: de mogelijkheid tot het plegen van fraude moet aanwezig zijn;
- Motivatie (prikkel/druk): de fraudeur(s) moet(en) verleiding, dan wel pressie ervaren om tot fraude over te gaan;
- Rationalisatie: het rechtvaardigen van de fraude, bijvoorbeeld vanuit de opvatting dat een hogere beloning voor prestaties van de betrokkene(n) op zijn plaats zou zijn.

Deze drie elementen zijn mede bepalend voor de kwetsbaarheid van werkgebieden, functies en activiteiten (*Algemene Rekenkamer, 2008*). De Algemene Rekenkamer (2008) stelt zelfs in haar conclusies en lessen over indicatoren dat: "Als aan alle elementen van de fraudedriehoek (gelegenheid, motivatie en rationalisatie) is voldaan, is de kans op het daadwerkelijk optreden van fraude groot."

De fraudediamant is tot stand gebracht door Wolfe en Hermanson (2004). Zij menen dat er een element aan toegevoegd moet worden; capaciteit. Volgens Wolfe en Hermanson spelen de persoonlijke eigenschappen en bekwaamheid een grote rol in het wel of niet plegen van fraude. Wanneer alle elementen van de fraudedriehoek aanwezig zijn, maar de capaciteit om daadwerkelijk te frauderen ontbreekt, zal fraude uitblijven (*Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009*).



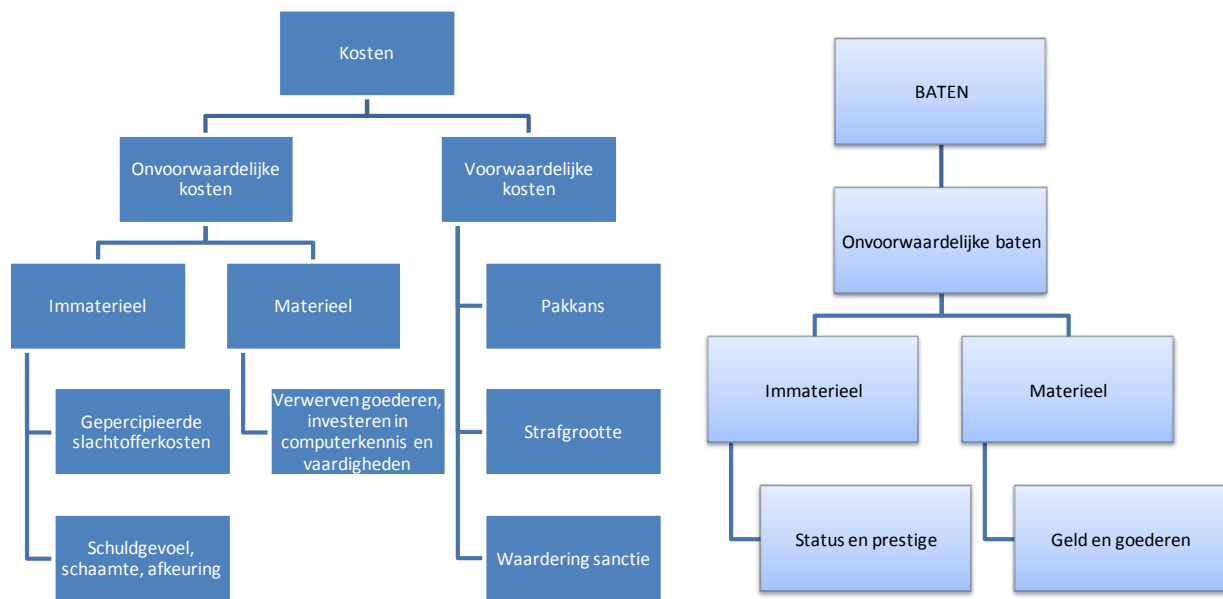
**FIGUUR 2-1: VAN FRAUEDRIEHOEK NAAR FRAUEDIAMANT**

Dit onderzoek ving aan met de focus op de gelegenheid (door de zogenoemde hiaten in de wetgeving bij beleidsontwerp) die zich voordoet voor fraudeurs. Echter worden de drie andere elementen van de fraudediamant eveneens van belang geacht voor het verdere onderzoek. De elementen van de fraudediamant zullen later bij de operationalisering nader worden toegepast.

### 2.2.2 Rationele keuzetheorie

Een theorie van een hele andere orde is die van de rationele keuzetheorie. Deze theorie is in de economische psychologie ontwikkeld en heeft betrekking op keuzegedrag in het algemeen (Lea, Tarpy en Wempey, 1987 in Intraval, 2010). Deze theorie wordt veelal toegepast in de economische praktijk, waarbij een persoon wordt gezien als de homo economicus. Deze theorie gaat er van uit dat mensen hun keuzes baseren op rationeel denken; de uiteindelijke keuze is gebaseerd op een rationele afweging tussen de kosten en de baten van het maximaal haalbare optimum (Intraval, 2010). Vervolgens is deze theorie in een rationeel keuzemodel gegoten door Hessing en Elffers (2002), waarbij de onvoorwaardelijke kosten, de onvoorwaardelijke baten en de voorwaardelijke kosten als elementen worden benoemd. De onvoorwaardelijke kosten en baten hebben betrekking op datgene dat altijd in rekening gebracht zal worden. De voorwaardelijke kosten spelen slechts een rol wanneer de dader gepakt wordt (Intraval, 2010).

De verschillende elementen van dit model reiken mogelijkheden aan om interventies te verankeren en geven aangrijpingspunten voor het beïnvloeden in de richting van prosociaal niet crimineel gedrag (Willemsen, 2008 in Intraval, 2010). Tevens wordt door Willemsen (2008) gesteld dat de elementen uit het rationele keuzemodel van belang zijn in het bijsturen van crimineel gedrag en in relatie tot elkaar kunnen worden beschouwd. Met behulp van dit model kunnen preventieve maatregelen meer systematisch worden ingedeeld.



FIGUUR 2-2: SCHEMATISCHE WEERGAVE RATIONEEL KEUZEMODEL

BRON: WILLEMSSEN (2008) BEWERKING INTRAVAL

Door Intraval (2010) wordt gesteld dat het verhogen van de onvoorwaardelijke kosten een preventief effect kan hebben op het plegen van fraude. De beste slagingskans hierbij is de materiële onvoorwaardelijke kosten te verhogen, zoals veiligheidssystemen verbeteren of meer en betere screening vooraf.

Daarnaast geeft het model aan dat de verwachte pakkans, de waargenomen strafgrootte en de waardering van de sancties elementen zijn die van invloed zijn op het plegen van fraude. Uit verschillende onderzoeken komt echter naar voren dat het verhogen van de pakkans meer effect zal hebben dan het verhogen van de straf (Elffers, 2008).



Tevens wordt al enkele jaren in Nederland een landelijke enquête uitgevoerd naar regelovertreding in de sociale zekerheid (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003*): Periodiek Onderzoek Regelovertreding Sociale Zekerheid (POROSZ). Hierin wordt een aantal factoren genoemd, die met name gebaseerd zijn op de rationele keuzetheorie. In POROSZ worden de volgende factoren benoemd, die mogelijk in relatie staan met het frauderen met een bijstandsuitkering:

1. Bekendheid met en duidelijkheid van de regels;
2. Schatting van de kosten en baten van naleving en overtreding en gezag- of wetgetrouwheid;
3. Schatting van de kans op controle en van de kans op detectie;
4. Schatting van de kans op een sanctie en beoordeling van de ernst van de sanctie.

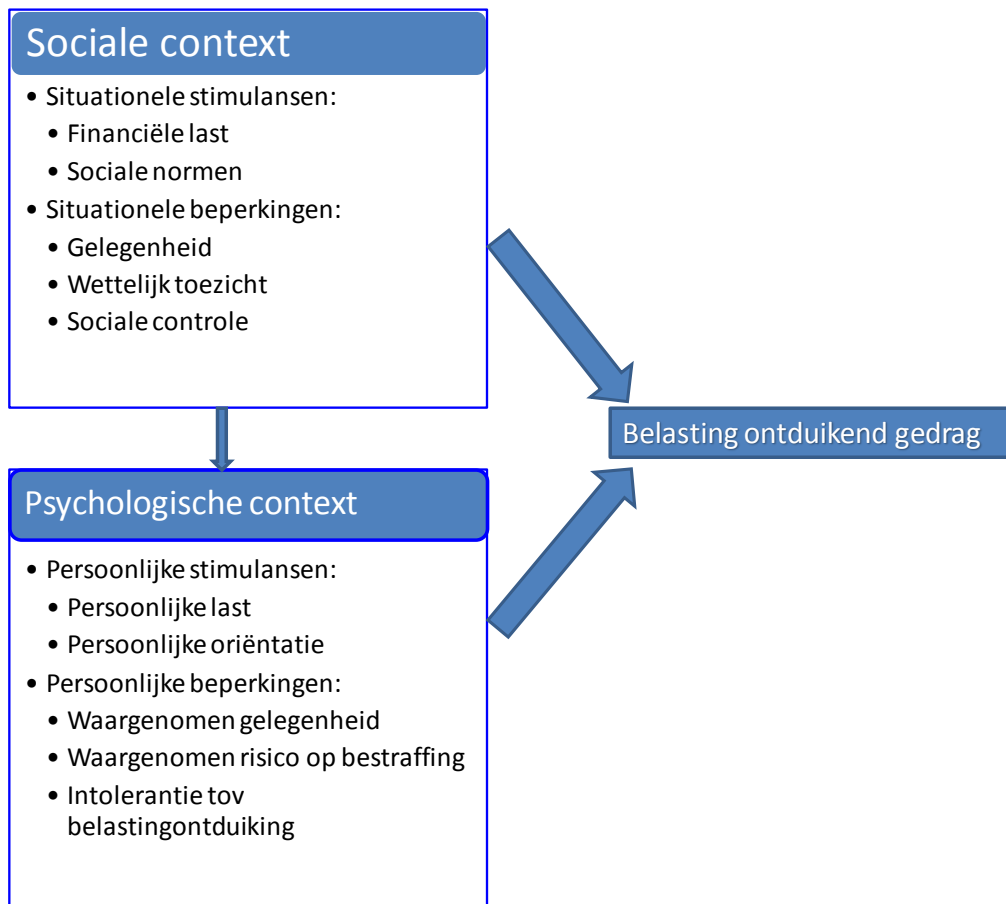
(Reelick, 2010)

De elementen uit het rationele keuzemodel zullen bij de operationalisering eveneens worden aangehaald en worden toegepast.

### 2.2.3 Sociaal psychologisch model

Er is veel onderzoek gedaan naar belastingontduiking, waarbij veelal een economische benadering is gehanteerd. Echter zijn hierop ook tegengeluiden, die stellen dat ook de sociaal psychologische kanten belicht moeten worden bij belastingontduiking. Zo vonden ook Weigel e.a. (1987) die vervolgens onderzoek hebben verricht naar de psychologische effecten van belastingontduiking (*Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009*).

Zij ontwikkelden het volgende model dat ervan uitgaat dat belastingontduiking zowel psychische als sociale oorzaken kent.



FIGUUR 2-3: SOCIAAL PSYCHOLOGISCH MODEL BELASTINGONTDUIKING (WEIGEL, HESSING & ELFFERS, 1987)

Zo bestaan in de sociale context situationele stimulansen (redenen om wel belasting te ontduiken en situationele beperkingen (redenen om niet de belastingen te ontduiken). In de sociale context spelen ook andere factoren mee, zoals de gelegenheid die zich voor moet doen en het wettelijk toezicht (*Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009*). Daarnaast geeft het model een psychologische context weer, waarbij de persoonlijke stimulansen en beperkingen een rol spelen. Het betreft hier de mate waarin iemand het moeilijk vindt aan de belastingverplichting te voldoen en de belastingwetten en autoriteiten oneerlijk vindt. Hoe eerder iemand persoonlijke last ervaart, hoe eerder deze persoon belasting zal ontduiken.

Hoewel dit model is ontwikkeld om belastingontduikend gedrag te verklaren, zijn Hessing e.a. (1993) van mening dat dit model ook goed toepasbaar is op uitkeringsfraude (*Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009*).

### 2.2.4 Tafel van elf

In opdracht van het Ministerie van Justitie is wetenschappelijk onderzoek verricht om inzicht te geven in de factoren die van invloed zijn op het wel of niet naleven van wetgeving (*Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006*)<sup>1</sup>. Hieruit is de zogenoemde ‘Tafel van Elf’ voortgekomen, waarbij de sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving van regels in de sociale zekerheid in kaart gebracht worden. In deze ‘Tafel van Elf’ komen zowel aspecten naar voren uit de sociaal psychologische context alsook uit de meer economische benadering.

Spontane naleving	T1	Kennis van regels	De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving. Een gebrek hieraan kan leiden tot (onbewuste) overtreding; complexiteit kan ertoe leiden dat de wil tot naleving van regels verdwijnt.
	T2	Kosten/baten	De voor- en nadelen die uit overtredingen of naleving van regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Als de kosten van naleving groter zijn dan de baten ervan, kan dit leiden tot overtreding.
	T3	Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden.
	T4	Norm	De mate van bereidheid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
	T5	Sociale normen	De ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van het gedrag door anderen en de overheid.
	T6	Meldingskans	De ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties.

TABEL 2-1A: OVERZICHT ‘TAFEL VAN ELF’ EN DE EERSTE 6 DIMENSIES (ERR, 2006)

<sup>1</sup> Het expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving is sinds november 2009 overgegaan naar het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Gedwongen naleving	T7	Controle-kans	De ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.
	T8	Detectie-kans	De ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.
	T9	Selectiviteit	Selectieve controles van de overheid verhogen de pakkans op overtreders en kunnen daarom leiden tot een grotere regelnaleving.
	T10	Sanctiekans	De ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.
	T11	Sanctie-ernst	De hoogte en het soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

**TABEL 2-1B: OVERZICHT 'TAFEL VAN ELF' EN DE LAATSTE VIJF DIMENSIES (ERR, 2006)**

De elf aangehaalde dimensies kunnen verdeeld worden in twee groepen:

1. Dimensies voor spontane naleving, bestaande factoren die niet worden beïnvloed door overheidscontrole (tabel 2-1a);
2. Dimensies voor gedwongen naleving, bestaande uit factoren die wel worden beïnvloed door overheidscontrole (tabel 2-1b).

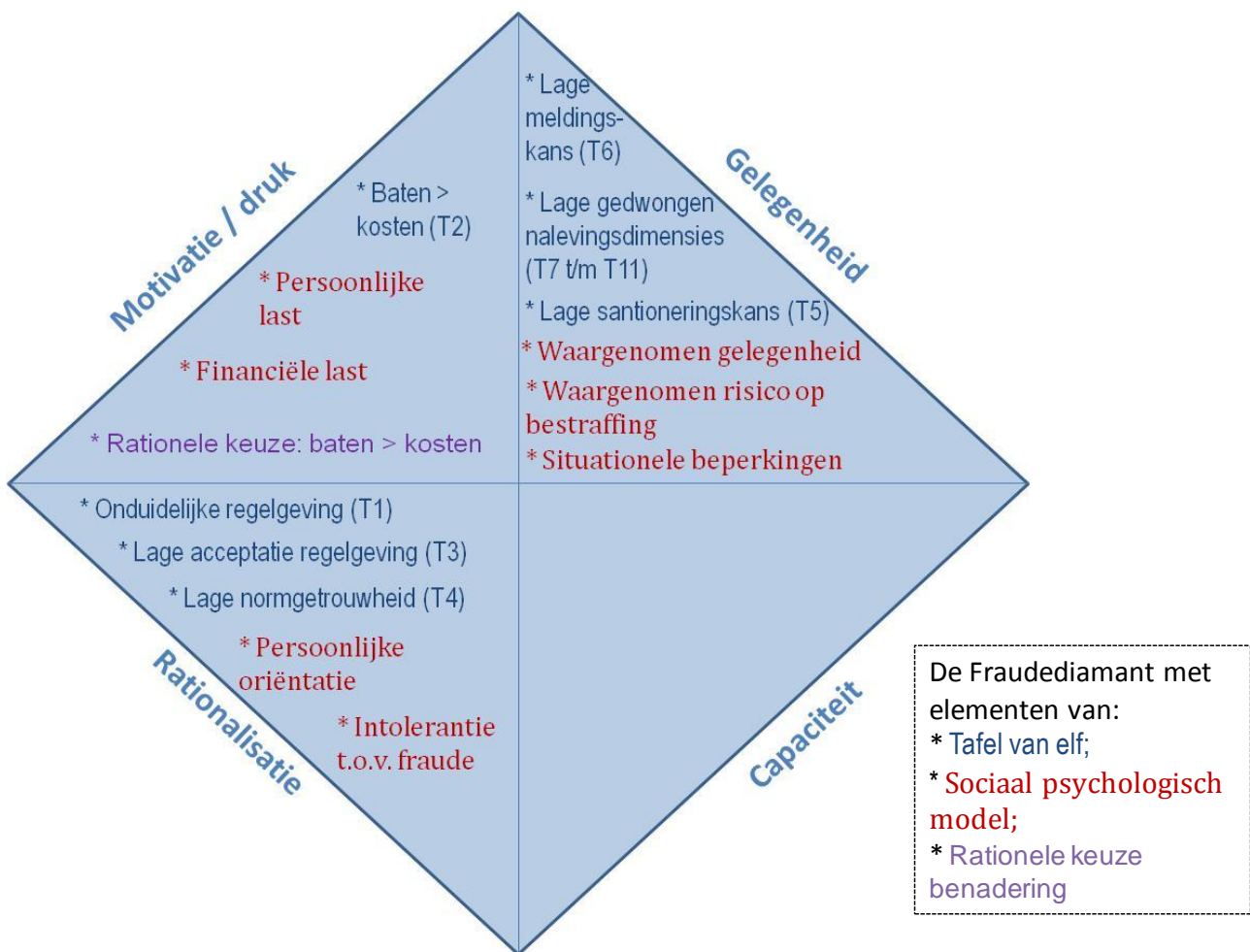
(Elffers, van der Heijden & Hezelmans, 2003; ERR, 2006 in Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding, 2009).

Stelregel van het CCV (2010) is dat het bevorderen van spontane naleving vaak goedkoper is dan calculerende naleving afdwingen.

### 2.2.5 Analyse van de fraude-elementen

In deze paragraaf zijn diverse theorieën en modellen naar voren gekomen met fraude-elementen die maken dat mensen (meer of minder) geneigd zijn te frauderen. Hierbij is een onderscheid te maken tussen sociale elementen als ook naar psychologische factoren en daarnaast is er ook de pure rationale economische benadering. Andere theorieën trachten een combinatie weer te geven, zoals de 'Tafel van Elf'.

Als uitgangspunt van dit onderzoek is de fraudediamant (Wolfe & Hermanson, 2004) gepresenteerd, waarbij gesteld is dat hiaten in de wetgeving gelegenheid bieden tot fraude. Maar, zoals in deze paragraaf naar voren is gekomen, zijn er meerdere elementen die ertoe bijdragen dat mensen geneigd zijn te frauderen. De elementen uit de behandelde theorieën zijn in figuur 2-4 weergegeven binnen de context van de fraudediamant.



FIGUUR 2-4: DE VERSCHILLENDE FRAUDE-ELEMENTEN WEERGEGEVEN IN DE FRAUDEDIAMANT

Het opmerkelijke hierbij is dat in geen van de andere theorieën elementen worden benoemd met betrekking tot de capaciteit van de mensen. Dit is dan ook het aspect binnen het onderzoek waarbij getracht wordt bij te dragen aan de wetenschap. Binnen deze casestudy is het fraude-element 'capaciteit' nader uitgewerkt waardoor inzicht verkregen wordt of dit fraude-element wel of geen invloed heeft op de fraudekans.

Bij de probleemverkenning is gesteld dat de hiaten in de wetgeving gelegenheid geven tot fraude, waarbij in bovenstaande figuur vooral de dimensies voor de zogenoemde gedwongen naleving de boventoon voeren. Maar ook de andere aspecten van de fraudediamant kunnen van belang zijn bij het beleidsontwerp om fraude te ontmoedigen. Zo kan bijvoorbeeld onduidelijke/complex regelgeving in de fase van beleidsontwerp ook voorkomen worden. Ook met motieven voortvloeiend uit de motivatie/druk kan rekening gehouden worden bij het beleidsontwerp. Bij de operationalisering in hoofdstuk 3 zullen alle aspecten van de fraudediamant aan bod komen door ieder element onder de loep te nemen binnen de case.

### 2.3 Fraudegevoeligheid

Dit onderzoek beperkt zich tot het beleidsontwerp van fraudegevoelige wet- en regelgeving. Daarom is het van belang helder te krijgen wanneer een wet of regelgeving fraudegevoelig is. In deze paragraaf

wordt ingegaan op fraudegevoelige activiteiten van de overheid en de daartoe kwetsbaar verhogende factoren.

### 2.3.1 Fraudegevoelige activiteiten

In 2008 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) in haar studierapport typen activiteiten benoemd die extra kwetsbaar zijn en een verhoogd risico van fraude opleveren. Hierbij onderscheiden ze vijf typen activiteiten die betrekking hebben op de relatie tussen overheid en burgers / bedrijven. Daarnaast hebben zij ook typen activiteiten benoemd betreffende de omgang met overheidseigendommen. Deze laat ik binnen dit rapport achterwege, daar dit niet tot het SZW domein behoort.

De volgende typen kwetsbare activiteiten zijn onderscheiden in de relatie tussen overheid en burgers/bedrijven.

Typen kwetsbare activiteiten	
<b>Innen</b>	Aanslagen, belastingen, invoerrechten, accijnzen, leges, premies
<b>Uitbesteden</b>	Aanbestedingen, orders, opdrachten, gunningen
<b>Uitkeren</b>	Subsidies, uitkeringen, toelagen, premies, sponsoring
<b>Verlenen</b>	Vergunningen, paspoorten, rijbewijzen, legitimatiebewijzen, machtigingen, keuringen
<b>Handhaven</b>	Toezicht, controle, inspectie, vervolging, opsporing, rechtspraak, (straf) executie

TABEL 2-2: OVERZICHT TYPEN KWETSBARE ACTIVITEITEN (AR, 2008)

Aan de hand van de onderzochte fraudecases door de AR (2008) kwam naar voren dat het 'uitkeren van geld' het frequentst voorkwam. De AR (2008) stelt over deze kwetsbare activiteiten: *"In het algemeen bieden de kwetsbare activiteiten meer dan gemiddeld gelegenheid tot fraude."*

In aanvulling op deze kwetsbare activiteiten wordt hier de M&O gevoeligheid toegevoegd. De Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in haar richtlijn Misbruik en Oneigenlijk gebruik gesteld dat M&O gevoeligheid aan de orde is als de aanspraak op een uitkering of subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van een uitkering, subsidie of heffing **afhankelijk is** van gegevens die door een derde of belanghebbende zelf verstrekt moeten worden.

### 2.3.2 Kwetsbaar verhogende factoren

De AR (2008) benoemt in haar studierapport een aantal kwetsbaar verhogende factoren en kwetsbaar verhogende omstandigheden uit haar analyse en uit de literatuur. In tabel 2-3 volgt een verkorte weergave.

Kwetsbaar verhogende factoren	Kwetsbaar verhogende omstandigheden
Tijdsdruk opgelegd door bestuur of politiek	Onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties
Prestatiedruk door bestuur of politiek	Verzelfstandiging van een organisatie (op afstand plaatsen)
Bestedingsdruk opgelegd door bestuur of politiek	Marktwerking
Herstructurering en inkrimping organisaties	Complexe juridische of financiële constructies
Outsourcing	Intensieve relatienetwerken met leveranciers of afnemers
Vergrote nadruk op presteren	Probleemhistorie met signalen van fraude

TABEL 2-3: KWETSBAAR VERHOGENDE FACTOREN EN OMSTANDIGHEDEN (AR, 2008)

In dit geval zijn de kwetsbaar verhogende factoren voornamelijk van toepassing op de drie eerder aangehaalde casussen.

Het allereerste feit dat zich opdoet bij de pgb-regeling is dat er op voorschotbasis “uitkeringen” plaatsvinden, dat al gekwalificeerd wordt als een kwetsbare activiteit. Daarbij komt de kwetsbaar verhogende factor dat er sprake is van marktwerking in de zorg. Enerzijds door de private zorgaanbieders en anderzijds wordt de wettelijke taak van pgb uitgevoerd door de zorgverzekeraars als concessiehouders. Als kwetsbaar verhogende omstandigheden kunnen hierbij opgeteld worden dat sprake is van een ingewikkelde regeling met een vermenging van publieke en private gelden. Daarnaast is er sprake van veel tussenschakels die gemoeid zijn bij de uitvoering van de pgb (dat binnen de analyse nader is uitgewerkt worden in hoofdstuk 4. *Analyse pgb-regeling*).

In ‘Fraude in Beeld’ (*Platform Bijzondere Opsoringsdiensten, 2007*) worden aspecten benoemd die van invloed kunnen zijn op fraude ofwel naleving van regels:

- Regelgeving zelf (onduidelijk);
- De handhaving en het niveau van handhaving (gebrek aan controle, geringe pakkans);
- De belangen die op het spel staan;
- De mogelijkheden;
- De omstandigheden waarin de overtreder zich bevindt of terecht is gekomen (concurrentiestrijd).

In deze paragraaf zijn de – voor de overheid – kwetsbare activiteiten naar voren gekomen, die meer dan gemiddeld gelegenheid tot fraude bieden, aldus de AR. Hierbij kan gesteld worden dat wet- en regelgeving op het gebied van deze kwetsbare activiteiten fraudegevoelig zijn. Vervolgens zijn aspecten benoemd die kwetsbaar verhogend zijn (in de vorm van factoren alsook in de vorm van omstandigheden). Op basis van de theorie kan niet per definitie gesteld worden dat er sprake is van een fraudegevoelig terrein als zich een kwetsbaar verhogende omstandigheid voordoet. Daarentegen kan wel gesteld worden dat wanneer beleid van een kwetsbare activiteit van de overheid gepaard gaat met kwetsbaar verhogende factoren of omstandigheden zeker aandacht besteed dient te worden aan de fraudealertheid en fraudepreventie. Dit dient niet alleen ingebed te worden in de beleidsuitvoering, maar bij voorkeur al in de fase van beleidsontwerp.

## 2.4 (Beleids-)instrumenten en maatregelen tegen fraude

Voor de theoretische analyse van beleidsinstrumenten en beleidsmaatregelen tegen fraude grijp ik terug op de beschreven (beleids-)instrumenten om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) te beperken.

Allereerst geldt uiteraard dat het ontstaan van M&O gevoeligheid zoveel mogelijk vermeden moet worden bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving (*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010*). Maar dit is niet altijd mogelijk of wordt op de koop toe genomen. Zo constateerde de AR (2003) dat bij de politieke afweging soms M&O gevoeligheid voor lief wordt genomen omdat andere overwegingen een doorslaggevende rol hebben. Hierbij worden de voorbeelden van de carpoolregeling en de fietsregeling genoemd, waarbij de naleving van de regeling slecht controleerbaar is, maar de politieke wenselijkheid zwaarder woog dan de gevoeligheid van M&O.

In het onderzoek naar de wijze waarop de Belastingdienst het M&O beleid heeft vormgegeven is vastgesteld dat de verantwoordelijkheid van de Minister voor zijn M&O beleid zich uitstrekt over de volgende elementen (*Algemene Rekenkamer, 2003*):

- Beleidsvoorbereiding;
- Regelgeving;
- Voorlichting;
- Controlebeleid;
- Sanctiebeleid;
- Beleidsevaluatie.

Ten behoeve van deze zogenoemde M&O elementen heeft de AR (2003) voorwaarden, handreikingen, maatregelen en instrumenten beschreven in haar rapport.

In 'De Tafel van elf', een veelzijdig instrument' (*Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010*) wordt tevens een ondersteunende checklist weergegeven ten behoeve van de totstandkoming van beleid en regelgeving. In deze paragraaf zijn de voor dit onderzoek relevante aspecten naar voren gebracht en ingebed in de bovenstaande M&O elementen en de 'Tafel van elf' vanuit de verschillende literatuur.

Gelet op de centrale vraagstelling van dit onderzoek is voornamelijk nadruk gelegd op de uitwerking van het theoretisch kader ten aanzien van de fase van beleidsontwerp. De overige elementen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt.

### 2.4.1 Beleidsvoorbereiding

Opmerkelijk is dat dit M&O element wel wordt uitgewerkt in het rapport M&O beleid van de Belastingdienst (*Algemene Rekenkamer, 2003*), maar niet dusdanig expliciet in de richtlijn M&O (*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010*). De Belastingdienst hanteert in het kader van (nieuwe) belastingwet- en regelgeving de richtlijnen van het Handboek Advisering en Implementatie Wetgeving met daarin een beschrijving van het proces van beleidsvoorbereiding. Daarbij wordt expliciet vermeld dat het team Handhavingsbeleid van de Directeur-Generaal Belastingdienst adviseert over voorgenomen wet- en regelgeving en daarbij kijkt naar de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Verder volgt de opsomming van de volgende punten waar het team rekening mee dient te houden in haar advisering:

- De mogelijkheden en onmogelijkheden in het kader van ICT, rechtsmogelijkheden, rechtszekerheid, privacywetgeving en invloed op de klantbehandeling;
- De controleerbaarheid;

- De begrijpelijkheid en de dienstverlening aan de belastingplichtigen;
- Aspecten als uitvoeringskosten en personele gevolgen;
- Consequenties voor de administratieve lasten van de belastingplichtigen.

(Algemene Rekenkamer, 2003)

Ook stelt het Handboek Advisering en Implementatie Wetgeving dat een voorgestelde regeling aan de volgende controle mogelijkheden dient te voldoen:

- Duidelijk eenvoudige toetsingsmogelijkheden;
- Gewenste reseigneringen op daartoe gewenste momenten in de gewenste vorm en frequentie (reseignementen: gegevens van derden die gebruikt worden om de aangifte te controleren);
- Mogelijke samenwerking met andere instanties zoals uitvoeringsinstellingen;
- Controle mogelijkheden door derden.

(Algemene Rekenkamer, 2003)

Bij de beleidsvoorbereiding streeft de belastingdienst naar minder afhankelijkheid van de door de belastingplichtigen aan te leveren gegevens (Algemene Rekenkamer, 2003). Overeenkomstig stelt OCW dat M&O gevoeligheid vermeden kan worden door de bekostiging of de subsidie **niet afhankelijk** te stellen van de gegevens van de belanghebbende, dan wel door voldoende waarborgen in te bouwen dat gegevens betrouwbaar zijn. Daarnaast stelt OCW dat bij nieuwe regelgeving vooraf een risicoanalyse opgesteld dient te worden conform de Aanwijzingen voor Subsidieverstrekking (AvS) die per 1 januari 2010 van kracht is gegaan.

Een adequaat controle-, sanctie-, voorlichtings- en evaluatiebeleid kunnen de M&O risico's voldoende afdekken. Die beheersingsmaatregelen moeten dan wel vooraf worden geformuleerd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010).

#### 2.4.2 Wet- en regelgeving

Vanzelfsprekend dient de wet- en regelgeving zo weinig mogelijke ruimte te bieden voor fraude. De AR (2003) geeft hierbij aan dat dit kan geschieden door heldere definities, nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep alsmede een slagvaardige reparatiewetgeving. Daarbij kaart zij aan dat in de wet- en regelgeving sancties opgenomen dienen te zijn op M&O.

Het manco in de aangehaalde casus in § 1.1.2 *De Pensioenwet (PW)* was dat er geen sanctie opgenomen is ten aanzien van werkgevers die niet voldoen aan de verplichting pensioen af te dragen.

#### 2.4.3 Voorlichting

Voorlichting zal voornamelijk ten goede komen aan de bekendheid met en de duidelijkheid van de wet- en regelgeving. Dit aspect komt dan ook terug in de meeste literatuur. Zo stelt de AR (2003) dat actieve voorlichting noodzakelijk is om door kennis, houding of gedragsverandering de beleidsdoelen van wetten of regelingen zo goed mogelijk te bereiken.

Adequate voorlichting verzorgt informatie over de inhoud en werking van de regelgeving en het controle- en sanctiebeleid (FEZ/CPC/SPC van Ministerie OCW, 2010).

De AR (2003) constateert dat bij de Belastingdienst eventuele sancties op misbruik niet uitdrukkelijk naar voren komt in de voorlichting, maar wel bij de toelichtingen van aangifteformulieren. In haar rapport constateert zij dat de Belastingdienst een weloverwogen keuze maakt voor een bepaalde mix van voorlichtingsinstrumenten, waarbij de timing en de mediakeuze meetellen.



#### 2.4.4 Controlebeleid

Door de AR (2003) wordt de volgende definitie van controlebeleid gehanteerd: “*het beleid dat zich richt op de toetsing van door derden c.q. belanghebbenden te verstrekken gegevens*”. Hierbij is de controle op de juistheid en volledigheid van gegevens van belanghebbenden van wezenlijk belang. De AR beschouwt de strafrechtelijke aanpak ook als onderdeel van het controlebeleid. Als instrument dragen zowel de AR (2003) als het Ministerie van OCW een controleprotocol (of controleprogramma) aan inclusief de daarbij behorende risico-analyses. Want door de aandacht te richten op de meest risicovolle posten wordt de effectiviteit van de controle vergroot.

#### 2.4.5 Sanctiebeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik, dient er een adequaat sanctiebeleid te zijn dat aansluit op de regelgeving (*Algemene Rekenkamer, 2003*), waarbij een norm gehanteerd wordt dat het behaalde voordeel weggenomen dient te worden. Het sanctiebeleid dient vastgelegd te zijn in de regelgeving en moet gecommuniceerd worden (*FEZ/CPC/SPC van Ministerie OCW, 2010*). In de rapporten komt niet expliciet naar voren dat in het sanctiebeleid de uniformiteit gewaarborgd moet worden. Vooral bij de bestuurlijke boetes (sancties) zijn de beginselen van zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid een vereiste.

#### 2.4.6 Beleidsevaluatie

Volgens de AR (2003) is het doel van beleidsevaluatie met name het inzicht geven aan de Kamer of de beoogde effecten en doelen van de wetgeving (nog steeds) worden gerealiseerd. Zeker in het begin van een nieuwe regeling is het zinvol na te gaan of de aannames en verwachtingen zoals geformuleerd bij de beleidsvoorbereiding zijn uitgekomen (*FEZ/CPC/SPC van Ministerie OCW, 2010*). Hierbij vindt de aanbeveling plaats om zeer M&O gevoelige regelingen na aanpassing van de beheersingsmaatregelen in een cyclisch proces vaker te evalueren dan beperkt M&O gevoelige regelingen.

### 2.5 Verder vanuit deze theorie

In dit hoofdstuk is op basis van verschillende theorieën aandacht geschonken aan de fraude-elementen (die elementen die van invloed zijn op fraudegedrag van mensen). Hierbij is het opvallend dat de verschillende theorieën weliswaar andere benaderingen kennen, maar toch ook veel overeenkomsten kennen, waarbij de ‘tafel van elf’ facetten van de verschillende theorieën heeft samengevoegd.

Vervolgens is ingegaan op de fraudegevoeligheid van wet- en regelgeving, waarbij onderscheid is gemaakt tussen fraudegevoelige activiteiten en kwetsbaar verhogende factoren (omstandigheden). Op deze wijze is vanuit twee invalshoeken gekeken naar fraude; enerzijds vanuit de frauderende personen en anderzijds vanuit de wet- en regelgeving. Vervolgens is een uiteenzetting gedaan over de beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden tegen misbruik (fraude) en oneigenlijk gebruik. Deze uiteenzetting is onderverdeeld in verschillende elementen waarover een M&O beleid zich strekt. Deze theoretische inbreng is nader uitgewerkt in de operationalisering van hoofdstuk 3 en heeft bovenal zijn weerslag gekregen in de te toetsen onderzoeksresultaten.

## 3. De basis voor analyse

3. De basis voor analyse

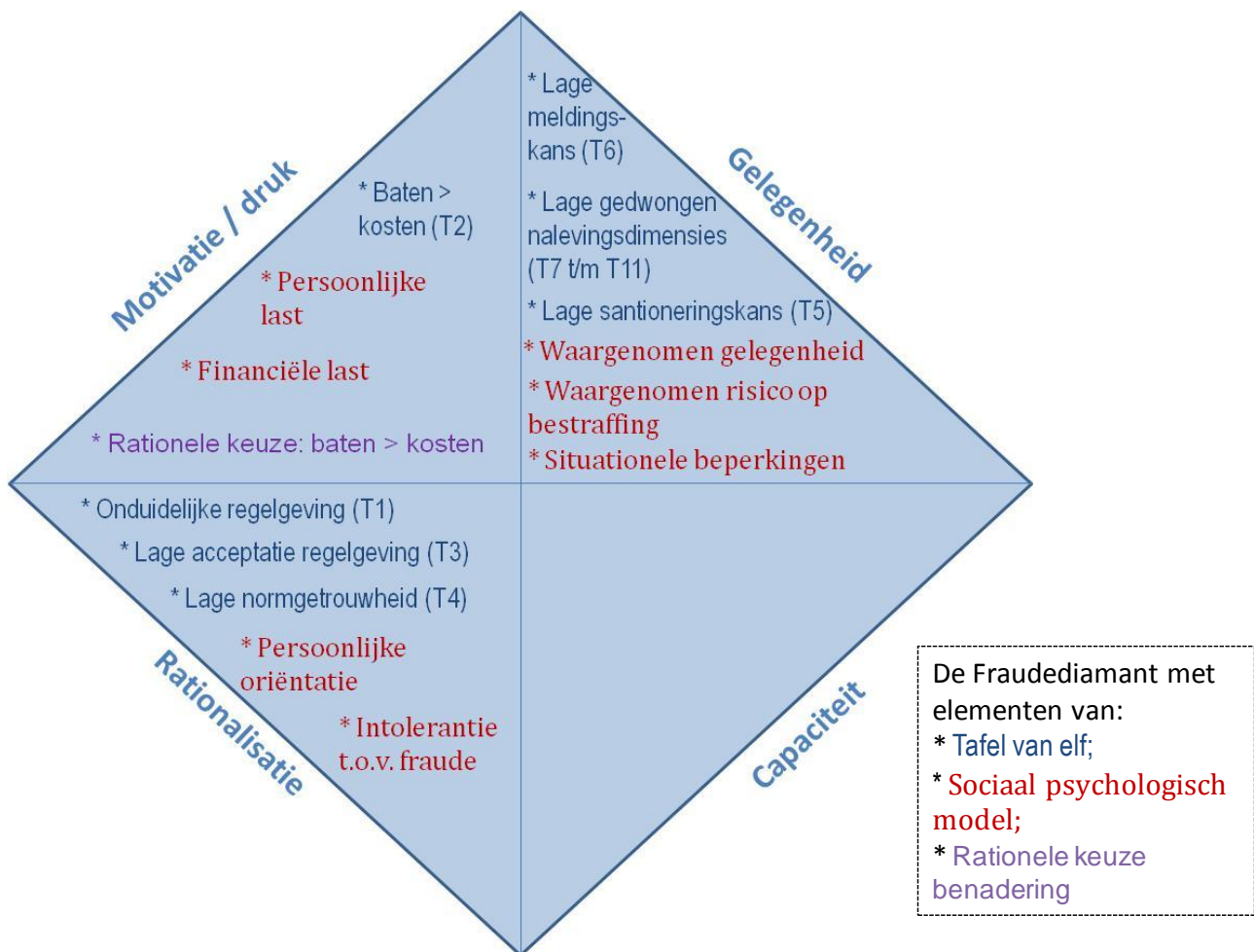
### 3. De basis voor analyse

In het theoretisch kader zijn verschillende theorieën aangehaald. Deze hebben binnen dit onderzoek de volgende functies:

- Weergeven van de kernbegrippen;
- Inzicht in verklaringswijzen;
- Bron voor hypothesen.

In dit hoofdstuk zal de verbinding gelegd worden tussen het theoretisch kader en het empirisch onderzoek, waarbij het conceptueel model met de kernbegrippen uit de theorie is weergegeven. Dezelfde kernbegrippen zijn gebruikt voor de onderzoekshypothesen. Uiteindelijk zal de verbinding tussen theorie en empirie uitmonden in de operationalisering. Hierbij is het uitgangspunt dat gestreefd wordt naar beleidsontwerp waarbij fraude ontmoedigd dan wel voorkomen wordt.

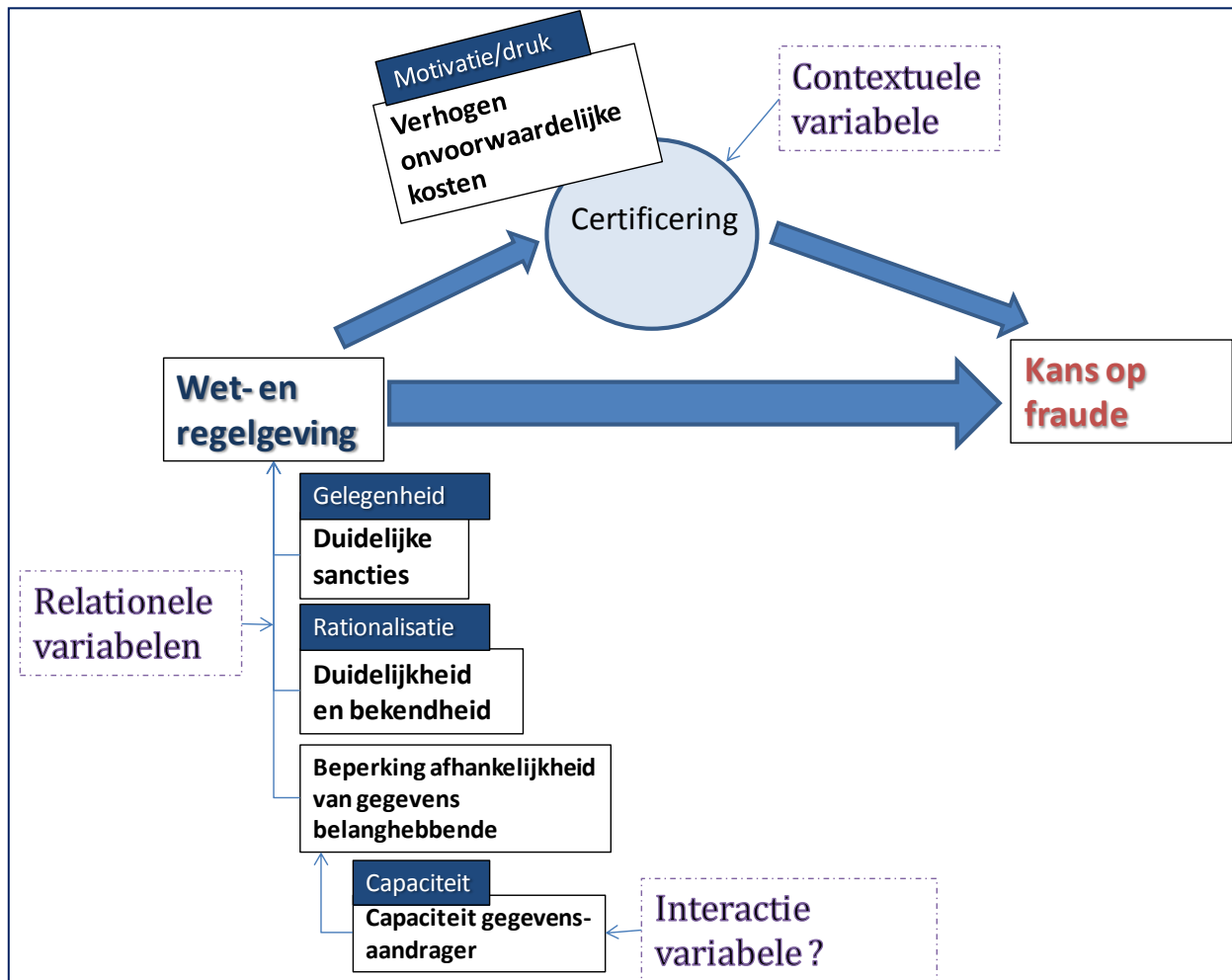
Voor het overzicht is hier nogmaals de compilatie weergegeven van de verschillende theorieën betreffende de fraude-elementen bijeengebracht binnen de fraudediamant, dat als uitgangspunt heeft gefungeerd voor de verdere operationalisering.



HERHALING FIGUUR 2-4: DE VERSCHILLENDE FRAUDE-ELEMENTEN WEERGEGEVEN IN DE FRAUDEDIAMANT

### 3.1 Conceptueel model

Binnen het theoretisch kader zijn vele theorieën aan bod gekomen, waarbij in § 2.2.5 *Analyse van de fraude-elementen* met figuur 2-4 alle theorieën zijn gecomprimeerd met de elementen uit fraudediamant, te weten motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie en capaciteit. Vervolgens was een grote gemene deler bij de uiteenzetting van beleidsinstrumenten en maatregelen tegen fraude dat gesteld wordt dat het recht op en de hoogte van een uitkering/subsidie zo min mogelijk afhankelijk gesteld moet worden van de gegevens afkomstig van de belanghebbende. Bij de hantering van deze kernbegrippen (motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie en capaciteit) uit het theoretisch kader kan de volgende schets voor een conceptueel model worden weergegeven.



FIGUUR 3-1: KERNBEGRIPPEN IN CONCEPTUEEL MODEL

### 3.2 Onderzoekshypothesen

Onderzoekshypothesen betreffen stellingen die (nog) niet bewezen zijn en hebben als beginpunt gediend voor de verklaring en afleiding die in deze scriptie gehanteerd is. In § 2.2.5 *Analyse van de fraude-elementen* is reeds gesteld dat alle aspecten uit de fraudediamant aan bod zullen komen bij de onderzoekshypothesen, waarbij het gaat om de aspecten motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie en capaciteit. Maar ook de mate van fraudegevoeligheid speelt een rol bij de kans op fraude en zal van belang zijn bij het beleidsontwerp.

Hieronder volgt een weergave van de binnen dit onderzoek geformuleerde hypothesen per aspect.

Motivatie/druk:

**Naarmate de onvoorwaardelijke kosten tot deelname aan een regeling worden verhoogd (door bijvoorbeeld certificering of screening), zal de kans op fraude afnemen.**

Met andere woorden zal de kans op fraude afnemen als toetreding alleen mogelijk is middels screening of certificering (met de daarbij behorende controles), zoals Intraval (2010) stelde dat het verhogen van onvoorwaardelijke kosten een preventief effect kan hebben op het plegen van fraude.

Gelegenheid:

**Naargelang in de wet- en regelgeving duidelijke sanctioneringen op overtredingen zijn opgenomen, wordt de kans op fraude kleiner.**

Zoals in § 2.2.2 *Rationele keuzetheorie* beschreven is, staat de schatting van de kans op een sanctie en beoordeling van de ernst van de sanctie in relatie met de kans op fraude (Reelick, 2010). Ook is dit naar voren gekomen bij de Tafel van Elf; T 10 en T11 zijnde de sanctiekans en de sanctie-ernst (*Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006*). Dit betreft een aspect dat binnen het beleidsontwerp van fraudegevoelige wet- en regelgeving meegenomen kan worden.

Rationalisatie:

**Naarmate de duidelijkheid binnen wet- en regelgeving toeneemt en er meer bekendheid wordt gegeven aan het bestaan van die wet- en regelgeving wordt de kans op overtreding kleiner.**

De bekendheid en duidelijkheid in de wet komt in meerdere theorieën terug als fraude element. Waarbij gesteld is dat de complexiteit van wet- en regelgeving ertoe kan leiden dat de wil tot naleving van de regels verdwijnt (*Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006*). Het bieden van duidelijkheid aan de wet of regeling in de fase van beleidsontwerp kan op basis van deze hypothese bijdragen aan het reduceren van fraude.

Afhankelijkheid:

Binnen het theoretisch kader is ter zake de fraudegevoeligheid van wet- of regelgeving meerdere malen aan de orde gebracht dat bekostiging, uitkering of subsidie afhankelijk gesteld van de gegevens van de belanghebbende fraudegevoeligheid met zich meebrengt. Dit is een aspect dat bij de beleidsvoorbereiding al voorkomen kan worden. Daarom wordt er naast de hypothesen met aspecten van de fraudediamant nog één hypothese aan toegevoegd:

**Hoe minder het recht op én de hoogte van een toekenning afhankelijk is gesteld van gegevens (informatie) van de belanghebbende (of een derde) wordt de kans op fraude verminderd.**

Met andere woorden zal de kans op fraude verminderd worden als er meer checks and balances ingebouwd worden ten aanzien van de aangeleverde gegevens van belanghebbende.

Capaciteit:

De volgende hypothese ligt in het verlengde van de voornoemde afhankelijkheid. Zo was het voor een tweetal psychiaters mogelijk valse medische verklaringen op te stellen en daarop indicaties en pgb-gelden te verkrijgen. Hierbij speelt enerzijds de afhankelijkheid mee dat op basis van alleen deze gegevens indicatiestellingen door het CIZ werden afgegeven. Anderzijds speelt de capaciteit van de psychiaters hierbij ook een belangrijke rol. De psychiaters beschikken niet alleen over de bevoegdheid en bekwaamheid om medische verklaringen af te geven, maar kennen ook het medische beroepsgeheim. Hierdoor wordt de informatieverkrijging door controlerende of handhavende instanties bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. Daarnaast speelt de capaciteit (en/of positie) van de belanghebbende of intermediair (beide als gegevensaanvrager) ook een rol. Hierbij wordt de volgende hypothese binnen dit onderzoek van belang geacht: **Wanneer binnen het proces van**

toekennen de bekwaamheid en bevoegdheid bij één partij gelegen is die tevens verantwoordelijk is voor de aan te dragen gegevens, zal bij inschakeling van een onafhankelijke derde de kans op fraude verminderd worden.

Deze hypothesen bevatten de kernbegrippen uit het theoretisch kader en de centrale vraagstelling. De hypothesen zullen getoetst worden aan enerzijds de oordelen en ervaringen van de respondenten (deskundigenoordeel) en anderzijds op basis van documentanalyse. Een belangrijk deel hiervan betreffen beschikbare rapporten waarbij onderzoek is gedaan naar facetten van de pgb-regeling dan wel de pgb-fraude. Vanuit dit punt is de basis voor de operationalisering van het onderzoek gelegd.

### 3.3 Operationalisering

In dit hoofdstuk zijn de behandelde theorie en de gedeponeerde hypothesen uit de voorgaande paragraaf geoperationaliseerd. De fraude-elementen (motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie, afhankelijkheid en capaciteit) uit de theorie zijn daarbij meetbaar gemaakt door het selecteren van objectieve kenmerken (indicatoren) waaraan de empirie getoetst kon worden. Dit zijn afhankelijke variabelen die afgezet zijn tegen de kernvariabele binnen dit onderzoek; namelijk de kans op fraude (de mate waarin en de omvang van fraude).

Door het relatief korte bestaan van de pgb-regeling in zijn huidige hoedanigheid en de beperkt beschikbare gegevens is het onmogelijk een individuele afhankelijke variabele (motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie, afhankelijkheid en capaciteit) te isoleren van de andere variabelen en daarbij het oorzakelijk verband te kunnen vaststellen. Derhalve is bij een aantal aspecten teruggevallen op uitkomsten uit andere onderzoeken (documentanalyse) om de uitkomsten binnen dit onderzoek te kunnen vergelijken en staven en waar mogelijk te toetsen op de pgb-regeling.

#### 3.3.1 De kans op fraude (in omvang, de mate waarin het optreedt) als uitkomstvariabele

Binnen de hypothesen uit voorgaande paragraaf is er één afhankelijke uitkomstvariabele, namelijk de kans op fraude. In § 2.1 *Definitie fraude* is de definitie van fraude als volgt geformuleerd:

**'OPZETTELIJKE MISLEIDING OM EEN ONRECHTMATIG OF ONWETTIG VOORDEEL TE VERKRIJGEN'**

Hierbij dient de notie gemaakt te worden dat niet alle fraude zichtbaar is en er ook geen bekendheid is over hoeveel er in Nederland precies gefraudeerd wordt. Daardoor is het lastig nauwkeurig vast te kunnen stellen wanneer de kans op fraude vermindert. Met andere woorden ontbreekt hier de directe waarneembaarheid en zal de kans op fraude vooral opgehangen worden aan het deskundigenoordeel van de respondenten. De verschillende fraude-elementen zijn in de interviews behandeld en voorgelegd aan de respondenten voor wat betreft het verwachte effect op de kans op fraude. Daarnaast is getracht een parallel te trekken met andere soorten fraudes en branches en is een beroep gedaan op andere onderzoeken.

#### 3.3.2 Financiële druk in sociaal economische context als contextuele variabele

De contextuele variabele binnen dit onderzoek betreft de rationele keuze die een persoon maakt bij de overweging wel of niet over te gaan tot fraude; een soort kosten-baten analyse. Uit literatuur over fraude in de sociale zekerheid blijkt dat de hoofdreden voor het plegen van fraude vrij eenvoudig is: economische noodzakelijkheid (Dean & Melrose, 1997; Van Gils et al., 2007 in *Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding*, 2009).

Door Intraval (2010) is gesteld dat het verhogen van onvoorwaardelijke kosten een preventief effect kan hebben op het plegen van fraude. Binnen de case van de pgb-fraude met het oog op de frauderende intermediairs kunnen de onvoorwaardelijke kosten van toetreding worden verhoogd

door hierin screening ofwel certificering te verplichten. Deze variabele is voornamelijk onderzocht aan de hand van het oordeel van deskundigen middels interviews.

### 3.3.3 Gelegenheid, rationalisatie en afhankelijkheid als relationele variabelen

Binnen de hypothesen zijn drie fraude-elementen benoemd met hieraan gekoppeld de onafhankelijke relationele variabelen:

- Gelegenheid met als aspect de duidelijke sanctionering in wet- en regelgeving;
- Rationalisatie met als dimensie de duidelijkheid van wet- en regelgeving en de bekendheid hiervan;
- Afhangelijkheid betreffende de mate waarin de instantie afhankelijk is van gegevens van belanghebbende.

Deze relationele variabelen hebben eveneens een operationalisering ondergaan, omdat zij onvoldoende direct waarneembaar zijn én de invulling ervan sterk gebonden is aan opvattingen, normen en waarden.

#### Gelegenheid

Bij de hypothesen is gesteld dat naargelang de sancties duidelijk in de wet- en regelgeving zijn opgenomen de kans op fraude daalt. Dat een sanctie wel of niet is opgenomen in de regeling is voldoende waarneembaar, maar over duidelijkheid valt te twisten en deze is subjectief. Op basis van de volgende indicatoren wordt bepaald hoe duidelijk de sanctionering is. Bewust is hierbij gekozen voor meerdere documenten, opdat de cliënten niet altijd de regeling erop na zullen slaan, maar wel veelvuldig aanvraagformulieren of verantwoordingsformulieren moeten invullen (en dus zien). Hierachter schuilt de gedachtegang dat duidelijkheid in wet- en regelgeving samenhangt met het kenbaar maken op verschillende plaatsen en momenten (timing en mediakeuze).

Duidelijkheid over sancties	Beschreven in welke mate		
	Expliciet	Impliciet	Niet
Waarin zijn de sancties beschreven en gepubliceerd?			
Sanctie opgenomen in (toelichting van) verantwoordingsformulieren			
Sanctie opgenomen in (toelichting van) aanvraagformulieren			
Sanctie opgenomen in voorlichtingsmateriaal (website, brochures, etc)			
Sanctie opgenomen in de wet- of regelgeving			

TABEL 3-3: INDICATOREN BETREFFENDE DE DUIDELIJKHEID VAN SANCTIES IN WET- EN REGELGEVING

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd waar zij het van belang achten dat sancties vermeld worden. De uitkomsten uit de interviews zijn vergeleken met de data-analyse.

#### Rationalisatie

Bij het fraude-element rationalisatie is de hypothese neergelegd dat hoe meer duidelijkheid en bekendheid de wet- en regelgeving verschaft, hoe lager de kans op fraude is. Immers kan de complexiteit (onduidelijkheid) van wet- en regelgeving ertoe leiden dat de wil tot naleving van de regels verdwijnt. De invulling van dit aspect is erg subjectief en erg gebonden aan heersende opvattingen, normen en waarden. De directe waarneembaarheid ontbreekt en op basis van interviews en documentanalyse zal de regeling beoordeeld worden op duidelijkheid en bekendheid vanuit verschillende perspectieven met de volgende meetwaarden:

Mate van bekendheid en duidelijkheid	Zeer slecht	slecht	matig	voldoende	ruim voldoende	goed
	1	2	3	4	5	6

TABEL 3-4A: MEETWAARDEN VOOR MATE VAN BEKENDHEID EN DUIDELIJKHEID REGELGEVING

Uiteindelijk zal dit uitmonden in de volgende tabel:

Mate van bekendheid en duidelijkheid	Bron				
	Facetten	Pgb-houders	Belangenvereniging	Uitvoerende instanties	Beleidsmakers
Bekendheid aan regelgeving gegeven					
Regelgeving zelf duidelijk					
Duidelijkheid geboden door instanties					

TABEL 3-4B: MEETPUNTEN VOOR MATE VAN BEKENDHEID EN DUIDELIJKHEID REGELGEVING

### Afhankelijkheid

Afhankelijkheid is een element dat fraudegevoeligheid met zich meebrengt wanneer bekostiging, uitkering of subsidie afhankelijk gesteld is van de gegevens van de belanghebbende of een enkele derde. De AR (2003) spreekt over gewenste reseigneringen, waarbij gegevens van derden gebruikt worden voor de vaststelling of hoogte van de betreffende uitkering of subsidie.

Voor de operationalisering zijn de verschillende fasen van pgb-aanvraag tot en met de toekenning onderscheiden en is onderzocht van wie de gegevens afkomstig zijn, waarop een besluit wordt genomen (conform de regelgeving en in de praktijk).

Afhankelijkheid van belanghebbende of derden voor gegevens	Gegevens afkomstig van			
	Fasen van toekenning en vaststelling	pgb-houder	intermediair	zorgverlener
Aanvraag obv aanvraagformulier beoordeeld CIZ				
Definitieve vaststelling (toekenning) obv verantwoordingsformulier beoordeeld door zorgkantoor				

TABEL 3-5: INDICATOREN VAN AFHANKELIJKHEID VAN BELANGHEBBENDEN OF DERDEN VOOR GEGEVENS

Opgemerkt dient te worden dat de benoemde relationele variabelen niet de enige variabelen zijn die van invloed kunnen zijn op de kans op fraude. Zo is bijvoorbeeld de detectiekans eveneens van invloed, maar zal binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten moeten worden, omdat hiervoor geen meetbare gegevens zijn betreffende de pgb-regeling.

### 3.3.4 Capaciteit gegevensaanvrager als extra variabele (een interactie variabele?)

Het bijzondere van de laatstgenoemde relationele variabele – de afhankelijkheid van belanghebbende voor gegevens – is dat deze beïnvloed kan worden door een andere variabele, namelijk de capaciteit. Binnen dit onderzoek is tevens onderzocht of dit een interactie variabele betreft.

Hiervoor zijn aan de hand van de uitkomsten uit de voorgaande variabele de capaciteitseenheden uitgewerkt naar bevoegdheid/bekwaamheid en beroepsgeheim (waardoor gegevensverzekering onmogelijk gemaakt wordt). Dit zal tot uitdrukking worden gebracht middels tabel 3-6.



Capaciteit van belanghebbende of derden voor gegevens	Gegevens afkomstig van				
	pgb-houder	intermediair	medicus	overheidsinstantie	ander
Fasen van toekenning en vaststelling					
Bevoegdheid/ bekwaamheid					
Beroepsgeheim					

**TABEL 3-6: CAPACITEIT VAN DE GEGEVENSAANDRAGER**

Deze uitkomsten over capaciteit zullen vanzelfsprekend volgen op de uitkomsten betreffende de afhankelijkheid van belanghebbende of derde voor de aanlevering van gegevens bij toekenning of vaststelling en kennen een additionele fraudegevoeligheid toe aan de afhankelijkheid.

## 4. Analyse pgb-regeling

4. Analyse pgb-regeling

#### 4. Analyse pgb-regeling

Alvorens wordt ingegaan op de analyse van de pgb-regeling en de daarmee gepaard gaande fraude is het van belang notie te geven aan drie trajecten die zich afspeelden gedurende het onderhevig onderzoek.

##### Domeindiscussie opsporing pgb-fraude

Fraude met pgb-gelden was voorheen niet expliciet toegewezen aan een specifieke opsporingsinstantie. Dienaangaande was het voor de dataverzameling van cijfermateriaal ook ondoenlijk een beeld te krijgen van de exacte cijfers over aantal strafrechtelijke onderzoeken naar pgb-fraude, omvang van schadebedragen en omvang van het aantal “misbruikte” budgetten. Onderzoeken naar fraude naar pgb's werden namelijk uitgevoerd door onder andere de FIOD en SIOD (onder leiding van het Functioneel Parket van het OM), de regionale politie (onder leiding van de ressortsparketten van het OM) en de bovenregionale rekercheteams van diverse politieregio's. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat het Ministerie van VWS geen eigen bijzondere opsporingsdienst heeft en evenmin in Wet of regelingen was vastgesteld door welke opsporingsinstantie de pgb-fraude opgepakt diende te worden.

Uit de interviews met de respondenten is gebleken dat in het begin van 2011 gestart is met een centraal fraudepunt ten aanzien van zorgfraude. Daarnaast is in mei 2011 (nadat de interviews hadden plaatsgevonden) definitief bekend geworden dat pgb-fraudes tot werkterrein van de SIOD zijn gaan behoren. De gehele discussie over tot welk domein de pgb-fraude hoorde, is binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

##### Interventiestrategie

Ten tijde dat dit onderzoek is uitgevoerd, werd onder leiding van het ministerie VWS in samenspraak met de verschillende relevante partijen (opsporingsorganisaties, uitvoerende instanties, toezichthoudende instanties, Openbaar Ministerie, belangenvereniging budgethouders en partijen namens de verzekeraars) een interventiestrategie uitgewerkt om tot een betere aanpak van fraudebestrijding in de zorg te komen. Een onderdeel hiervan had betrekking op de pgb-fraude. Het overleg tussen VWS en de verschillende partijen was reeds in 2009 ingezet. De staatssecretaris van het Ministerie van VWS schreef op 15 maart 2011 onder meer het volgende in een Kamerbrief betreffende pgb en particuliere jeugdzorg: *“Uit rapportages van onder andere Zorgverzekeraars Nederland, NZa en SIOD blijkt dat de pgb-regeling fraudegevoelig is. Ik vind het daarom belangrijk dat er maatregelen worden genomen om de risico's op fraude die de huidige regeling en uitvoering met zich meebrengen te verminderen. Momenteel worden dan ook aanvullende maatregelen uitgewerkt om fraude met pgb's te voorkomen. Dit gebeurt in overleg met alle bij de pgb-regeling betrokken partijen. De werkgroep fraude kijkt zorgvuldig naar mogelijke maatregelen in de gehele pgb-keten, dus op het gebied van voorlichting, preventie, detectie en repressie. Deze maand zal het advies gereed zijn. In de pgb-brief die ik dit voorjaar aan de Kamer zal sturen, zal ik u informeren over de fraude-maatregelen die ik op basis van dit advies zal nemen.”* (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011a)

De respondenten konden ten tijde van de interviews (april 2011) nog geen uitspraken doen over hetgeen in de rapportage naar voren gebracht zou worden, maar wel werd de ambitie uitgesproken de rapportage gereed te hebben medio juni/juli 2011. Gezien de tijdsplanning van dit onderzoek zijn de resultaten uit de interventiestrategie en de hiermee gepaard gaande rapportage niet meegenomen binnen dit onderzoek. De resultaten uit de interventiestrategie zullen zonder meer overeenkomsten kennen, maar ook verschillen. Deze verschillen zullen grotendeels te maken hebben met de insteek van het onderzoek. Bij de interventiestrategie zijn naast opsporingsinstanties ook veel andere actoren op het terrein van de uitvoering van de pgb-regeling betrokken. Binnen dit onderzoek is ook aandacht

besteed aan de uitvoerende actoren van de pgb-regeling, maar ligt meer nadruk op de verschijnselen die binnen strafrechtelijke onderzoeken naar voren zijn gekomen.

#### Ministerraad over pgb 1 juni 2011 en terugdringen pgb

Op 1 juni 2011 heeft de Minister van het Ministerie van VWS middels de 'programmabrief langdurige zorg' haar plannen bekend gemaakt met betrekking tot de langdurige zorg en hiermee de maatregelen uit het Regeer- en Gedoogakkoord uitgewerkt. Daarmee heeft zij ook omvangrijke wijzigingen kenbaar gemaakt ten aanzien van de pgb-regeling die zullen aanvangen per 1 januari 2012 met een 'overgangstermijn' tot 1 januari 2014.

Het grootste gedeelte van onderhevig empirisch onderzoek heeft plaatsgehad in de maanden april en mei 2011. Derhalve is de analyse gericht op pgb-regeling zoals deze van kracht zal zijn tot 1 januari 2012 en zijn de plannen uit de programmabrief van 1 juni 2011 niet nader uitgewerkt in de analyse. Wel is bij een aantal aspecten de toekomstvisie aangehaald om de relatie te leggen met de bevindingen uit de analyse en de genoemde programmabrief.

#### Opzet uiteenzetting van de analyse

Binnen deze casestudy zijn eerst de algemene aspecten van de case beschreven:

- De pgb-regeling: de achtergrond, de regeling (formeel) en uitvoering (in de praktijk);
- De fraude met pgb-gelden vanuit verschillende gezichtspunten.

Deze beschrijving heeft plaatsgevonden op basis van gegevens uit de regeling, rapportages, Kamerstukken en interviews.

Vervolgens is een beschrijving weergegeven van de uitkomsten voortgekomen uit interviews en documentanalyse, waarbij de volgende vragen beantwoord worden:

- Is het ophogen van onvoorwaardelijke kosten (middels verplichte certificering of keurmerk) voor toetreding tot de pgb-regeling een effectieve mogelijkheid om preventief fraude te voorkomen?
- Hoe duidelijk is de sanctionering binnen de pgb-regeling en wat is gewenst?
- Hoe duidelijk is de pgb-regeling zelf en in welke mate wordt daar bekendheid aan gegeven?
- Hoe afhankelijk zijn zorgkantoren van de gegevensaanvrager?
- Wat voor invloed heeft de positie (capaciteit) van de gegevensaanvrager binnen de pgb-regeling?

### 4.1 De pgb-regeling

Op 1 april 2003 is de pgb-regeling nieuwe stijl ingevoerd, waarbij in de periode tot 1 januari 2006 mensen nog gebruik konden maken van de pgb-regeling oude stijl. Vanaf 1 januari 2006 is alleen de pgb-regeling van kracht in zijn huidige hoedanigheid (tot 1 januari 2012).

#### 4.1.1 De achtergrond

De pgb-regeling paste binnen de ingezette koers van de overheid, waarbij marktwerking binnen de zorg de boventoon voert en burgers hun eigen keuzes kunnen maken. Dit wordt onder meer duidelijk gemaakt in de toelichting van de pgb-regeling 2006:

*"Het persoonsgebonden budget (pgb) is een belangrijk instrument om tot vraagsturing en zorg op maat in het kader van de AWBZ te komen. Burgers stellen zich steeds mondiger op en geven uitdrukkelijk te kennen zelf meer vorm en inhoud te willen geven aan hun leven en willen daar ook zelf op aanspreekbaar zijn. Om aan deze behoefte tegemoet te komen, is vooruitlopend op de modernisering van de AWBZ een aantal jaren geleden het pgb ingevoerd." (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2005).*

Maar de perspectieven van de verschillende respondenten op de achtergrond (van het ontstaan) van de pgb-regeling zijn verschillend. Hierbij is een stukje geschiedenis op zijn plaats. Het idee van pgb heeft in de jaren '90 gestalte gekregen onder leiding van de toenmalige staatssecretaris Erica Terpstra. De vergoedingen van de zorgkosten door de AWBZ verliep tot 1994 via de capaciteit van instellingen (aantal bedden en plaatsen, waarbij de centrale overheid de bedden en plaatsen verdeelde over de verschillende regio's). Daarnaast bepaalde de instellingen op welke wijze de cliënt werd behandeld en welke dienstverlening werd gegeven. Al met al was het karakter van dit systeem erg aanbod gestuurd. (*Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011*).

De gedachte binnen VWS was dat verzorging niet per definitie in een tehuis moest plaatsvinden, maar dat de mogelijkheid ook thuis aangeboden moest kunnen worden. De pgb-regeling is in den beginnen ingevoerd om de vraag en aanbod meer op elkaar af te stemmen en mensen meer regie te geven over hun zorg (waar, wanneer en door wie) en daarbij ook nog op een goedkopere manier. Maar hierachter ging de gedachte schuil dat er een fors tekort was aan plaatsen in zorgtehuizen (verpleeghuizen of verzorgingshuizen). Wachtlijsten waren in deze tijd aan de orde van de dag en druiste in tegen de filosofie dat iedereen recht had op (geïndiceerde) zorg: als iemand zorg nodig heeft en hiervoor geïndiceerd is, mag deze zorg niet worden geweigerd. Door de invoering van de pgb, met als effect dat meer mensen thuis verzorgd konden worden, zou het tekort van aanbod in de zorg afnemen en daarmee dus ook de wachtlijsten.

Het pgb kent de volgende uitgangspunten:

- Budgettaire beheersing doordat er een vast budget voor de regeling wordt gereserveerd;
- Keuzevrijheid tussen het persoonsgebonden budget en de zorg in natura (ZIN);
- Maximale bestedingsvrijheid;
- Een onafhankelijke toetsing van de besteding die wordt uitgevoerd door het zorgkantoor dat het budget verstrekt.

(*Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011*)

Ook aan de respondenten is gevraagd naar wat volgens hen de achtergrond is van de pgb-regeling, waarbij hun verschillende percepties als volgt zijn weer te geven:

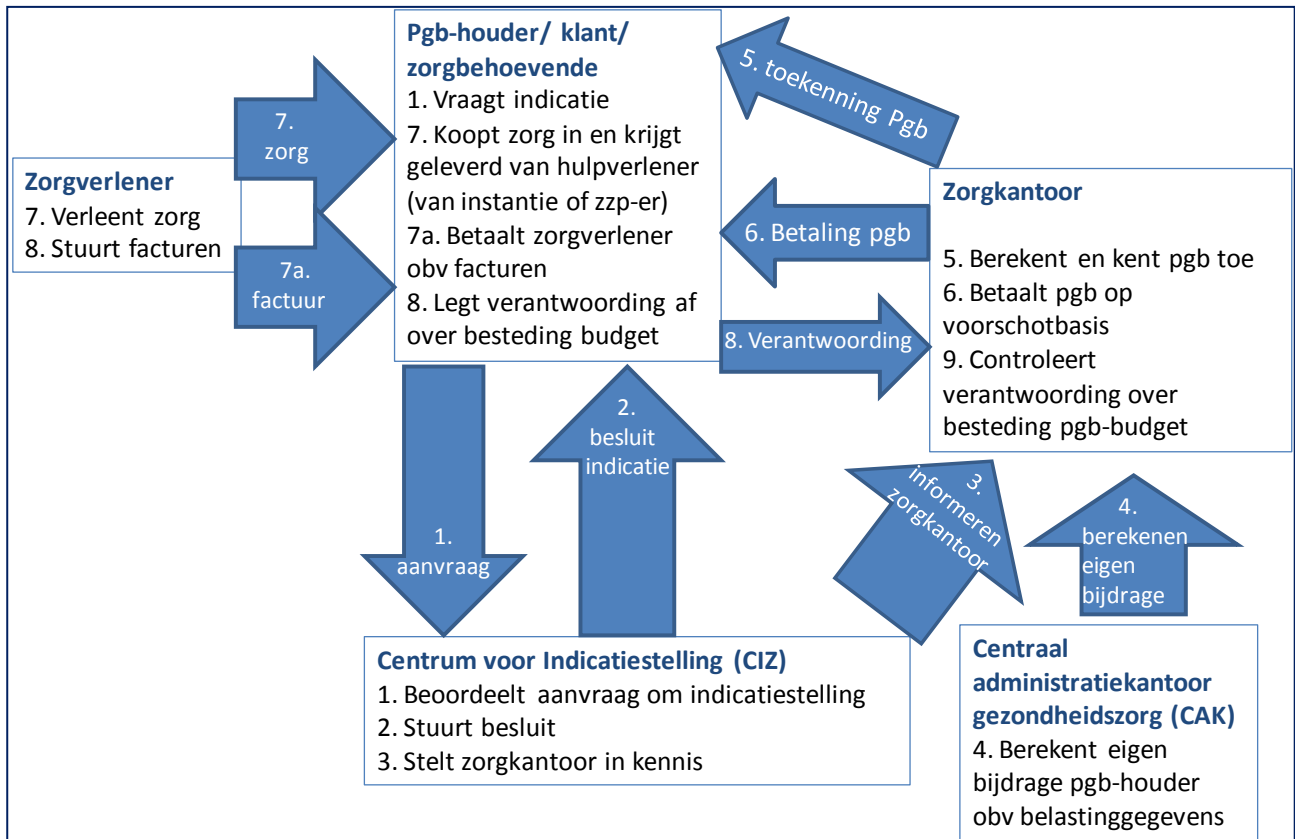
- Mensen krijgen zelf de regie over de zorg die zij wensen in te kopen bij wie en wanneer;
- Ontlasting van verzorgingstehuizen doordat mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen dankzij een pgb-budget;
- Bevordering van de marktwerking;
- Goedkoper door enerzijds de marktwerking en anderzijds het verblijf thuis in plaats van opname in verzorgingstehuizen.

Hierbij benadrukt de respondent van belangenvereniging Per Saldo dat pgb bedoeld is om mensen de eigen regie te geven over in te kopen zorgen om op die manier mee te kunnen doen in de maatschappij.

#### 4.1.2 De regeling

De pgb-regeling is een verzekering die valt binnen de AWBZ. Een ieder kan een indicatie aanvragen, waarop een indicatiestelling door het CIZ wordt afgegeven. Op de indicatie worden zorgklassen en zorgsoorten toegekend. Als de zorgsoort binnen het domein van de AWBZ valt, kan de verzekerde een keuze maken tussen het verkrijgen van zorg in natura of het ontvangen van een pgb budget en hiervoor zelf de zorg inkopen. Voorwaarde in de pgb-regeling hierbij is dat het om kwalitatief verantwoorde zorg moet gaan. Daarnaast dient de pgb-houder verantwoording af te leggen van de besteding van het budget. Dit reikt aanvankelijk niet verder dan het aangeven van de zorgsoort(en) voor het totaalbedrag over een bepaalde periode.

Om inzicht te geven in de verschillende stappen binnen een pgb-regeling is het proces van de aanvraag pgb tot en met de verantwoording weergegeven in figuur 4.1, waarbij de pgb-houder zelf de regie voert (en verantwoording draagt over het budget en ingekochte zorg).



FIGUUR 4-1: PROCES VAN PGB-AANVRAAG TOT PGB-VERANTWOORDING DOOR PGB-HOUDER ZELF

De pgb nieuwe stijl is op 1 april 2003 ingevoerd zoals in figuur 4-1 is weergegeven met de volgende stappen:

1. De verzekerde (pgb-houder) vraagt een indicatie aan bij het CIZ;
2. Het CIZ stelt vast hoeveel zorg de verzekerde nodig heeft. De verzekerde kiest tussen zorg in natura (ZIN) of pgb;
3. Het CIZ informeert het zorgkantoor over haar besluit;
4. Het Centraal administratiekantoor gezondheidszorg berekent de eigenbijdrage voor de pgb-houder op basis van belastingdienstgegevens;
5. Het zorgkantoor kent de pgb toe;
6. Het zorgkantoor betaalt de pgb-houder op voorschotbasis (afhankelijk van de grootte van het budget geschiedt dit jaarlijks, per half jaar, per kwartaal of per maand (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2008*));
7. De pgb-houder koopt de zorg in bij een zorgverlener (instantie, zzp-er of particulier) en ontvangt voor de geleverde zorg facturen/declaraties met daarop de dagen, uurtarief en aantal te betalen uren;
8. De pgb-houder legt verantwoording af over de ingekochte zorg (binnen zes weken na de voorschotperiode);
9. Het zorgkantoor controleert de verantwoording en stelt de beschikking op.

### 4.1.3 De uitvoering

Tot nu toe zijn een aantal actoren binnen de pgb-regeling naar voren gekomen, die betrokken zijn bij de uitvoering. Zoals in het weergegeven proces naar voren komt, kennen de zorgkantoren de pgb's toe. Dit doen zij op basis van de ministeriële regeling subsidies AWBZ. Het college van zorgverzekeringen coördineert de uitvoering van de pgb-regeling (*College voor zorgverzekeringen, 2006*). Hieronder volgt een opsomming van de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de pgb-regeling met daarbij een korte toelichting.

#### College voor Zorgverzekeringen (CvZ)

Het CvZ is een zelfstandig bestuursorgaan die de pgb-regeling coördineert en eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de regeling en alle financiële aspecten. De uitvoering van de pgb-regeling is uitbesteed aan de zorgkantoren (concessiehouders) die hiervoor zijn aangewezen. CvZ draagt dienaangaande de controleprotocollen aan waaraan de zorgkantoren zich dienen te houden bij de uitvoering van hun wettelijke taak (*FIOD-ECD, 2009*).

#### De concessiehouders, zijnde de zorgkantoren:

Aan de zorgkantoren wordt op aanvraag per kalenderjaar een subsidie verleend die bestemd is voor het verstrekken van netto persoonsgebonden budgetten. De zorgkantoren geven daarbij wettelijk uitvoering aan de pgb-regeling. Met inachtneming van de voorwaarden die in de pgb-regeling zijn vermeld, verleent zij de pgb's, bevoorschot de pgb-houders het toegekende budget, stelt de verleningsbeschikking op, voert steekproefsgewijs (5%) controle uit op de formulieren, vordert indien nodig terug en stelt uiteindelijk de subsidie vast.

#### Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ):

Het CIZ is het uitvoeringsorgaan dat als wettelijke taakstelling heeft te oordelen of een verzekerde aanspraak heeft op AWBZ-zorg. Komt iemand in aanmerking voor AWBZ-zorg volgens het CIZ, dan beoordeelt zij tevens op hoeveel zorg iemand recht heeft en voor hoe lang (in categorieën). De beoordeling geschiedt op basis van objectieve criteria (die landelijk zijn vastgelegd). Het CIZ stelt de aard en de omvang van de AWBZ-zorg vast in een indicatiebesluit.

#### Centraal administratiekantoor zorg (CAK):

Specifiek op de pgb-regeling gericht, berekent het CAK aan de hand van gegevens van de belastingdienst de eigen bijdrage die voor rekening komt van de pgb-houder.

#### Nederlandse Zorgautoriteit (NZA)

De NZa heeft binnen de zorg twee functies: enerzijds is zij de marktmeester in de zorg en anderzijds ook de onafhankelijke toezichthouder op de zorg. Als marktmeester dient zij vooral op te treden (op de zorgmarkt) als de belangen van de consument in het geding komen. Als toezichthouder richt zij zich vooral op het gedrag van alle zorgaanbieders en zorgverzekeraars op de curatieve en langdurige zorgmarkt met het oog op naleving van de wet.

Binnen de pgb-regeling heeft zij derhalve geen directe rol en richt zij zich vooral op de prestaties van de zorgkantoren.

#### Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)

Het doel van IGZ is de volksgezondheid te bevorderen door effectieve handhaving van de kwaliteit van zorg. Zij is vooral gericht op de kwaliteit van zorg en heeft geen directe taak bij de uitvoering van de pgb-regeling. Wel heeft zij hierin de bevoegdheid in te springen wanneer de kwaliteit van zorg in het geding komt.

Bovengenoemde instanties zijn binnen de pgb-keten de organisaties die het meest betrokken zijn bij de uitvoering van pgb. Dit is echter geen limitatieve opsomming, maar binnen de onderhevige analyse zijn dit de belangrijkste actoren.

#### 4.1.4 De cijfers

Vanaf 1 januari 2006 is de pgb-regeling volledig van kracht in zijn huidige vorm (vanaf 1 januari 2003 tot 1 januari 2006 was sprake van een overgangperiode). In de publiciteit komt de pgb-regeling vaak in het licht te staan gezien haar omvang en het gevaar dat de regeling onbetaalbaar dreigt te worden. Zo stelde het Sociaal en Cultureel Planbureau (2011) dat bij ongewijzigd beleid het aantal mensen met een pgb-budget zal doorgroeien tot 191.000. Om een indicatie te geven van de groei van het aantal budgethouders en het hiermee gemoeide bedrag worden de cijfers gepresenteerd in de volgende tabel over de jaren 2005 (voor de pgb-regeling nieuwe stijl), 2006 en 2007 (als de pgb-regeling net is ingevoerd) en als laatste de meest recente gegevens over de jaren 2010 en 2011.

Pgb in bedragen en cijfers	Jaren				
	2005	2006	2007	2010	2011
Raming toe te kennen pgb/ subsidie plafond	€ 852.400.000,00	€ 1.000.000.000,00	€ 1.039.000.000,00	€ 2.360.000.000,00	€ 2.716.000.000,00
Uiteindelijk toegekend	€ 848.100.000,00	€ 1.136.000.000,00	€ 1.330.000.000,00	€ 2.300.000.000,00	
Aantal budgethouders	67.228	86.618	76.560	135.000	130.000

TABEL 4-1: BEDRAGEN EN AANTAL BUDGETHOUDERS BINNEN DE PGB-REGELING IN DE LOOP DER JAREN

Volgens het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2011) heeft de groei van het pgb-gebruik te maken met uiteraard de vergrijzing, maar vooral ook omdat er een vraagstimulerende werking vanuit gaat. Dit wil zeggen dat er "nieuwe" zorgvragers op de markt zijn gekomen, die voorheen geen gebruik maakten (of zouden maken) van de zorg in natura (ZIN). Tevens lijkt ook de hoogte van de uitgekeerde bedragen een rol te spelen bij de groei, omdat deze budgetten vrij hoog zijn in Nederland, wat het aantrekkelijk maakt (*Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011*).

#### 4.2 De pgb-regeling in uitvoering

In voorgaande paragraaf is vooral aandacht besteed aan de formele kant van de pgb-regeling, zoals het beleid deze uitdraagt. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de uitvoering van de pgb-regeling met het oog op de controle en waar de uitvoerende instanties tegen aan lopen met het oog op het signaleren en detecteren van fraude.

##### 4.2.1 Controle door Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)

Zoals uit figuur 4-1 valt op te maken, is het CIZ de eerste instantie die binnen de pgb-regeling in aanraking komt met de aangeleverde gegevens van de verzekerde. Het CIZ verricht naar aanleiding van een aanvraag onderzoek naar onder meer de algemene gezondheidstoestand, de beperkingen, het psychisch en sociaal functioneren en de sociale omstandigheden van de aanvrager. Hierbij maakt het CIZ gebruik van zoveel mogelijk toegevoegde of beschikbaar gestelde gegevens en raadpleegt de behandelaars van de verzekerde (conform artikel 7 van het Zorgindicatiebesluit). De wijze waarop het CIZ haar onderzoek verricht staat echter niet expliciet in de regelgeving aangegeven en verschilt per type aanvraag, aldus een medewerker van deze uitvoeringsinstantie. Daarbij is vervolgens niet uit te sluiten dat er verschillen bestaan tussen de verschillende medewerkers van het CIZ en de wijze waarop zij hieraan uitvoering geven.



Eén van de respondenten haalt aan dat de fraudegevoeligheid alles te maken heeft met de administratieve behandeling en stelt het volgende ten aanzien van de rol die het CIZ hierin heeft: *“CIZ heeft een poortwachtersfunctie die het puur administratief beoordeelt. Het zou wezenlijk verschil maken als er een huisbezoek zou plaatsvinden. Er is nu geen contact met de cliënt..... Het contact met de cliënt is verloren en dan krijg je een verhoogd risico op fraude.”*

Daarentegen verklaarde een medewerker van CIZ in een getuigenverhoor op de vraag hoe CIZ controleerde of de aangevraagde zorg en de hoogte daarvan correct is: *“Het is de taak van het CIZ de zorgvraag goed objectief in beeld te brengen, te objectiveren. Niet alleen zorginstellingen, maar ook individuele zorgvragers stellen zaken soms anders voor dan ze in werkelijkheid zijn. In nader onderzoek of navraag bij de huisarts moet het CIZ zich een beeld vormen van de werkelijke zorgbehoefte. Soms wordt een cliënt ook fysiek bezocht. We vormen ons zo een oordeel over de aanspraak op AWBZ zorg.”*

Bij strafrechtelijke onderzoeken komen echter andere signalen naar voren. Zo stelde één van de respondenten uit de opsporing hierover het volgende: *“Ik zie bij het CIZ dat het een papieren regeling is en er eigenlijk geen fysieke controle geschiedt. Dat is echt incidenteel. Het wordt volledig gestoeld op de gegevens die op de aanvraag staan. Hooguit wordt er nog een belletje of mail gestuurd naar de behandelende arts en als er geen reactie komt, doet men nog een herhaalbericht. Als er dan nog geen reactie komt, wordt de zorg gewoon toegekend op basis van het bestaande dossier. Er wordt verder niet op in gegaan. Ze nemen zelden contact (heel incidenteel) op met de zorgbehoevende. Maar dat is echt gericht op de zorg die verleend moet worden, dus heel erg zware gevallen. Dan is de zorgvraag zo groot waarbij vraagtekens gezet worden of het wel mogelijk is die zorg thuis te krijgen. Dat is puur gericht op de te verlenen zorg. In ons onderzoek zijn ze helemaal niet langs geweest bij de mensen.”*

In het rapport ‘Persoonsgebonden Zorg Verantwoord’ (FIOD-ECD, 2009) komen onder meer de volgende punten naar voren betreffende de uitvoering door het CIZ:

- CIZ mist de (financiële) prikkels om fraude actief te bestrijden;
- De sterke stijging van de pgb-aanvragen de laatste jaren, dwingt het CIZ steeds meer tot telefonische (her)indicatie. Het risico van een onterechte of te hoge indicaties is bij deze werkwijze hoog;
- Er vindt nauwelijks of geen onderlinge informatie-uitwisseling plaats tussen zorgkantoren en CIZ over fraudegevallen;
- Bij het CIZ bestaat geen intern voorschrift of richtlijn voor het personeel over hoe om te gaan met het vermoeden van fraude.

Hierbij heeft het er alle schijn van dat bij CIZ de mogelijkheden en de protocollen over hoe gecontroleerd dient te worden wel aanwezig zijn, maar dat zij door de waan van de dag “genoodzaakt” waren kortere lijnen te volgen om tot een indicatiestelling te komen binnen de hiervoor gestelde termijnen.

In de programmabrief van 1 juni 2011 stelde de Minister van VWS hierover het volgende: *“Uit de analyse van de fraude-zaken is naar voren gekomen dat er cliëntgroepen zijn (bijvoorbeeld cliënten met een psychiatrische grondslag) waarbij het voor het CIZ zonder direct contact niet altijd eenvoudig is om een goede diagnose te stellen en de aard en de omvang van de beperkingen te bepalen. Om dit te ondervangen wordt door het CIZ de werkinstructie die momenteel geldt voor budgethouders die gebruik maken van een bemiddelingsbureau, voor betreffende cliënten uitgebreid. Op grond van deze instructie*

*wordt aan de hand van een risicoanalyse bepaald of cliënten door het CIZ moeten worden gezien.” (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b).*

Hiermee komt de Minister van VWS tegemoet aan de signalen vanuit de opsporing om bij verhoogde risico's aan het begin van het proces (bij de aanvraag) de fraudekans te beperken door middel van fysieke controle.

#### 4.2.2 Controle door zorgkantoren

Zoals in het theoretisch kader in § 2.4.4 *Controlebeleid* beschreven is, is de controle op de juistheid en volledigheid van gegevens van wezenlijk belang. Waarbij het instrument van een controleprotocol en bijbehorende risicoanalyses is aangedragen, zodat de effectiviteit van controle vergroot kan worden door de aandacht te richten op de meest risicovolle posten.

Formeel ligt de controleplicht binnen de pgb-regeling bij de concessiehouders, zijnde de zorgkantoren. Het Algemeen Rapport uitvoering AWBZ (2009) stelt de volgende eis: *“Om pgb-houders juiste informatie te verstrekken en de juiste vaststelling van pgb-bedragen te waarborgen, moeten concessiehouders in het proces van het vaststellen van de budgetten voldoende, handmatige of geautomatiseerde, controlemaatregelen inbouwen.”* Hierbij moeten de zorgkantoren de globale en intensieve controles op de besteding van pgb's tijdig uitvoeren.

De globale controle houdt hierbij in dat het zorgkantoor per voorschotperiode de uitgaven die de budgethouder heeft verantwoord, controleert zonder dat bewijsstukken worden overlegd.

Bij de intensieve controle (5%) zal het zorgkantoor de volgende punten nagaan:

1. Valt de zorgverlening binnen het pgb-domein?
2. Zijn er getekende zorgovereenkomsten aanwezig?

Bij de 5%-controle wordt gekeken of er feitelijk declaraties/facturen/loonstroken aanwezig zijn en of deze in overeenstemming zijn met de verantwoordingsformulieren.

In het rapport 'Persoonsgebonden Zorg Verantwoord' (FIOD-ECD, 2009) komen onder meer de volgende punten naar voren betreffende de uitvoering door de zorgkantoren:

- De zorgkantoren missen de (financiële) prikkels om fraude actief te bestrijden;
- De controles op budgethouders blijven – zoals voorgeschreven – beperkt tot het opvragen van onderliggende bescheiden. Door het ontbreken van contra-informatie of onderzoeksmogelijkheden kan nauwelijks tot een vermoeden van een strafbaar feit worden gekomen.

#### Zorgkantoren over hun controlemogelijkheden

De zorgkantoren spreken zelf hun zorg en frustraties uit over de beperkte controlemogelijkheden die zij tot hun beschikking hebben, zo stelde één zorgkantoor over de controle met betrekking tot de pgb-bureaus: *“Wat ze in de praktijk aan zorg verlenen, is voor ons niet inzichtelijk. En zo lang de cliënt niet klaagt, kun je dan niets beginnen.” (Research voor Beleid, 2009, p. 40).* Hierbij wordt door de zorgkantoren gesteld: *“Zolang het op papier klopt, kunnen we niks beginnen.”* De zorgkantoren zouden graag zien dat zij, of een andere instantie, controles kunnen uitvoeren op de daadwerkelijk geleverde zorg zodat kan worden vastgesteld dat het in rekening gebrachte ook daadwerkelijk geleverd is en voldoet aan kwaliteitseisen.” (Research voor Beleid, 2009, p. 41).

#### Opsporingsinstanties over de controle door zorgkantoren

Ook vanuit de opsporingsinstanties worden de meeste kanttekeningen gezet op de wijze van controle. Alle vijf de respondenten werkzaam in de opsporing stellen dat deze controle onvoldoende is en zien

dit als één van de voornaamste oorzaken dat er sprake is van fraude met pgb-gelden. Ook benoemen zij de intensieve controle “slechts een papieren controle”. Veelvuldig wordt door de respondenten aangedragen dat een huisbezoek bij de individuele budgethouder de beste oplossing zou zijn en er op deze wijze geïnventariseerd kan worden wat er aan zorg daadwerkelijk geleverd wordt. Dit zou drie uitwerkingen tot gevolg kunnen hebben:

- Fraude bij meer verantwoorde zorg dan geleverde zorg kan op deze wijze aan het licht worden gebracht;
- De kwaliteit van zorg wordt op deze wijze ook getoetst (binnen strafrechtelijke onderzoeken is meermalen voorgekomen dat budgethouders in verwaarloosde toestanden werden aangetroffen omdat de zorg niet werd verleend, maar wel werd gedeclareerd);
- Hier gaat tegelijkertijd ook een preventieve werking vanuit, omdat de zorgverleners dan weten dat de mogelijkheid bestaat dat er fysieke controle plaatsvindt.

Tegelijkertijd geven alle respondenten hierbij het voorbehoud dat de uitvoering hiervan erg kostbaar zal zijn, maar dat bij gerichte bezoeken op basis van risicoanalyses dit zich dubbel en dwars zal terugverdienen.

#### Hiaten bij de controle door zorgkantoren

Daarnaast wordt door meerdere respondenten gesteld dat de zorgkantoren de trigger missen om grondig te controleren en fraude te detecteren. De pgb-regeling betreft voor hen een gesloten systeem, waarbij zij voor de uitvoering een bedrag ontvangen. Echter zijn de zorgkantoren niet direct gebaat bij het detecteren van fraude. Dit kost immers capaciteit en levert ze geen extra ontvangsten op. Zo stelde één van de respondenten: *“De zorgkantoren hebben feitelijk geen financieel voordeel om extra inspanningen te doen bij het opsporen van fraude”*.

Tevens werd door verschillende respondenten het knelpunt naar voren gebracht dat de zorgkantoren geen registratie en geen zoekmogelijkheden op zorgverlener of bemiddelingsbureau hebben. Dit wordt onderschreven doordat bij de invoering van de pgb nieuwe stijl met de zorgkantoren is afgesproken dat zij slechts een beperkte gegevensset hoeven te registreren (*College voor zorgverzekering, 2006*). Vanuit de interventiestrategie wordt ondermeer ingezet op deze administratieve verplichtingen bij de zorgkantoren, maar Zorgverzekeraars Nederland pleit ervoor helemaal geen extra administratieve verplichtingen op te leggen gelet op de aankomende stelselwijzigingen binnen de AWBZ per 1 januari 2014.

Daarnaast leeft er bij de respondenten een stellig beeld ten aanzien van risicoanalyses, terwijl dit niet specifiek gevraagd is in de interviews. Zo droegen 3 respondenten (van de 10) zelf aan dat veel winst te behalen valt bij risicoanalyses ten behoeve van de uit te voeren intensieve controles van de zorgkantoren en op deze wijze eenvoudiger fraude geïdentificeerd zou kunnen worden.

De belangenvereniging Per Saldo zet echter kanttekeningen bij dergelijke risicoanalyses. Zo stelde deze respondent dat bijvoorbeeld pgb-houders met een hoog budget op basis van risicoanalyse jaren achter elkaar in de zogenoemde 5% controle vallen en dus intensief gecontroleerd worden. Terwijl de verantwoording over diens budget jaar in en jaar uit correct was ingediend. Deze respondent doet hierbij het voorstel dat bij vaststelling dat betreffende budgethouder diens budget juist heeft verantwoord de komende jaren deze budgethouder juist niet onderworpen wordt aan een intensieve controle.

*“En als je intensief gecontroleerd hebt en het is allemaal in orde, dan moet je ook het lef hebben om aan te geven dat ze niet frauderen. En dan hoeft daar niet jaarlijks weer gecontroleerd te worden. Ik vind dat dit erbij hoort; bij je fraudeaanpak. Dat je er een pluim voor uitdeelt. Je hoeft niet uit te spreken dat de mensen niet meer intensief gecontroleerd worden.”*

### Geen controle op pgb-bureaus

Wettelijk gezien en in de praktijk is er geen enkele instantie die bevoegd is controle uit te voeren op de verleende zorg (kwalitatief) en de verantwoorde zorg (kwantitatief) door pgb-bureaus. De enige bevoegdheid wettelijk gezien is neergelegd bij de NZa als het gaat om pgb-bureaus die tevens zorg verlenen. Maar zo stelde de respondent namens de NZa: *“Daar kunnen we controleren op basis van de artikel 36 van de WMG waarbij we kunnen kijken naar de administratie of de zorg die is gedeclareerd ook daadwerkelijk is verleend. Dat is geen sterke bevoegdheid, waarbij je alleen toeziet op de administratie. Dan is boete de hoogste sanctie. Bij dit soort bureaus gaat het altijd om valsheid in geschrifte en oplichting, waarbij wij van mening zijn dat het OM en de opsporingsdienst dan aan zet zijn.”*

Al met al is de controle op pgb-bureaus (nog) niet geïnstitutionaliseerd binnen de pgb-regeling.

### Reeds genomen maatregelen in de pgb-regeling

In de loop der tijd zijn door de overheid wel maatregelen genomen naar aanleiding van een aantal bestuurlijke rapportages van strafrechtelijke onderzoeken. Zo is het vanaf juli 2009 alleen maar toegestaan het pgb-budget te laten storten op de bankrekening ten name van de budgethouder (of diens wettelijk vertegenwoordiger) en dus niet meer op rekening van een pgb-bureau. Daarnaast neemt het zorgkantoor sedert 2009 alleen nog maar verantwoordingsformulieren in behandeling die ondertekend zijn door de budgethouder zelf (of de wettelijk vertegenwoordiger).

Ook zijn door het ministerie van VWS onder meer de volgende maatregelen genomen in 2011:

- Mensen zonder vaste verblijfplaats en mensen met schulden kunnen geen pgb meer krijgen;
  - Voor bepaalde zorgzwaartepakketten wordt geen pgb meer toegekend. Dit betreft zeer specifiek benoemde pakketten, waarbij het hiermee gepaard gaande bedrag erg hoog is en bovenal twijfel bestaat of zorg vanuit het pgb bij dergelijke ziekteverschijnselen überhaupt afdoende kan zijn;
  - Er zijn maximumtarieven gesteld voor uitbetaling aan zorgverleners;
  - Een zorgverlener mag niet meer dan 40 uur per week voor dezelfde budgethouder werken;
  - Er zijn maxima vastgesteld voor de bemiddelingskosten.
- (Rijksoverheid, 2011).

In de programmabrief 'langdurige zorg' maakte de Minister van VWS bekend dat zij voornemens is nog meer maatregelen te treffen ten aanzien van het controlebeleid binnen de toekomstige pgb-regeling. Hierbij geeft zij onder meer aan dat de zorgkantoren (vanaf 2013 zorgverzekeraars) gevraagd zal worden de voorlichting op zich te nemen over de rechten en plichten die samenhangen met een pgb (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b). Tevens is in deze programmabrief gesteld dat de fraude aangepakt zal worden door de betrokken partijen beter hun gegevens te laten delen om zo de malafide bureaus sneller op te sporen.

#### **4.2.3 De verantwoording bij de budgethouder**

Bij strafrechtelijke onderzoeken kwam veelal naar voren dat budgethouders hun pgb-bureau hadden gemachtigd de pgb-administratie voor hen te verzorgen en hen te ondersteunen bij de aanvraag, verantwoording en overige correspondentie. Binnen de strafrechtelijke onderzoeken ging het vaak om mensen met psychische problemen, drugs- en/of drankproblemen, verstandelijke beperkingen of mensen die de Nederlandse taal niet machtig waren. Bij een oriënterend gesprek met de beleidsmedewerker binnen de SIOD werd dan ook de vraag gesteld: *“Moet iedereen kunnen intekenen op de pgb-regeling? En kan iedereen die verantwoording aan?”*

Gezien de resultaten uit de strafrechtelijke onderzoeken een legitieme vraag, maar hierbij is uiteraard ook kritiek te plaatsen. De volgende vraag is daarom aan alle respondenten voorgelegd:

**“HOE IS HET NAAR UW MENING GESTELD MET DE VERANTWOORDING DIE EEN IEDER HEEFT MET EEN PGB BUDGET?”**

Bij deze vraag werd over het algemeen lang stil gestaan en uitgebreid antwoord gegeven voorzien van onderbouwing en ook oog voor de andere zijde. De antwoorden van de 10 geïnterviewde respondenten zijn in de volgende tabel kort weergegeven.

Samengevatte antwoorden op de vraag: Hoe is het naar uw mening gesteld met de verantwoording die eenieder heeft met een pgb budget?
Goed, dat hoort bij de pgb-houder.
Iedereen die recht heeft op zorg, mag dat aanvragen.
Doelgroep die het meestal niet zelf kan.
Punt van discussie. Moeilijk criteria op te stellen wie wel wie niet.
Twijfelachtig.
Afhankelijk van de pgb-houder hoe deze ermee om kan gaan. Anderzijds scheppen we grote verwachtingen van de mensen.
Door verschuiving naar pgb-bureaus is de eigen regie uit handen gegeven.
Pgb-houder moet wel weten wat hij doet, maar pgb brengt een erg hoge administratieve last voor de budgethouders met zich mee.
Groot. Niet van iedereen te verlangen dat ze de verantwoording aan kunnen.
Vragen om problemen.

**TABEL 4-2: SAMENGEVATTE ANTWOORDEN OP DE VRAAG HOE HET GESTELD IS MET DE VERANTWOORDING DIE EEN IEDER HEEFT MET EEN PGB-BUDGET**

De respondent die aangaf dat het afhankelijk is van hoe de pgb-houder er mee om kan gaan zei verder nog: *“Het is wel een heel lastig dilemma om mensen te kwalificeren. Wie wil die beoordeling maken. Ik zou die verantwoording niet willen dragen, hoor. Waar leg je de grens? Niemand zou die keuzes willen maken. Het onderscheid is niet te maken. Alleen al etiketten plakken is zo discriminatoir, dat kan gewoon niet. Van de andere kant, mensen met beperkte verstandelijk vermogens, daar ligt het wel voor de hand. Maar dan kom je al op de glijdende schaal. Dan kom je bij de verslaafden, die heel goed bij machte kunnen zijn op momenten dat ze niet onder invloed zijn. Ik durf het onderscheid niet te maken. In die zin is dat het dilemma waar de overheid altijd mee zit. We gaan er altijd van uit dat formulieren, die de overheid verstrekt, door iedereen begrepen worden en dat iedereen ze kan invullen. Dat is een soort fictie waar je mee werkt. Je moet ook wel.”*

Hier mag gesproken worden over een bestuurlijk dilemma, waarbij het de taak is van het openbaar bestuur een afweging te maken. Er bestaat een grote groep mensen die de verantwoording van een pgb-budget niet aan kan, waardoor het voor de intermediairs gemakkelijker wordt daar misbruik van te maken. Anderzijds doet de vraag zich voor of de overheid onderscheid mag en kan maken bij de toekenning van een algemene bijzondere ziektekostenverzekering als de pgb. In § 4.2.5 *Doelgroep van de pgb-regeling en de doelgroep van de pgb-bemiddelingsbureau's* wordt nader ingegaan op de doelgroepen binnen de pgb-regeling.

#### 4.2.4 Het fenomeen van pgb-bemiddelingsbureaus (intermediairs)

De laatste jaren is het aantal personen dat gebruik maakt van een pgb sterk gegroeid en telt Nederland op dit moment 130.000 pgb-houders met een totaal budget van ruim € 2,7 miljard. Door de groei van het aantal budgethouders is een markt ontstaan voor pgb-bemiddelingsbureaus. Dit zijn bureaus die aan (potentiële) budgethouders diensten aanbieden die te maken hebben met het verkrijgen, besteden, beheren of behouden van het pgb (*Research voor Beleid, 2009*).

Door dergelijke pgb-bemiddelingsbureaus kunnen verschillende diensten worden aangeboden aan de klant, waarbij de volgende typen onderscheiden kunnen worden:

- Advies over de keuze voor pgb of ZIN;
- Ondersteuning bij de aanvraag voor pgb;
- Zorgbemiddeling;
- Zorgverlening;
- Verzorgen van pgb-administratie;
- Budgetverantwoording;
- Budgetbeheer. Voorheen was het mogelijk dat het pgb-budget van de pgb-houder gestort kon worden op rekening van een intermediair. Vanaf 1 juli 2009 wordt het budget alleen nog maar gestort op een rekening ten name van de budgethouder (*Rijksoverheid, 2011*).

Uit onderzoek van Research voor beleid (2009) blijkt dat bijna één op de vijf bureaus het complete pakket van de onderscheiden diensten aanbiedt aan klanten. Later in 4.3.2 *Fraude met pgb-gelden door intermediairs* zal aan de orde komen dat juist door deze belangenverstrengeling de kans op fraude wordt verhoogd.

#### 4.2.5 Doelgroep van de pgb-regeling en de doelgroep van de pgb-bemiddelingsbureau's

Met de woorden 'eigen regie' in 4.1.1 *De achtergrond* wordt bedoeld dat iedereen die door ziekte, handicap of ouderdom zorg nodig heeft met eigen regie zorg in kan kopen om op deze wijze te kunnen bepalen door wie, wanneer en in welke vorm de zorg verleend zal worden. Het is van belang om deze achtergrond tegen het licht te houden in relatie met de cliëntbestanden van de bemiddelingsbureaus. Uit de hiernavolgende analyse is namelijk naar voren gekomen dat het klantenbestand van bemiddelingsbureaus voornamelijk bestaat uit mensen die de eigen regie niet (of onvoldoende) zelf kunnen voeren.

Voor de uiteenzetting van de analyse binnen deze paragraaf is voornamelijk gebruik gemaakt van het rapport "*Ondernemend betrokken bij zorg? Aard en kwaliteit van dienstverlening door pgb-bemiddelingsbureaus*" (*Research voor Beleid, 2009*).

##### Doelgroep bemiddelingsbureaus

Binnen genoemd onderzoek van Research voor Beleid is onder meer gekeken naar de kenmerken van de klanten van deze intermediairs, waarbij geconcludeerd is dat een groot deel van de bureaus een klantenkring heeft die bestaat uit mensen met een bepaald type problematiek. Hierbij is sprake van bijna 50% van de bureaus waar de klantenkring voornamelijk bestaat uit mensen met GGZ-problematiek en ongeveer een derde van de intermediairs heeft vooral mensen met een verstandelijke beperking in de klantenkring.

Het CIZ signaleerde binnen dat onderzoek dat de bemiddelingsbureaus zich vooral richten op mensen die de weg niet goed weten in 'zorgland' en benoemt hierbij de groepen mensen met GGZ- en drugsproblematiek, allochtonen en multiproblem-gezinnen. Ook de zorgkantoren signaleren een soortgelijk verschijnsel en stellen dat de klantenkring van bemiddelingsbureaus vaak uit specifieke doelgroepen bestaat (met name mensen met psychische of psychosociale problematiek, multiproblem-gezinnen, ouders met kinderen en oudere mensen van niet-westerse allochtone afkomst).

Zorgkantoren hebben hierbij hetzelfde beeld als het CIZ: het betreft veelal doelgroepen die niet altijd zelfstandig de weg naar de zorg weten te vinden waarbij het vooral vaak kwetsbare groepen betreft. Eén zorgkantoor doet een verdergaande uitspraak over de bureaus en stelt dat de bureaus zich met name richten op de 'zwaardere cliëntgroepen', waarvan het pgb-budget hoog is en er daar dus veel (geld) te halen is voor een bureau.

Binnen het onderzoek van Research voor Beleid (2009) wordt door de zorgkantoren het volgende gesteld over de pgb-bureau's in relatie met de doelgroepen: *"Het pgb is oorspronkelijk bedoeld voor mensen die zelf de regie willen en kunnen voeren, en zorg onder hun eigen voorwaarden willen inkopen. Als mensen een bemiddelingsbureau nodig hebben, betekent dit feitelijk dat zij niet over dit regievermogen beschikken."* (Research voor Beleid, 2009, p. 35)

Ook het CIZ heeft gereageerd op de doelgroep van de regeling in combinatie met de kenmerken van de klanten van bemiddelingsbureaus: *"Een aantal kantoren merkt op dat die groepen waar de pgb-regeling destijds primair voor is ingevoerd (mensen met somatische beperkingen die zelf regie kunnen voeren, demente ouderen met partner/kind als mantelzorger) minder vaak van bemiddelingsbureaus gebruik maken. Budgethouders of mantelzorgers die zelf de regie kunnen voeren zullen minder snel geneigd zijn om een deel van hun budget aan een bemiddelingsbureau te besteden"* (Research voor Beleid, 2009, p. 27).

Er wordt door meerdere respondenten gesproken over een verschuiving van enerzijds de doelgroep van de pgb-regeling en anderzijds de wijze waarop en door wie de regie gevoerd wordt. Zo stelde één respondent het volgende: *"Er is een verschuiving geweest van het zelf zorg inkopen voor het pgb waarvoor het oorspronkelijk bedoeld was naar bureaus die hun diensten zijn gaan leveren (bemiddeling en zorgverlening) waardoor het nu een verkapte zorg is van ZIN gefinancierd door pgb. Dat is wat er is gebeurd in de loop der jaren. Er zijn steeds meer bureaus gekomen, die zich zijn gaan toespitsen voor mensen die zorg kunnen krijgen via pgb. Daardoor is er voor een deel dan geen sprake van eigen regie. Dan ben je nog afhankelijk." en "Zoals het pgb nu verstrekt wordt, is niet meer in de meest zuivere vorm. Alleen mensen die zelf de regie kunnen voeren, moeten eigenlijk alleen kunnen inschrijven op de pgb of de wettelijk vertegenwoordiger. Maar nu is het zo dat de verantwoording en de aanvraag voor rekening wordt genomen door de pgb-bureaus. Dat loopt in sommige situaties helemaal door in het verlenen van de zorg, het afleggen van verantwoording en het beheren van het geld. Dat maakt het risicovol. Als de regeling zo wordt toegepast als bedoeld (puur eigen regie of regie door de wettelijk vertegenwoordiger) dan was er niet zo gek veel aan de hand."*

Bij de belangenvereniging Per Saldo worden naast bovengenoemde verschijnselen nog andere problemen onderkend bij de instroom van pgb:

- Mensen die zagezegd vanuit de Sociale Dienst de pgb ingeduid worden. Het betreft hier mensen die een uitkering genieten ingevolge de Wet Werk en Bijstand (WWB) en bij de Sociale Diensten aangeven niet te kunnen werken omdat zij de zorg hebben over een naaste. Hierbij geven de Sociale Diensten aan dat de betreffende persoon een pgb aan moet vragen voor de zorgbehoevende en zo kan de persoon toch in zijn/haar inkomen voorzien zonder aanspraak te hoeven maken op de bijstandswet. Kritiek van Per Saldo hierbij is dat de mensen geen bewuste keuze maken én dat duidelijk de afspraak is gemaakt dat AWBZ niet voorliggend is op een uitkering. Hierbij wordt gesteld: *"Hier gebruikt de ene wetgever de andere wet als een soort dwangmiddel."*;
- Bij jeugdzorg of gezinszorg wordt de pgb naar voren gebracht als zijnde de oplossing, maar daarbij is zelden sprake van een bewuste keuze;
- Bij GGZ-patiënten wordt de pgb als vervolgbehandeling ingezet als de hulpverlener vindt dat de patiënt toe is aan een zelfstandiger leven. Dan wordt daarbij vaak een derde (pgb-bureau)

ingeschakeld en de hulpverlener zelf als behandelaar. Hier is evenmin sprake van een bewuste keuze.

Vooruitlopend op de conclusies betreffende de fraude met pgb-gelden door de intermediairs komt binnen de analyse van deze paragraaf naar voren dat er vooral een verschuiving heeft plaatsgevonden binnen de doelgroep van de pgb-regeling. De twijfel bestaat of de 'nieuwe' aanwas wel de eigen regie kan voeren waarvoor de pgb oorspronkelijk in het leven is geroepen. Het heeft er alle schijn van dat de 'nieuwe' aanwas de verantwoording niet zelf aankan en daarvoor beroep doet op een intermediair (pgb-bureau) die op deze wijze de bevoegdheid kan krijgen om de zorg aan te vragen, te verlenen, te verantwoorden en in sommige gevallen zelfs het budgetbeheer voor diens rekening te nemen zonder enige functiescheiding of toezichthoudend oog (noch van de budgethouder zelf en noch van instanties). De vraag is of er bij de zorgaanvraag getoetst mag en kan worden op de bekwaamheid van een budgethouder in de zin dat hij een bewuste keuze maakt voor pgb en zelf de eigen regie kan voeren over diens zorgbudget zonder hierbij discriminatoir te zijn.

De Minister van VWS heeft in haar plannen dit dilemma enigszins omzeild. Zo maakte zij in haar programmabrief 'langdurige zorg' bekend gemaakt dat de toegang tot pgb per 1 januari 2012 wordt beperkt tot personen met een verblijfsindicatie (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b*). Binnen het huidige bestand van pgb-houders heeft 90% geen verblijfsindicatie en zullen in de aanloop naar 2014 uitstromen. Zij zullen voor de zorgsoort begeleiding in de toekomst moeten aankloppen bij de gemeenten en voor de persoonlijke verzorging en verpleging aangewezen zijn op de zorg in natura. Als het ware worden hier de benoemde doelgroepen (Multiproblem gezinnen, mensen met GGZ- en drugsproblematiek) grotendeels uitgesloten voor de pgb-regeling. De binnen deze paragraaf aangehaalde problematiek wordt daarmee voor een groot deel ingeperkt.

Daarnaast zou er een controlemogelijkheid geschapen moeten worden om (controle)toezicht te houden op de intermediairs. Hierop zal in § 4.3.2 *Fraude met pgb-gelden door intermediairs* nader worden ingegaan.

#### 4.3 Fraude met pgb-gelden

De laatste jaren komen in de media, bij de opsporingsinstanties en de toezichthouder steeds meer signalen van fraude met pgb-gelden naar voren. Door al deze signalen hebben tal van onderzoeken plaatsgevonden naar de uitvoering van de pgb, de fors gestegen uitgaven in de zorg (en binnen de pgb) en onderzoek naar hoe de pgb een solide regeling kan worden. Mede door de fraudesignalen, de dreiging van onbetaalbare zorg in Nederland en de verschillende onderzoeksrapporten is de pgb-regeling opnieuw op de politieke agenda terecht gekomen.

Begin dit jaar was sprake van media-aandacht rondom de fraudezaak in Rotterdam met psychiaters die valse medische verklaringen afgaven en op deze wijze onrechtmatig uitkeringen (voornamelijk WIA en WAJONG) konden verkrijgen, onterecht aanspraak konden doen op tal van voorzieningen en onrechtmatig een beroep deden op pgb-gelden. Dit signaal en de media-aandacht is niet de reden dat het weer op de politieke agenda is gekomen, maar heeft vermoedelijk wel bijgedragen aan de voorgenomen scherpe maatregelen binnen de pgb-regeling zoals de Minister van VWS deze bekend heeft gemaakt in haar programmabrief 'langdurige zorg' van 1 juni 2011. De ophef omtrent deze fraudezaak, heeft geleid tot diverse onderzoeken en signalen vanuit de uitvoerders en belangenvereniging. En zoals in de voorgaande paragrafen naar voren is gekomen, lijken veel van de aangehaalde signalen te zijn meegenomen in de toekomstplannen van de pgb.



In § 1.6 *De Casus: Fraude met pgb-gelden* is de casus van pgb-fraude reeds uiteengezet. In het vervolg van dit hoofdstuk is verder geborduurd op deze pgb-casus en is de analyse uit voorgaande paragrafen (§4.1 *De pgb-regeling* en § 4.2 *De pgb-regeling in uitvoering*) in combinatie met de fraude-elementen uit hoofdstuk 2 basis voor de ontleding van het conceptueel model uit hoofdstuk 3.

Binnen dit onderzoek wordt veelvuldig gesproken over pgb-fraude. Echter kent deze fraudevorm verschillende types. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de fraude met pgb-gelden te categoriseren is in drie soorten:

1. Fraude gepleegd door de individuele pgb-houder;
2. Fraude gepleegd door de intermediairs (pgb-bureaus), waarbij de pgb-houder hiervan niet op de hoogte was;
3. Fraude gepleegd in samenspraak tussen pgb-houder en zorgverlener of medicus.

Bij de geïnterviewde respondenten uit de opsporing is voornamelijk bekendheid over de laatste twee soorten, omdat strafrechtelijke onderzoeken voornamelijk worden ingesteld op grootschalige en omvangrijke fraudes en zullen de individuele gevallen hoofdzakelijk civielrechtelijk worden afgedaan. De analyse richt zich daarom op de laatste twee vormen van pgb-fraude.

#### 4.3.1 Is de pgb-regeling fraudegevoelig?

In het theoretisch kader is de behandeling van fraudegevoelige aspecten aan de orde gekomen. De fraudegevoelige aspecten die van toepassing zijn op de pgb-regeling zijn vernoemd in de volgende tabel.

	Kwetsbare activiteit	Kwetsbaar verhogende factoren	Kwetsbaar verhogende omstandigheden
Pgb-fraude	Uitkeren	Marktwerking: samenloop publiek/privaat	Ingewikkelde regelgeving
			Vermenging publiek/privaat
			Veel tussenschakels

TABEL 4-3: FRAUDEGEVOELIGE REGELING

Door de respondenten werden de kwetsbaar verhogende factoren en omstandigheden echter nauwelijks aangestipt als oorzaak van de fraudegevoeligheid. Dat het uitkeren van gelden een fraude gevoeligheid met zich meebrengt, lijkt een vanzelfsprekendheid en wordt door de respondenten nauwelijks uitgesproken. Eén van de respondenten sprak hierbij de volgende gedachte wel uit: *“Subsidie betreft altijd zakken met geld en er zijn altijd personen die dat makkelijk willen binnen halen.”*

Negen van de tien respondenten waren het er over eens dat de regeling fraudegevoelig is. Hierbij werden oorzaken benoemd gelegen in het feit dat er *“direct geld mee gemoeid is”*, onduidelijkheid van de regeling en het gebrek aan controle.

De tiende respondent stelde dat de pgb-regeling *“geen fraudegevoelige regeling is op voorwaarde dat mensen er bewust voor kiezen. Dat is essentieel. Het pgb waarvoor bewust wordt gekozen en waarbij mensen de administratie en last op de koop toe nemen, met als inzet met eigen regie een leven te kunnen leiden. Voor die mensen is de pgb geen fraudegevoelige regeling.”*

Aanvullend op de reeds beschreven problematiek rondom de doelgroep van de pgb-regeling en het inschakelen van intermediairs (in § 4.2.5 *Doelgroep van de pgb-regeling en de doelgroep van de pgb-bemiddelingsbureau's*) vulde de respondent van de belangenvereniging aan: *“Per Saldo is bezig met een pgb test en pgb plan. We hebben een pgb test ontwikkeld, onderdeel van de site met “is het pgb iets voor mij?” Die zou je verplicht kunnen stellen bij de indicatiestelling. Dan zou je het resultaat kunnen vragen van de test. Het is de eerste stap dat de bewuste burger ergens instapt en weet waar hij aan begint. Bij de*

*toets worden de zwakke punten naar voren gebracht, bijvoorbeeld dat iemand zich moet scholen in de overeenkomsten met zorgverleners. Hier kan het zorgkantoor ook een actieve rol inkrijgen.”*

Het lijkt erop dat door de Minister van VWS hieraan gehoor is gegeven, want zij stelt in de paragraaf ‘De aanpak van fraude’ van de programmabrief ‘Langdurige zorg’ het volgende: *“Ik wil ook dat zorgkantoren (vanaf 2013 zorgverzekeraars) alle beginnende budgethouders actief gaan ondersteunen bij het eerste gebruik, zodat eventuele problemen met het pgb zo snel mogelijk aan het licht komen. Daarnaast wil ik dat de cliënt die kiest voor een pgb eerst een zorgplan opstelt op basis waarvan het zorgkantoor (vanaf 2013 zorgverzekeraar) een pgb verstrekt”* (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b, p. 27).

Door een dergelijke maatregel blijft de kwetsbaar verhogende omstandigheid dat een regelgeving ingewikkeld is bestaan, maar wordt deze ingeperkt door er zorg voor te dragen dat de regeling ‘beter begrepen’ wordt door de doelgroep.

#### 4.3.2 Fraude met pgb-gelden door intermediairs

In het rapport ‘De gedragscode pgb-bureaus. De opmaat tot een keurmerk’ is gesteld dat de intermediairs ooit ontstaan zijn om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Maar nu verzorgen zij daarbij ook de indicatieaanvraag, beheer, verantwoording en leveren tegelijkertijd de zorg. Dergelijke bureaus hebben vaak ook het gehele budget in handen waardoor sommige bureaus in de verleiding komen om met cijfers te rommelen (Per Saldo en Stichting De Ombudsman, 2009).

Het merendeel van de strafrechtelijke onderzoeken van de FIOD, SIOD en politie zijn ingesteld op fraude gepleegd door deze pgb-bureaus waarbij deze intermediair de ‘administratieve rompslomp’ rondom de pgb overnam van de pgb-houder. Hierbij zijn er varianten dat de intermediair, die gemachtigd werd om de pgb-administratie uit te voeren, tevens de zorgverlener was. Daardoor was het mogelijk dat de pgb-houder niet op de hoogte was van de toegekende zorg, de verantwoorde zorg of de ontvangen bedragen.

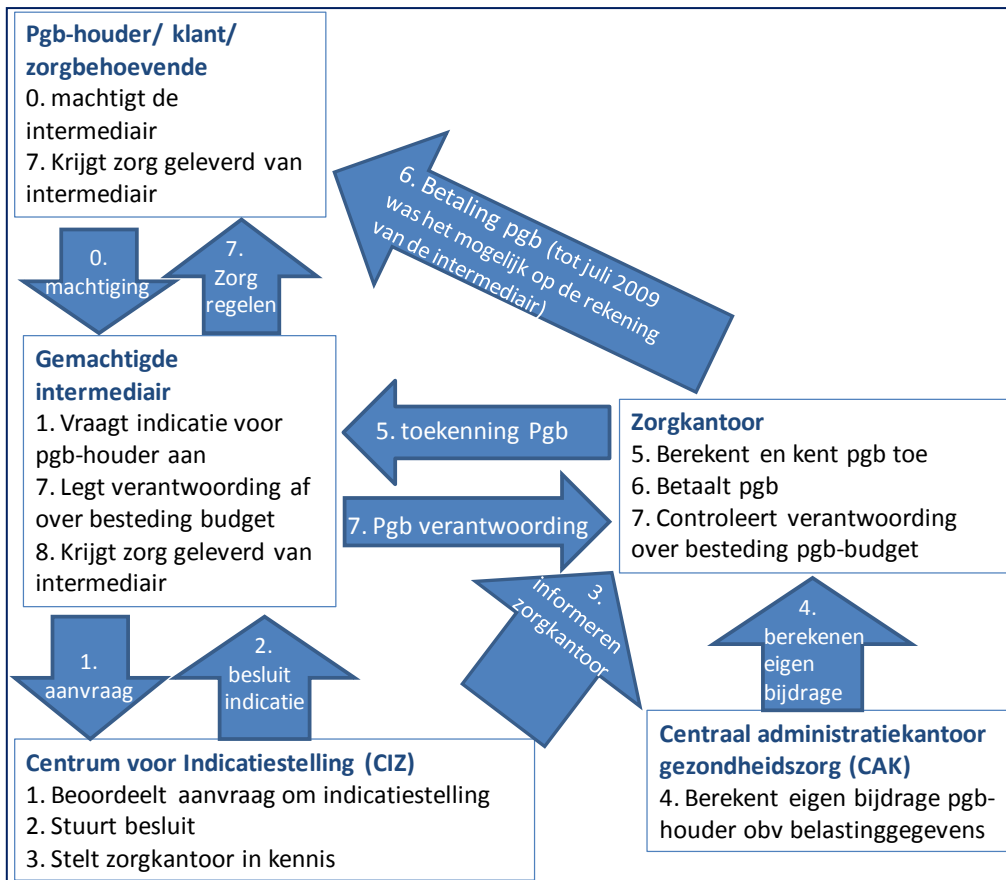
Respondenten wijten de veelvuldige inschakeling van bureaus vooral aan de onduidelijkheid van de regeling. Waarbij wordt gesteld dat de regeling en/of de voorlichting meer in “Jip en Janneke” taal opgeschreven zou moeten worden gezien de doelgroep. Vooral de ouderen en verstandelijk gehandicapten zullen volgens de respondenten veel moeite hebben de regeling te begrijpen.

Het signaal over de opkomst van bemiddelingsbureaus was reeds eerder aan de orde gekomen. Zo is in het uitvoeringsverslag PGB nieuwe stijl juli 2004 – juli 2005 het volgende opgenomen: *“De groei van het pgb heeft geleid tot een toename in het aantal bemiddelingsorganisaties. Het CVZ heeft vorig jaar haar zorg uitgesproken over het feit dat vrijwel ieder zorgkantoor werd geconfronteerd met de opkomst van bemiddelingsorganisaties waar men vraagtekens bij plaatst. Het afgelopen jaar hebben het CVZ dergelijke signalen echter niet meer bereikt. Kennelijk is het bij enkele incidentele situaties gebleven.”*

Dit signaal wordt ook bij de groep respondenten onderkend en is ook meegenomen in de plannen van de Minister van VWS, waarbij zij stelt dat het vanaf 1 januari 2012 voor nieuwe budgethouders niet meer mogelijk is om hun pgb-middelen in te zetten voor bemiddelingsbureaus (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b).

Om een beter beeld te schetsen van de werking van de regeling bij het gebruik van een intermediair is in figuur 4-2 nogmaals het proces van aanvraag tot en met verantwoording weergegeven, met als

verschil met figuur 4-1 dat hierbij de intermediair gemachtigd is om de pgb-administratie te verrichten.



FIGUUR 4-2: PROCES VAN PGB-AANVRAAG TOT PGB-VERANTWOORDING MET TUSSENKOMST INTERMEDIAR

#### 4.4 Maatregelen in de regeling vanuit gestelde hypothesen

In hoofdstuk 3 zijn hypothesen gesteld die betrekking hebben op maatregelen in de regeling (bij beleidsontwerp) welke de kans op fraude zouden kunnen reduceren. Binnen dit onderzoek zijn deze hypothesen nader onderzocht met specifiek het oog op de pgb-regeling. In deze paragraaf zijn de uitkomsten van deze analyses nader uitgewerkt.

##### 4.4.1 Ophogen onvoorwaardelijke kosten (fraude-element motivatie/druk)

In de theorie is gesteld dat het verhogen van onvoorwaardelijke kosten een preventief effect kan hebben op het plegen van fraude. Hiermee wordt bedoeld op de kosten die men sowieso heeft ongeacht of de fraude ontdekt wordt of niet. Hierbij valt te denken aan beveiligingssystemen of bepaalde vormen van screening en certificering. Bij deze kosten valt niet alleen te denken aan de toetredingskosten, maar ook aan de kosten/lasten die ondervonden worden door de verplichtingen die samengaan met bijvoorbeeld het continueren van de certificering.

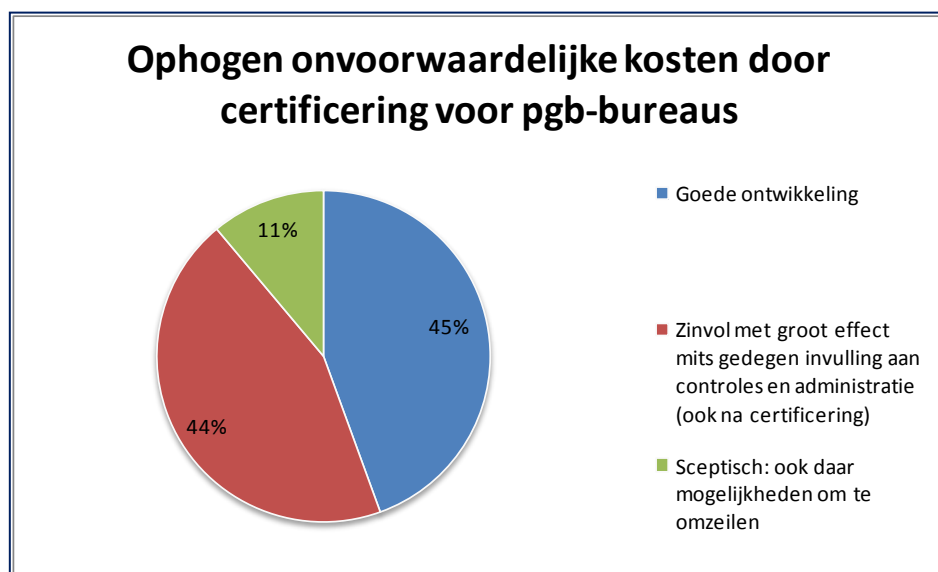
Het betreft hier de sociale en economische context waarbinnen de regeling zich afspeelt. In dat licht opperde één van de respondenten het volgende om de kans op fraude te verminderen: "Je zou

*bijvoorbeeld wel kunnen stellen dat er een aparte pgb-bankrekening geopend moet worden. Zo zou je de geldstroom gescheiden houden en komt het niet in de gewone huishoudpot. Als je van te voren aangeeft dat ze dat geld alleen maar mogen gebruiken om zorg in te kopen, wordt het al moeilijker om te frauderen. Of wordt in ieder geval de drempel tot fraude hoger. Als je dan bijvoorbeeld een bankrekening laat openen zonder bankpassen, dus waar je alleen maar van kunt overschrijven. Dat zou het ook minder ondoorzichtig zijn voor de controleur. Ook zou je dan als extra stap kunnen vragen om bankafschriften van die specifiek bankrekening.”*

De mogelijkheid om de onvoorwaardelijke kosten op te hogen middels screening bestaat ook ten aanzien van de intermediairs betreffende de toetreding tot de pgb-regeling. Zo mogen binnen de Zorg in Natura alleen toegelaten zorgaanbieders zorg verlenen.

Het idee van certificering (keurmerk of screening) ten aanzien van de intermediairs binnen de pgb-regeling is aan negen respondenten voorgelegd, waarbij zij met reacties kwamen. Deze reacties zijn als volgt gerubriceerd:

- Een goede ontwikkeling en kan effect hebben (vier respondenten);
- Zinvol met groot effect, maar wel met de kanttekening dat er een gedegen invulling aan gegeven moet worden. Waarbij de respondenten aangaven dat het niet bij een papieren controle moet blijven of alleen een controle bij certificering aan het begin. Maar dat juist invulling gegeven moet worden aan controle gedurende het latere traject (vier respondenten);
- Een sceptische reactie met als argument dat daarbij ook weer mogelijkheden zijn om dit te omzeilen (één respondent);



**FIGUUR 4-3: UITKOMST RESPONDENTEN OVER OPHOGEN ONVOORWAARDELIJKE KOSTEN**

De hypothese omtrent het kernbegrip motivatie/druk was als volgt gesteld: **Naarmate de onvoorwaardelijke kosten tot deelname aan een regeling worden verhoogd (door bijvoorbeeld certificering of screening), zal de kans op fraude afnemen.**

Aan de hand van het oordeel van de respondenten kan gesteld worden dat door het verhogen van de onvoorwaardelijke kosten tot deelname aan de regeling voor pgb-bureaus middels certificering de kans op fraude zal afnemen.

De ontwikkelingen rondom een keurmerk voor pgb-bureaus zijn reeds in gang gezet. Zo hebben de belangenorganisatie Per Saldo in samenwerking met de Stichting De Ombudsman een rapport geschreven: “De gedragscode pgb-bureau. De opmaat tot een keurmerk” (2009).

Hierbij is een gedragscode voor pgb-bureaus tot stand gekomen, waarbij de pgb-bureaus de bepalingen uit de gedragscode op moeten nemen in de overeenkomsten met de budgethouder. Door belangenvereniging Per Saldo is vervolgens voorlichtingsmateriaal (een speciale flyer en op de website) uitgebracht voor de budgethouders met daarop de 11 belangrijkste regels van de gedragscode van pgb-bureaus: "Zo beoordeelt u zélf de kwaliteit van een pgb-bureau".

In de programmabrief 'langdurige zorg' (2011) is enerzijds de maatregel opgenomen dat vanaf 1 januari 2010 nieuwe budgethouders hun pgb-middelen niet meer mogen inzetten voor bemiddelingsbureaus. Anderzijds wordt in de programmabrief gesteld dat bestaande budgethouders de mogelijkheid behouden om de bemiddelingskosten uit het pgb middelen te betalen, mits gebruik wordt gemaakt van gecertificeerde bureaus. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b).

#### 4.4.2 Duidelijkheid over sanctioneringen (fraude-element gelegenheid)

Eerder is de hypothese gesteld dat naargelang de sancties duidelijk in wet- en regelgeving zijn opgenomen de kans op fraude afneemt. Allereerst is onderzoek verricht hoe duidelijk de sancties vermeld staan in verschillende documenten. Daar tegenover is de mening van respondenten gezet, alwaar zij het belangrijk en meest effectief achten om de sancties op te nemen met het oog op het terugdringen van fraude.

Voor deze documentanalyse zijn aanvraagformulieren, verantwoordingsformulieren, voorlichtingsmateriaal en de pgb-regeling (verschillende versies over de jaren 2006 tot en met 2011) onderzocht. Deze documenten waren eerder bij de operationalisering in 3.3.3 *Gelegenheid, rationalisatie en afhankelijkheid* benoemd. Hierbij dient aangetekend te worden dat de regeling in de loop der jaren is gewijzigd. De wijzigingen hadden daarbij niet alleen betrekking op bijvoorbeeld het subsidieplafond, maar ook op de voorwaarden en verplichtingen voor de verzekerde. Uit de documentanalyse komt naar voren dat in geen van deze documenten expliciet of impliciet sancties vernoemd staan.

Op het verantwoordingsformulier bij de ondertekening, staat de volgende tekst opgenomen: *"Ik heb dit formulier naar waarheid ingevuld. Alle in dit formulier opgenomen kosten kunnen door mij verantwoord worden met de overeenkomsten en declaraties. Ik weet dat het zorgkantoor het recht heeft om deze overeenkomsten en declaraties op te vragen."* Er dient door de pgb-houder dus wel getekend te worden voor de waarheid van de opgevoerde kosten, maar op het verantwoordingsformulier staan geen sancties vermeld als dat niet het geval is of als opzettelijk meer kosten worden gedeclareerd dan werkelijk het geval is (zoals bij de meeste fraudegevallen).

Op het aanvraagformulier (aanvraag AWBZ-zorg) staat slechts de volgende tekst: *"Door te ondertekenen, verklaart u dat u het formulier naar waarheid heeft ingevuld."* Ook hier moet worden getekend voor de naar waarheid ingevulde gegevens, maar staan verder geen sancties benoemd als gegevens onjuist zijn ingevuld of als opzettelijk een onjuiste weergave wordt gegeven van de situatie. In de regelgeving staan wel de weigeringgronden vermeld of wanneer de verleningsbeschikking kan worden ingetrokken of worden gewijzigd, maar dit heeft betrekking op het 'rechtzetten' van de situatie en wordt conform de werkelijkheid het recht verminderd of ingetrokken. Een dergelijke weigering of wijziging is geen sanctie in de zin van een strafmaatregel of boete. Zo is in de pgb-regeling vanaf 2006 opgenomen in artikel 2.6.4: *"In afwijking van het eerste lid kan het zorgkantoor verlening van een netto persoonsgebonden budget weigeren indien de verzekerde zich niet heeft gehouden aan bij de verstrekking van een eerder persoonsgebonden budget opgelegde verplichtingen."* Hierbij wordt in de regeling dus aangegeven dat een toekenning geweigerd kan

worden als niet is voldaan aan de opgelegde verplichtingen bij een eerdere pgb, maar niet wat de sancties zijn bij het niet voldoen aan die opgelegde verplichtingen.

Daarnaast is in de regeling opgenomen dat de verleningsbeschikking kan worden ingetrokken als geconstateerd wordt dat het pgb is gebruikt voor betalingen anders dan voor zorg én als de pgb-houder de opgelegde overige verplichtingen niet nakomt. In de regeling is dus opgenomen dat het recht op pgb (krachtens een beschikking) kan worden ingetrokken als het budget niet gebruikt wordt voor zorg of als niet voldaan wordt aan de verplichtingen. Maar dit is evenmin een sanctie in de zin van een strafmaatregel of boete. In het bestudeerde voorlichtingsmateriaal is in het geheel niets naar voren gekomen over eventuele sancties die opgelegd kunnen worden bij misbruik van pgb-gelden.

Documentanalyse	Beschreven in welke mate		
	Expliciet	Impliciet	Niet
Sanctie opgenomen in (toelichting van) verantwoordingsformulieren			<del></del>
Sanctie opgenomen in (toelichting van) aanvraagformulieren			<del></del>
Sanctie opgenomen in voorlichtingsmateriaal (website, brochures, etc)			<del></del>
Sanctie opgenomen in de wet- of regelgeving			<del></del>

TABEL 4-4: SANCTIES DUIDELIJK OPGENOMEN IN DE PGB-REGELING

Aan de respondenten is de theoretische invalshoek aangehaald dat het opnemen van duidelijke sanctionering in wet-en regelgeving de naleving bevordert en is aan hen gevraagd prioritering aan te brengen; waar zij verwachten dat het benoemen van sancties het meest effectief is of waar zij het helemaal niet nodig achten. In de interviews is aan de respondenten verteld dat het niet gaat om de (chrono)logische volgorde, maar juist waar het benoemen van sancties het meeste effect zouden hebben, waarbij 1 geldt als kwalificatie dat het meeste van belang wordt geacht en zo verder naar 4 dat nog steeds van belang wordt geacht maar in mindere mate. Tevens is de mogelijkheid geboden aan de respondenten om aan te geven dat zij het niet nodig achtte om een sanctie op te nemen bij het betreffende medium. In de volgende tabel zijn de respondenten opgesplitst naar achtergrond.

Sancties opnemen	Documenten waar sancties in/op vermeld kunnen worden			
	verantwoordingsformulieren	aanvraagformulieren	voorlichtingsmateriaal	pgb-regeling
Belangenvereniging				
Respondent 10	3	2	1	4
Toezichthouder				
Respondent 9	2	1	3	4
Beleidsmakers				
Respondent 3	3	nvt	2	1
Respondent 5	2	4	3	1
Opsporings instanties				
Respondent 1	1	nvt	3	2
Respondent 2	1	4	3	2
Respondent 4	2	1	3	4
Respondent 6	1	2	3	4
Respondent 8	3	2	nvt	1
Openbaar Ministerie				
Respondent 7	3	2	1	4
<b>Samenvattend</b>				
<b>Aantal maal het hoogst geprioriteerd (score 1)</b>	3	2	2	3
<b>Aantal maal het laagst geprioriteerd (score 4 of niet)</b>	0	4	1	5

TABEL 4-5: SANCTIES DUIDELIJK OPGENOMEN IN DE PGB-REGELING

Opvallend hierbij is dat de respondenten werkzaam in de opsporing meer de neiging hebben de sanctie vooral op te nemen in het verantwoordingsformulier. Eén van de respondenten gaf hierbij als toelichting: *“Meest belangrijk vind ik het verantwoordingsformulier, want daar wordt het strafbare feit gepleegd. Niet alleen zeggen dat het naar waarheid ingevuld moet zijn, zoals dat nu is opgenomen, maar ook aangeven dat het strafbaar is. .... Hoe korter bij het strafbare feit hoe belangrijker het is.”*

Het grootste verschil van mening heeft betrekking op het opnemen van sancties in de regeling. Waar de beleidsmakers en één persoon uit de opsporing (totaal drie respondenten) deze op één zetten, zijn er ook vijf andere respondenten die het opnemen van de sancties in de regeling juist het minst effectief inschatten. Deze vijf respondenten die de regeling niet als hoogste geprioriteerd hadden, stelden dat het uiteraard wel voorwaarde was om het in de regeling op te nemen, maar dat de doelgroep over het algemeen de regeling niet leest. Zoals één van deze respondenten aangaf: *“Het begint altijd wel wet-en regelgeving. Maar voor de mensen is dat minder relevant, want de mensen zullen daar niet naar kijken. Het punt is dat het wel goed in de wet- en regelgeving moet staan.”*

Over het opnemen van sancties in de aanvraagformulieren zijn de meningen erg verdeeld. Zo waren er respondenten die het helemaal niet relevant vonden om daar sancties in op te nemen en andere vonden het juist de belangrijkste plaats. Waarbij de beredenering aan de ene zijde was dat het op die plaats nog niet nodig geacht werd en aan de andere zijde juist wel omdat dit het eerste officiële document is dat door een (toekomstige) pgb-houder wordt ingevuld.

Het opnemen van sancties in voorlichtingsmateriaal krijgt van de respondenten van de belangenvereniging en het Openbaar Ministerie de hoogst prioriteit met als argument dat de burgers op dat moment voor het eerst in aanraking komen met de regeling en het in een zo'n vroeg mogelijk stadium duidelijk gemaakt moet worden dat er sancties bestaan.

De hypothese **“Naargelang in de wet- en regelgeving duidelijke sanctioneringen op overtredingen zijn opgenomen, wordt de kans op fraude kleiner”** wordt door alle respondenten onderschreven. Unaniem waren de respondenten het er over eens dat sancties binnen de regeling moeten worden opgenomen. Aanvullend is hierbij onderzoek gedaan naar de “plaats van de sancties”, ofwel in welke documenten sancties kenbaar gemaakt zouden moeten worden. Hierover bestaat geen eenduidigheid onder de respondenten. Maar duidelijk is wel dat zij vinden dat sancties opgenomen moeten worden in de regeling en tot uiting gebracht moeten worden in documenten die de doelgroep onder ogen krijgt, waaronder het verantwoordingsformulier. Uit de documentanalyse is gebleken dat noch in de regeling noch in andere documenten de sancties vermeld zijn of dat er sprake is van sancties. Met het oog op de “nieuwe pgb-regeling” per 1 januari 2014 lijkt de aanbeveling op zijn plaats aandacht te besteden aan het opnemen van sancties bij constatering van misbruik en fraude.

#### 4.4.3 Duidelijke regeling en bekendheid hieraan geven (fraude-element rationalisatie)

Vervolgens was het fraude-element rationalisatie benoemd binnen het theoretisch kader, waarbij binnen dit onderzoek de focus is gelegd op duidelijkheid en bekendheid van de regeling. Complexiteit van een regeling kan er toe leiden dat de wil tot naleving van de regels verdwijnt. Hiertoe is de hypothese gesteld dat hoe meer duidelijkheid en bekendheid de regeling verschaft, hoe lager de kans op fraude is.

Uiteraard is dit voorgelegd aan de respondenten, die daarbij konden aangeven of zij dit slecht of goed vonden op een schaal van 1 tot 6. Ten aanzien van de pgb-houders is gekeken naar de rapporten “cliëntraadplegingen” uitgebracht door Zorgverzekeraars Nederland en het rapport van Research voor

Beleid. Ook zijn voor de uitwerking van deze uitkomsten diverse websites geraadpleegd om beeld te krijgen van de bekendheid die aan de regeling is gegeven.

### Uitkomst respondenten

Aan de respondenten is als eerste de vraag gesteld hoe zij de pgb-regeling beschouwen als het gaat om de duidelijkheid en de bekendheid die aan de regeling is gegeven met het oog op de doelgroep. Hierop zijn de reacties wisselend van zeer negatief tot matig. Een aantal eerste reacties op rij:

- *“Ik denk dat het niet duidelijk is voor pgb-houders. Het zou veel meer in Jip-en-Janneke taal moeten zijn.”;*
- *“Ik denk dat die best wel moeilijk is. Ik heb zelf al heel veel moeite moeten doen om de regeling goed te kunnen begrijpen.”;*
- *“Er wordt veel gedaan aan voorlichting; voorlichtingsbijeenkomsten en voorlichtingsmateriaal. Maar in hoeverre komt dat bij de mensen terecht. We hebben ook wel geconstateerd dat we het beter af moeten stemmen en meer op rechten en plichten moeten wijzen.”;*
- *“Als je een budget toegekend krijgt, krijg je een zorgmap. Toen ik die las, vond ik dat de regeling erg gecompliceerd was. Qua tekst/ begrijpbaarheid en de zorgmap is erg dik. Dat schiet z'n doel voorbij. De regelgeving is sowieso gecompliceerd. Voor de cliënt is het te uitgebreid en te ingewikkeld als je kijkt naar de doelgroep. Het wordt ook veel aangevraagd door mensen met psychische klachten en dat in combinatie met deze informatie.”;*
- *“Zeer onduidelijk. En op vele manieren uitlegbaar. Door de vele wirwar van regels en toestanden eromheen weet niemand precies hoe het werkt. Waardoor ook voor de budgethouder geen duidelijk beeld ontstaat wat wel mag en niet mag. Dan heb ik het over de regeling op zich, zo complex.”.*

Opmerkelijk was dat vijf respondenten hun antwoord aanvulden met het oog op de uitvoerende instanties, terwijl dit niet expliciet gevraagd was. Zij gaven aan dat er onduidelijkheid bestaat bij de uitvoerende instanties betreffende de regeling en dat dit gevolgen had voor de uitvoering, maar ook voor de duidelijkheid die aan de budgethouders geboden kan worden. Hierover werd onder meer het volgende gezegd:

- *“Ik denk dat het probleem is dat er zo veel uitvoerende instanties zijn die informatie verschaffen, waardoor de budgethouder niet meer weet waar hij moet beginnen. En het is ook wisselend; de mate waarin en de wijze waarop informatie wordt verschaft, verschilt per zorgkantoor of CVZ, CZ, Per Saldo.”;*
- *“Voor wat betreft de instanties vind ik het ook heel slecht. Ook om dat er zo veel verschillende instanties bij betrokken zijn en ook onduidelijk is wat de rol van welke instanties is. Ik vind die instanties zelf daar ook niet helder over.”;*
- *“Daar komt bij dat de degene die het moeten controleren niet weten hoe het werkt.”.*

Over de bekendheid die aan de regeling is gegeven en wordt, zijn de respondenten positiever gestemd. Hierbij is de algemene tendens dat voldoende bekendheid wordt gegeven door de uitvoerende instanties, de pers, de belangenvereniging en de rijksoverheid middels voorlichtingsbijeenkomsten, voorlichtingsmateriaal en de diverse websites.

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd een oordeel te geven over de volgende facetten:

- De bekendheid die aan de regeling is gegeven;
- De duidelijkheid van de regeling zelf;
- De duidelijkheid die door de instanties geboden wordt.

Hierbij is een ranking aangegeven van 1 tot en met 6, waarbij 1 staat voor 'zeer slecht' en 6 voor 'goed', waarbij als volgt is gekwalificeerd:



Zeer slecht	slecht	matig	voldoende	ruim voldoende	goed
1	2	3	4	5	6

Hierbij zijn de uitkomsten in tabel 4-6 weergegeven.

Mate van bekendheid en duidelijkheid	Facetten		
	Bekendheid aan regelgeving gegeven	Regelgeving zelf duidelijk	Duidelijkheid geboden door instanties
<b>Bron</b>			
Belangenvereniging			
Respondent 10	1 (zeer slecht)	2 (slecht)	2 (slecht)
Toezichthouder			
Respondent 9	5 (ruim voldoende)	2 (slecht)	2 (slecht)
Beleidsmakers			
Respondent 3	6 (goed)	4 (voldoende)	3 (matig)
Respondent 5	3 (matig)	2 (slecht)	2 (slecht)
Opsporings-instanties			
Respondent 1	3 (matig)	3 (matig)	3 (matig)
Respondent 2	3 (matig)	3 (matig)	3 (matig)
Respondent 4	3 (matig)	4 (voldoende)	3 (matig)
Respondent 6	4 (voldoende)	1 (zeer slecht)	2 (slecht)
Respondent 8	nvt	nvt	nvt
Openbaar Ministerie			
Respondent 7	4 (voldoende)	1 (zeer slecht)	1 (zeer slecht)

TABEL 4-6: SCORE VAN RESPONDENTEN OVER DUIDELIJKHEID VAN DE PGB-REGELING EN DE BEKENDHEID HIERVAN

De bekendheid die aan de regeling gegeven is, scoort bij de respondenten binnen dit onderzoek het hoogst, met een gemiddelde van 3,56. Echter hierbij valt op te merken dat de laagste score van een 1 (zeer slecht) is gegeven door de respondent namens de belangenvereniging en het hoogste cijfer 6 (goed) gegeven wordt door één van de beleidsmakers. Dat geeft tevens het verschil weer tussen de verschillende respondenten waarbij respondent 3 (beleidsmaker) deze facetten van bekendheid en duidelijkheid van de regeling het hoogste waardeert met een gemiddelde van 4,33 en respondent 10 namens de belangenvereniging hier toch anders tegen aankijkt met een gemiddelde score van 1,67. De duidelijkheid scoort bij de meeste respondenten aanzienlijk lager dan de bekendheid die aan de regeling is gegeven.

Samenvattend	Bekendheid aan regelgeving gegeven	Regelgeving zelf duidelijk	Duidelijkheid geboden door instanties
Gemiddeld (schaal 1-6)	3,56 (matig tot voldoende)	2,44 (tussen slecht en matig in)	2,33 (slecht)
Laagste score	1 (zeer slecht)	1 (zeer slecht)	1 (zeer slecht)
Hoogste score	6 (goed)	4 (voldoende)	3 (matig)

TABEL 4-7: SAMENVATTING SCORE VAN RESPONDENTEN OVER DUIDELIJKHEID VAN DE PGB-REGELING EN DE BEKENDHEID HIERVAN

### Pgb-houders

Binnen de documentanalyse zijn ook gegevens naar voren gekomen, die betrekking hebben op de duidelijkheid van de pgb-regeling. Zo stelt 38% van de respondenten in het onderzoek van Research voor Beleid (2009) dat de belangrijkste reden dat zij hulp inschakelen is omdat de regeling te ingewikkeld gevonden wordt. Daarbij geven een aantal respondenten met een hoge opleiding (HBO) aan dat zij brieven meerdere keren moeten lezen voordat zij begrijpen wat er bedoeld wordt (*Research voor Beleid, 2009, p. 65*). Eén van de conclusies binnen het onderzoek van Research voor Beleid (2009) was dan ook dat er onder de budgethouders veel behoefte is aan duidelijke en begrijpelijke informatie en correspondentie over het pgb van de zorgkantoren en de indicatieorganen.

Daarnaast hebben cliëntenraadplegingen in opdracht van Zorgverzekeraars Nederland (ZN) plaatsgevonden ten aanzien van de uitvoering pgb-regeling door zorgkantoren in 2008 en 2010. Voordat de resultaten van deze cliëntraadpleging hieronder worden weergegeven, is het van belang aandacht te schenken aan de representativiteit van dat onderzoek met het oog op onderhevig onderzoek. Bij de cliëntenraadplegingen van ZN zijn 4.860 enquêtes uitgegaan met een beoogde respons van 1.800 en uiteindelijk 1.710 bruikbare enquêtes. Ten behoeve van de cliëntenraadpleging is gebleken dat hun respondenten voldoende representatief zijn voor zowel de populaties als de steekproef van het betreffende onderzoek. Hierbij wordt in het rapport van de cliëntraadpleging aangegeven dat 78% van de vragenlijsten is ingevuld door iemand anders dan de budgethouder. Maar zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren is gekomen zijn de meeste strafrechtelijke onderzoeken gericht op fraude met pgb-gelden waarbij een intermediair betrokken is. Zoals in de analyse van § 4.2.5 *Doelgroep van de pgb-regeling en de doelgroep van de pgb-bemiddelingsbureau's* naar voren is gekomen, betreft dit een andere doelgroep met andere kenmerken dan de pgb-houders die bewust hebben gekozen voor een pgb om met de eigen regie zorg in te kopen. De doelgroep die gebruik maakt van intermediairs betreft veelal mensen die niet altijd zelfstandig de weg weten te vinden naar de zorg, waarbij het vooral gaat om kwetsbare groepen (aldus de zorgkantoren in *(Research voor Beleid, 2009)*). De cliëntraadplegingen zijn gebaseerd op de respons van budgethouders, maar ten behoeve van dit onderzoek is het niet ondenkbaar dat juist de doelgroep die gebruik maakt van een intermediair ondervertegenwoordigd zijn binnen de cliëntraadpleging. De kans bestaat dat juist de kwetsbare groepen in mindere mate gehoor zullen geven aan het invullen van een enquête. Echter zullen de gegevens van de cliëntraadpleging 2010 toch gebruikt worden voor de verdere analyse, omdat er geen data voor handen is met meer zekerheid over de responsiviteit van de zogenoemde kwetsbare groep.

Binnen de cliëntenraadpleging is onder meer de informatievoorziening pgb onderzocht. Hierbij wordt onder informatievoorziening verstaan het informeren van de budgethouders over de pgb-regeling en wijzigingen in de regelgeving. De informatie moet duidelijk zijn en budgethouders moeten weten waar zij met vragen of klachten terecht kunnen (*ITS, 2011, p. 21*). Binnen de cliëntraadpleging 2010 wordt een gemiddelde score van 7,0 behaald (bij een minimum en maximumscore van 1 tot 10). Het ITS merkte in haar rapport hierbij op dat deze score relatief laag is vergeleken met de andere kwaliteitsschalen binnen de cliëntenraadpleging. Zo was de informatievoorziening over wijzigingen in de pgb-regeling voor 25% tot 27% van de budgethouders onvoldoende en niet tijdig (*ITS, 2011, p. 21*). Daarnaast hadden de budgethouders de mogelijkheid om verbeterpunten aan te geven, waarbij de meeste verbeterpunten betrekking hadden op de informatievoorziening:

- 25% van de budgethouders gaf aan dat er verbeterpunten zijn op het gebied van:
  - De begrijpelijkheid van de brieven en formulieren;
  - Meer informatie over de werking van het pgb;
  - Meer informatie over de veranderingen in de regeling;
  - Tijdige informatie over veranderingen in het algemeen.
- 20% van de budgethouders gaf aan dat er verbetermogelijkheden zijn op het gebied van:
  - Duidelijkere beschikkingen;
  - Sneller ontvangen van de beschikkingen.
- 10% van de budgethouders noemde een verbeterpunt op het gebied van:
  - Verantwoording van de besteding; het vereenvoudigen van het verantwoordingsformulier.

Concluderend wordt binnen het rapport van de cliëntenraadpleging 2010 als één van de voornaamste punten gesteld dat informatie over de werking van het pgb en wat er wel of niet mag volgens de pgb-regeling voor relatief veel budgethouders ontoereikend is (*ITS, 2011, p. 47*).

Aan de andere kant komt binnen de cliëntraadpleging als sterk punt de informatie over pgb naar voren met betrekking tot de documentatie en de zorgmap.

Al met al lijken de budgethouders binnen de cliëntraadpleging 2010 positiever gestemd dan de respondenten binnen onderhevig onderzoek. Maar de aangehaalde verbeterpunten door beide groepen tonen wel veel overeenkomsten met elkaar.

Binnen de cliëntraadpleging is niet expliciet onderzocht hoe de bekendheid van de regeling wordt beoordeeld door de cliënten, maar wel in welke mate zij zich hebben voorbereid en kunnen oriënteren op het pgb (ITS, 2011). Hierbij waren de scores aanzienlijk hoog:

- 64% was vooraf bekend met het gegeven dat er een eigen bijdrage in mindering gebracht werd op pgb;
- 96% was vooraf bekend met het gegeven dat er verantwoording afgelegd moet worden;
- 94% was vooraf bekend met het gegeven dat het niet-bestede budget terugbetaald moet worden.

De gemiddelde score betreffende de voorbereiding op het pgb binnen de respondenten van de cliëntenraadpleging was 7,9 (met een minimum van 1 onvoldoende tot 10 ruim voldoende).

Bij het omzetten van de resultaten uit het rapport van de cliëntenraadpleging naar de facetten en ranking binnen dit onderzoek kan het oordeel van de budgethouders als volgt worden weergegeven:

Facetten	Pgb-houders
Bekendheid aan regelgeving gegeven	ruim voldoende
Regelgeving zelf duidelijk	ruim voldoende
Duidelijkheid geboden door instanties	voldoende

**TABEL 4-8: SCORE VAN DE BUDGETHOUDERS OVER DUIDELIJKHEID VAN DE PGB-REGELING EN DE BEKENDHEID HIERVAN**

Nogmaals wordt hierbij opgemerkt dat het hierbij gaat om een oordeel van pgb-houders (of een vertegenwoordiger daarvan) die in staat en bereid waren een enquête in te vullen en terug te sturen. Onzekerheid bestaat over de mate dat de doelgroep die gebruik maakt van intermediairs hierbij evenredig vertegenwoordigd was en of eenzelfde oordeel geveld zou worden. Deze onzekerheid ontstaat mede gelet op de gegeven mening van de respondent namens de belangenvereniging op deze facetten.

#### Uitvoerende instanties

Ten behoeve van de analyse over de duidelijkheid en bekendheid van pgb vanuit het perspectief van de uitvoerende instanties is gebruik gemaakt van documentanalyse. Hierbij zijn een aantal getuigenverhoren uit strafrechtelijk onderzoeken gebruikt, waarbij medewerkers van de uitvoerende instanties een verklaring hebben afgegeven over de uitvoering binnen de pgb-regeling, waarbij inhoudelijke aspecten aan bod zijn gekomen.

Binnen deze getuigenverhoren is niet expliciet gevraagd naar een oordeel over de duidelijkheid en bekendheid van de pgb-regeling. Wel valt uit de getuigenverklaringen op te maken dat de betreffende medewerkers een stellige mening zijn toegedaan over op welke wijze invulling gegeven moet worden aan de uitvoering. Echter valt hierbij niet uit te sluiten dat sprake zal zijn van (interpretatie)verschillen tussen de instanties.

Zo stelde één van de respondenten over de verhoren met de uitvoerende instanties het volgende:

*“Daarnaast hebben wij mensen van de uitvoerende instanties (CIZ en zorgkantoor) gehoord als getuige om duidelijkheid te krijgen van de regeling. Wat precies onder een zorgsoort valt en hoe de overgangsregeling van huishoudelijke verzorging geregeld was. Ik denk dus dat het een complexe regeling is. Na die verhoren is het wel duidelijk is geworden. Maar de mensen van de uitvoeringsinstanties*

wisten het ook niet altijd precies. Dat hebben we ook vastgesteld. Dan gaan we dus af op de interpretatie van mensen van de uitvoeringsinstanties.”

Hoewel de medewerkers stellig zijn in hun antwoorden in de getuigenverklaringen, zijn er impliciet een aantal onduidelijkheden waar te nemen bij deze medewerkers als er specifieke aspecten in de regeling worden aangehaald. Dit valt onder meer op te maken uit de soort antwoorden die gegeven zijn, zoals:

- “Er is niets over vastgelegd, maar ik zou me kunnen voorstellen dat.....”;
- “Hiervoor is geen vast tijdstip bepaald.”;
- Of het gebruik van woorden als “eventueel” en “in principe”.

Door de NZa wordt jaarlijks een algemeen rapport Uitvoering AWBZ opgesteld. Hierbij wordt door NZa onder meer verslag gedaan van haar bevindingen over de manier waarop de concessiehouders (zorgkantoren) de AWBZ (en pgb) in een bepaald jaar hebben uitgevoerd.

In de AWBZ rapportage van 2008 staat onder meer het volgende met betrekking tot de duidelijkheid voor zorgkantoren: “Door de globaliteit van de PGB-regeling is bij controle niet altijd duidelijk of de besteding van PGB-middelen binnen de wettelijke kaders valt.”. In de AWBZ rapportage van 2009 komt onder meer ook onduidelijkheid aan bod betreffende de tijdelijke overtollige middelen uit pgb: “In 2008 en 2009 hebben de concessiehouders rendementen behaald op tijdelijk overtollige middelen PGB. Concessiehouders hebben dit rendement op verschillende manieren verantwoord in hun financiële verantwoordingen door het ontbreken van duidelijke regelgeving.”

Ook de respondent namens NZa haalde aan dat er onduidelijkheid bestaat bij de uitvoerende instanties: “Bij de jaarlijkse onderzoeken bij de zorgkantoren krijgen wij te horen dat het voor de zorgkantoren niet duidelijk is, laat staan bij de budgethouders”.

Op basis van de documentanalyse (en de interpretatie daarvan) lijken de oordelen over de duidelijkheid van de regeling vanuit de uitvoerende instanties te verschillen, maar over het algemeen wel doorslaggevend naar voldoende. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er niet alleen verschillen bestaan over de duidelijkheid tussen de verschillende uitvoerende instanties (CAK, zorgkantoren en CIZ), maar bijvoorbeeld ook tussen de zorgkantoren onderling. Over de bekendheid die aan de regeling wordt gegeven lijken ook de uitvoerende instanties positiever gestemd, waarbij de algemene tendens zich strekt dat in iedere fase van de pgb-regeling voldoende voorlichting wordt gegeven.

#### Samenvattend oordeel over duidelijkheid en bekendheid van de pgb-regeling

Op basis van interviews en documentanalyse is de pgb-regeling beoordeeld op duidelijkheid en bekendheid. Hierbij heeft de beoordeling plaatsgevonden vanuit verschillende perspectieven, waarbij uiteindelijk de volgende tabel een samenvatting geeft:

Mate van bekendheid en duidelijkheid	Bron				
	Pgb-houders	Belangenvereniging	Uitvoerende instanties	Beleids-makers	Opsporings-instanties
Bekendheid aan regelgeving gegeven	ruim voldoende	zeer slecht	ruim voldoende	voldoende	matig tot voldoende
Regelgeving zelf duidelijk	ruim voldoende	slecht	voldoende	matig	tussen slecht en matig in
Duidelijkheid geboden door instanties	voldoende	slecht	voldoende	tussen slecht en matig	tussen slecht en matig in

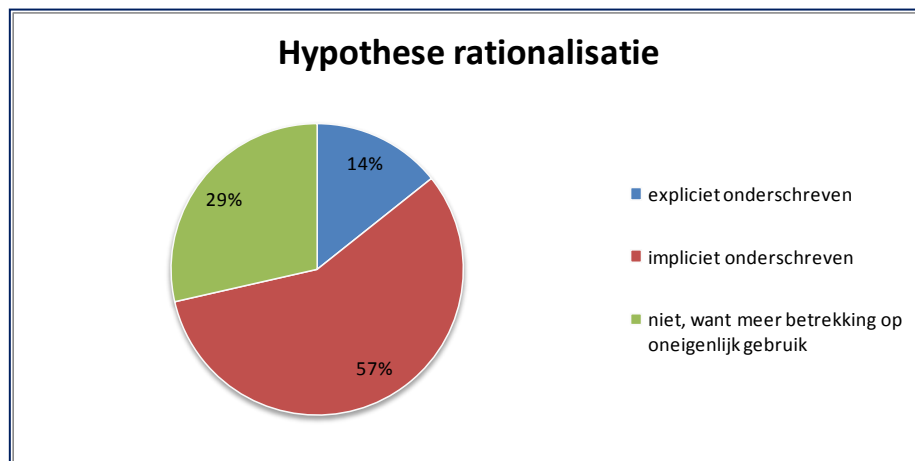
TABEL 4-9: SCORE OP DE DUIDELIJKHEID EN BEKENDHEID VAN DE PGB-REGELING

Ook hier scoort de bekendheid die aan de regeling gegeven is het hoogst, bijna een voldoende (3,75 op schaal van 1 tot en met 6). De duidelijkheid van de regeling zelf komt uit op iets meer dan matig (3,35) en de duidelijkheid die door de instanties geboden wordt scoort het slechts met een matig (3,05).

Naast een oordeel over de duidelijkheid en bekendheid van de pgb-regeling is het van belang te bezien of dit van invloed is op de kans op fraude. Hierbij is gesteld dat de wil van naleving beïnvloed wordt door de complexiteit van de wet- en regelgeving.

Eén van de respondenten merkte op: “*De vaagheid in een regeling is wel een risico, maar meer op oneigenlijk gebruik.*” en ook een tweede respondent geeft hierbij aan dat onduidelijkheid vooral invloed heeft op oneigenlijk gebruik. Dit fenomeen wordt in verschillende theorieën onderschreven, maar het begrip rationalisatie heeft betrekking op fraude die bestaat of ontstaat doordat de wil tot naleving wordt verminderd als sprake is van onduidelijkheid.

De gestelde hypothese: “**Naarmate de duidelijkheid binnen wet- en regelgeving toeneemt en er meer bekendheid wordt gegeven aan het bestaan van die wet- en regelgeving wordt de kans op overtreding kleiner.**” wordt door één respondent expliciet onderschreven, bij de beantwoording van vier respondenten valt op te maken dat zij het eens zijn met de hypothese en twee respondenten vinden dit element meer betrekking hebben op oneigenlijk gebruik. Bij drie interviews is deze gestelde hypothese niet verder aan de orde geweest en derhalve in navolgende figuur buiten beschouwing gelaten.



FIGUUR 4-4: ONDERSCHRIJVEN HYPOTHESE VAN FRAUDE-ELEMENT RATIONALISATIE

Concluderend kan gesteld worden dat in ieder geval 71% van de respondenten het (in meer of mindere mate) eens is met de gestelde hypothese dat “**Naarmate de duidelijkheid binnen wet- en regelgeving toeneemt en er meer bekendheid wordt gegeven aan het bestaan van die wet- en regelgeving wordt de kans op overtreding kleiner.**”. Op basis van deze uitkomsten wordt de hypothese bekrachtigd.

#### 4.4.4 Mate van afhankelijkheid van CIZ en zorgkantoren in relatie tot gegevensaandrager

De volgende relationele variabele betreft de mate van afhankelijkheid die de uitvoerende instanties hebben ten opzichte van gegevens van belanghebbende. Het recht op pgb wordt door het CIZ vastgesteld bij de aanvraag en de hoogte van de pgb wordt aan het eind van een periode vastgesteld door het zorgkantoor. Resigneringen zijn bij een fraudegevoelige regeling gewenst, waarbij gegevens van derden gebruikt worden voor de vaststelling of hoogte van de pgb. De analyse van dit fraude-element is gericht op het toetsen in hoeverre sprake is van afhankelijkheid bij het vaststellen van het recht op pgb en de hoogte daarvan. Tevens is de gestelde hypothese - dat de kans op fraude verminderd wordt door minder afhankelijk te zijn van alleen gegevens van belanghebbende - getoetst.

### De aanvraag met beoordeling door het CIZ

Het CIZ beoordeelt de aanvragen AWBZ zorg die aanvankelijk worden ingediend middels een Aanvraagformulier AWBZ zorg. Het CIZ beoordeelt of iemand recht heeft op zorg, hoeveel zorg en op welke zorg(soorten). Naar aanleiding van de beoordeling stelt het CIZ een indicatiebesluit op. Voor de uitwerking van het fraude-element "afhankelijkheid" is het van belang na te gaan welke bronnen het CIZ kan raadplegen (volgens de regeling) en hoe dit in de praktijk vorm is gegeven.

Zoals eerder is gesteld, begint de procedure met een aanvraagformulier. Dit dient ondertekend te worden door de aanvrager zelf of door een gemachtigde. Op dit aanvraagformulier moet door de aanvrager of diens gemachtigde een uiteenzetting gedaan worden van de ziekte, aandoening, klacht of beperking en welke zorg daarbij wenselijk is. Tevens worden op dit aanvraagformulier vragen gesteld of toestemming gegeven wordt om (medische) gegevens van huisarts, behandelaar en zorgorganisaties te verkrijgen. Hierop kan de aanvrager met "ja" of "nee" antwoorden.

Voor de beoordeling dient het CIZ (volgens artikel 6 van het Zorgindicatiebesluit) onderzoek te verrichten naar de algemene gezondheidstoestand, de beperkingen, het psychisch en sociaal functioneren, de sociale leefomstandigheden, de aard en omvang van de reeds geboden hulp en het cliëntprofiel. Conform artikel 7 van het Zorgindicatiebesluit maakt het CIZ bij haar beoordeling zoveel mogelijk gebruik van de toegevoegde of beschikbaar gestelde gegevens en raadpleegt de behandelaars van de verzekerde.

Een medewerker van het CIZ verklaarde in een getuigenverhoor onder meer het volgende over de beoordeling:

- *"De wijze waarop het CIZ haar onderzoek doet, is niet expliciet in regelgeving bepaald en verschilt per type aanvraag."*
- *"Het is de taak van het CIZ de zorgaanvraag goed objectief in beeld te brengen, te objectiveren. Niet alleen zorginstellingen, maar ook individuele zorgvragers stellen zaken soms anders voor dan ze in werkelijkheid zijn. In nader onderzoek of navraag bij de huisarts moet het CIZ zich een beeld vormen van de werkelijke zorgbehoefte. Soms wordt een cliënt ook fysiek bezocht."*

Eerder in § 4.2.1 *Controle door Centrum Indicatiestelling Zorg* is al naar voren gekomen dat de controle in de werkelijkheid anders geschiedt dan in de regeling is vastgelegd. Zo is in deze paragraaf al het volgende citaat aangehaald van een respondent uit de opsporing: *"Ik zie bij het CIZ dat het een papieren regeling is en er eigenlijk geen fysieke controle geschiedt. Dat is echt incidenteel. Het wordt volledig gestoeld op de gegevens die op de aanvraag staan. Hooguit wordt er nog een belletje of mail gestuurd naar de behandelende arts en als er geen reactie komt, doet men nog een herhaalbericht. Als er dan nog geen reactie komt, wordt de zorg gewoon toegekend op basis van het bestaande dossier. Er wordt verder niet op in gegaan. Ze nemen zelden contact (heel incidenteel) op met de zorgbehoevende. Maar dat is echt gericht op de zorg die verleend moet worden, dus heel erg zware gevallen. Dan is de zorgvraag zo groot waarbij vraagtekens gezet worden of het wel mogelijk is die zorg thuis te krijgen. Dat is puur gericht op de te verlenen zorg. In ons onderzoek zijn ze helemaal niet langs geweest bij de mensen."*

Dit fenomeen wordt door meerdere respondenten herkend en onderschreven en ook het rapport 'Persoonsgebonden Zorg verantwoord' stelde dat de sterke stijging van pgb-aanvragen de laatste jaren het CIZ dwingt tot steeds meer telefonische (her)indicatie, waardoor het risico op onterechte of te hoge indicaties hoog is (FIOD-ECD, 2009).

Op basis van deze gegevens kan gesteld worden dat het CIZ conform de regeling wel de mogelijkheid heeft om gegevens van derden te raadplegen bij het wel of niet toekennen van AWBZ zorg, maar dat zij – door onder meer de druk van steeds meer aanvragen en een beslistermijn van 6 weken – minder in de gelegenheid is om gebruik te maken van andere bronnen om gegevens te verkrijgen.

### De vaststelling door het zorgkantoor

In de pgb-regeling is opgenomen dat vaststelling van het pgb-budget geschiedt op basis van het ingevulde verantwoordingsformulier door de pgb-houder. Vanaf 2009 is in de regeling opgenomen dat de zorgkantoren de formulieren controleren of deze naar waarheid zijn ingevuld conform de controleprotocollen van het College voor zorgverzekeringen. Om een juiste vaststelling van pgb-bedragen te waarborgen moeten zorgkantoren in het vaststellingsproces van budgetten voldoende handmatige of geautomatiseerde controlemaatregelen inbouwen (*Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), 2010*). Daartoe dienen de zorgkantoren globale en intensieve controles uit te voeren.

Bij globale controles wordt door het zorgkantoor controle uitgevoerd op de uitgaven die de budgethouder heeft verantwoord zonder dat hiervoor bewijsstukken overlegd worden (*Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), 2010*). Bij de globale controle maakt het zorgkantoor dus gebruik van de gegevens die zijn ingevuld op het verantwoordingsformulier (door de budgethouder zelf of door een gemachtigde).

Bij een intensieve controle (5%) gaat het zorgkantoor de volgende punten na:

1. Of de zorgverlening binnen het pgb-domein valt;
2. Of er getekende zorgovereenkomsten aanwezig zijn;
3. Of er feitelijk facturen, declaraties of loonstroken aanwezig zijn en of deze overeenkomen met de ingevulde bedragen op de verantwoordingsformulieren.

(*Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), 2010*)

Bij intensieve controle worden de bewijsstukken opgevraagd bij de budgethouder (of diens gemachtigde) en behoren de overlegde documenten afkomstig te zijn van derden (de zorgverlener en/of het bemiddelingsbureau). In principe kunnen zorgkantoren ook inlichtingen inwinnen bij de zorgverlener of de intermediair, maar hierop rusten geen verplichtingen zoals een respondent stelde: *“Voor de rest hebben ze de mogelijkheid om gegevens op te vragen bij een zorgbureau (als de hulpverlener daar werkt). Maar daar ligt geen verplichting aan ten grondslag, dus zij hoeven daar niet aan mee te werken.”*

Bij de intensieve controle lijkt het dat meerdere bronnen worden geraadpleegd, maar ook hierop zijn door drie respondenten kanttekeningen geplaatst. Daarbij wordt vooral gesteld dat het slechts bij een papieren controle blijft. Zo stelde een respondent: *“En dat is alleen een papierencontrole. Dan sturen ze een briefje op met het verzoek om onderliggende stukken. Dat is nog steeds naar een budgethouder toe. Er wordt geen derde geraadpleegd, tenzij er een volmacht is afgegeven.”*

Daarnaast wordt door de respondenten ook aangegeven dat er sprake is van gegevensoverdracht naar de belastingdienst, zodat de belastingdienst kan controleren of de inkomsten van de zorgverlener wel als zodanig zijn op gegeven. Echter wordt dit aangevuld door een respondent met het volgende: *“Maar administratief wordt dit niet verwerkt door de belastingdienst. Er gebeurt dus verder niets mee.”*

Aan respondenten is gevraagd welke mogelijkheden ertoe zouden bijdragen om de afhankelijkheid te reduceren. Hierbij werden zaken geopperd als het raadplegen van de gemeentelijk basisadministratie (GBA), bij de belastingdienst voor gegevens van de hulpverlener, een check op het burgerservicenummer van de zorgverlener (in een strafrechtelijk onderzoek werden personen als zorgverlener opgegeven die niet bestonden) en vijf respondenten zagen een grote toegevoegde waarde in het huisbezoek. Het face-to-face contact met budgethouders kent volgens hen drie voordelen:

- Er gaat een preventieve werking van uit ten aanzien van fraude als binnen de regeling bekend is dat huisbezoek mogelijk is;
- Op deze wijze kan goed ingeschat worden of er inderdaad wel zorg verleend is die gefactureerd is (kwantitatieve check);

- Ook tekenen als de kwaliteit van zorg onder de maat is, kunnen op deze manier gesignaleerd worden.

Uit bovenstaande kan samengevat gesteld worden dat zowel in de fase van aanvraag en in de fase van toekenning de regeling mogelijkheden biedt om bronnen van derden te raadplegen. In de praktijk lijkt het bij de aanvraag minder gestalte te krijgen dan de regeling doet voorkomen. Bij de vaststelling worden de andere bronnen geraadpleegd als sprake is van de intensieve controle (5% van het klantenbestand). Dat laatste wordt door drie respondenten als onvoldoende gezien en gesteld dat het slechts een ‘papiercontrole’ is. De mate van afhankelijkheid binnen de fasen van toekenning en vaststelling van een pgb-budget worden in de volgende tabel opgesomd.

Afhankelijkheid van belanghebbende of derden voor gegevens	Gegevens afkomstig van			
	pgb-houder	intermediair	zorgverlener	medicus
Fasen van toekenning en vaststelling				
Aanvraag obv aanvraagformulier beoordeeld CIZ	Vult aanvraagformulier in	Kan aanvraagformulier invullen	Kan geraadpleegd worden	Kan geraadpleegd worden
Definitieve vaststelling (toekenning) obv verantwoordingsformulier beoordeeld door zorgkantoor	Vult verantwoordingsformulier in	Kan verantwoordingsformulier invullen	Kan geraadpleegd worden, maar is niet verplicht mee te werken	Geen rol
Overleggen documenten bij 5% controle tbv vaststelling door zorgkantoor	Dient documenten te overleggen	Kan gemachtigd zijn om documenten te overleggen	Heeft factuur, declaratie of loonstrook	Geen rol

TABEL 4-10: AFHANKELIJKHEID VAN BELANGHEBBENDE OF DERDEN VOOR GEGEVENS

Zoals in § 1.6 *De Casus: Fraude met pgb-gelden* beschreven is (en aangehaald werd door respondenten uit de opsporing) blijkt dat het veelvuldig voorkwam dat intermediairs gemachtigd waren om de aanvraag te doen en verantwoording af te leggen voor de pgb-houders en daarnaast ook de zorg verleenden. Door deze werkwijze was het voor de malafide intermediairs mogelijk binnen de pgb-regeling een zo'n hoog mogelijke indicatie te verkrijgen voor de pgb-houder, zo'n hoog mogelijk bedrag te declareren door het verantwoordingsformulier zo op te stellen en ter onderbouwing de facturen of declaraties op te maken. In dat geval waren de gegevens dus afkomstig van slechts één bron, zijnde de intermediair. De budgethouders waren hiervan meestal niet op de hoogte. Daarbij zou het face-to-face contact kunnen bijdragen om dit soort excessen te voorkomen. Een tegenargument hierop werd gegeven door de respondent van de belangenvereniging: *“Daar wil ik de vraag stellen of die mensen wel pgb moeten hebben. Is hier pgb voor bedoeld en is hier eigen regie? Zij hebben niet de eigen regie en hebben niet gekozen voor pgb. Die mensen hebben niet zelf gekozen voor pgb, maar dat hebben anderen voor ze gedaan. Daar gaat het al fout....Persoonlijk contact kan crimineel misbruik niet voorkomen. Dat verwacht ik niet of dat ze daarmee uitgebannen worden. Het voorbeeld dat je aanhaalt, vind ik crimineel. Het geld innen en mensen verwaarlozen. Hoe kun je dit voorkomen? Als je in dat kader het face-to-face contact neerzet, kan ik het beter plaatsen, maar niet als algemene regeling.”*

In dat kader wordt weer teruggekomen op de eerder aangehaalde problematiek in § 4.2.5 *Doelgroep van de pgb-regeling en de doelgroep van de pgb-bemiddelingsbureau's*. De kern van het probleem lijkt schuil te gaan in de ‘nieuwe’ aanwas die de verantwoording van pgb niet zelf aankan en daarvoor beroep doet op een intermediair (pgb-bureau) die op deze wijze de bevoegdheid kan krijgen om de zorg aan te vragen, te verlenen, te verantwoorden en in sommige gevallen zelfs het budgetbeheer voor diens rekening te nemen zonder enige functiescheiding of toezichhoudend oog (noch van de



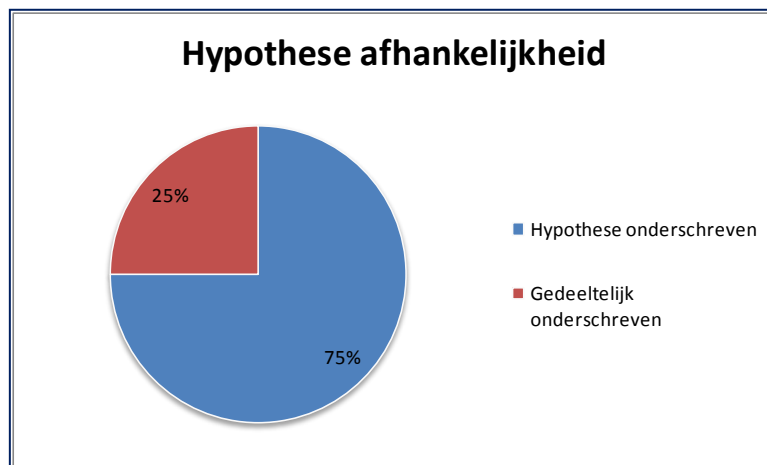
budgethouder zelf noch van instanties). Hierdoor worden de uitvoerende instanties afhankelijk van gegevens van slechts één schakel, zijnde de intermediair die tevens ook belanghebbende is in financieel opzicht.

#### Toetsing van de hypothese

Ten aanzien van het fraude-element 'afhankelijkheid' is de volgende hypothese gesteld: **"Hoe minder het recht op én de hoogte van een toekenning afhankelijk is gesteld van gegevens (informatie) van de belanghebbende (of een derde) wordt de kans op fraude verminderd."** Deze hypothese is aan acht van de tien respondenten voorgelegd. Zes van de respondenten waren het eens met deze stelling, één respondent was het met de hypothese eens, maar stelde hierbij een kanttekening en een andere respondent was het gedeeltelijk eens. Eén van de respondenten ging verder dan de hypothese en stelde dat deze afhankelijkheid bijdraagt aan de fraudegevoeligheid van een regeling: *"Als je de gegevens laat afhangen van één persoon, maakt het de regeling alleen maar fraudegevoeliger."*

De respondent die het gedeeltelijk eens was met de hypothese stelde dit eerder te betrekken op de indicatie en achtte het meer van belang om gegevens te verifiëren bij de aanvraag dan bij de verantwoording. Door één van de respondenten werd een kanttekening geplaatst en stelde dat de mogelijkheid er wel moet zijn om van derden gegevens te verkrijgen.

De resultaten met betrekking tot de toetsing van de gestelde hypothese zijn op te maken uit tabel 4-10.



FIGUUR 4-5: ONDERSCHRIJVEN HYPOTHESE VAN FRAUDE-ELEMENT AFHANKELIJKHEID

Concluderend kan gesteld worden dat in ieder geval 75% van de respondenten het volledig en 25% gedeeltelijk eens is met de gestelde hypothese: **"Hoe minder het recht op én de hoogte van een toekenning afhankelijk is gesteld van gegevens (informatie) van de belanghebbende (of een derde) wordt de kans op fraude verminderd."** Op basis van de uitkomsten wordt de hypothese door niemand in zijn geheel ontkracht en onderschrijven alle respondenten (aan wie de hypothese is voorgelegd) de hypothese volledig of gedeeltelijk.

Onderzoek naar de juridische en praktische mogelijkheden om andere gegevensbronnen te raadplegen lijkt hier met het oog op de "nieuwe pgb-regeling" per 1 januari 2014 wenselijk om de kans op fraude in de toekomst te verminderen.

#### 4.4.5 De invloed van de gegevensaanvrager in relatie tot diens positie/capaciteit

Als aanvullende variabele op de genoemde afhankelijkheid is de variabele capaciteit benoemd. Het betreft hier de capaciteit van degene die de gegevens aandraagt, waarbij gesteld is dat deze van

invloed is op de kans op fraude als gegevens alleen van deze persoon afkomstig zijn. Daarbij is onderzocht of het een interactievariabele betreft. Ofwel is hierbij gekeken of deze 'capaciteit' (interactievariabele) van invloed is op het effect dat de 'afhankelijkheid' (relationele variabele) heeft op de kans op fraude (de uitkomstvariabele).

Deze interactievariabele 'capaciteit' is om twee redenen in deze analyse meegenomen:

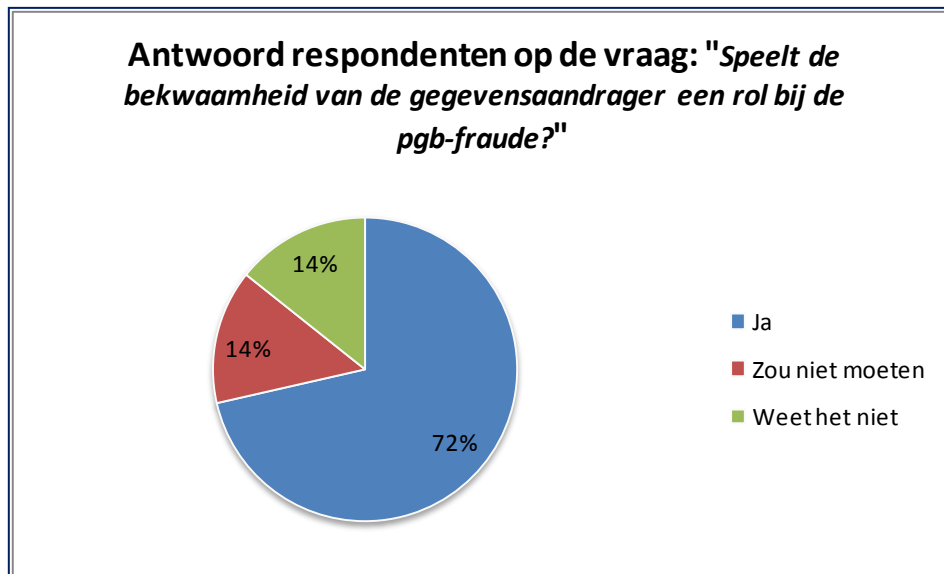
1. Het fraude-element 'capaciteit' is slechts binnen één theorie aangekaart. Bij deze analyse wordt de functionaliteit van dit fraude-element getoetst aan de empirie;
2. In januari 2011 zijn binnen het strafrechtelijk onderzoek Marque twee psychiaters aangehouden op verdenking van fraude. Zij worden verdacht van het valselijk opmaken en afgeven van medische verklaringen op basis waarvan onder meer ten onrechte aanspraak is gemaakt op pgb. De vraag hierbij is in hoeverre hun capaciteit van invloed is geweest op de fraude.

Een verkorte casusbeschrijving van deze specifieke modus operandi lijkt hierbij op zijn plaats, waarbij de gegevens afkomstig zijn uit de bestuurlijke rapportage Marque (*Stafbureau BRO, Openbaar Ministerie Den Bosch, 2011*):

- Werving patiënten: De twee medeverdachten van de psychiaters benaderden mensen met het aanbod hen te helpen bij het verkrijgen van een uitkering en of pgb. Als zij geïnteresseerd waren, werden ze in contact gebracht met één van de psychiaters die een rapportage (medische verklaring) opstelde. Aan de psychiater en de medeverdachten werd een deel van de inkomsten uit pgb afgedragen en voor de WIA-uitkering een eenmalig bedrag in contanten.
- Het medisch dossier: Door de psychiaters werden over het algemeen twee verschillende ziektebeelden geschetst. Enerzijds werden de patiënten gediagnosticeerd als lijdend aan een ernstige depressieve stoornis met psychotische episodes of anderzijds als lijdend aan een zware vorm van schizofrenie. Bij dergelijke diagnoses wordt normaliter een opname in een instelling geadviseerd, maar werd door de psychiaters "vanwege cultuurverschillen" afgeraden.
- Aanvraag pgb: Bij de aanvraag pgb werd als contactpersoon ofwel behandelend arts de naam van één van de psychiaters opgegeven.
- Verantwoording: Op de verantwoordingsformulieren werd aangegeven aan welke zorg het budget besteed was met daarop de verplichte vermelding van de zorgverleners. In het strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat de opgegeven namen van zorgverleners, telefoonnummers en burgerservicenummers in veel gevallen niet bestonden.

Wellicht ten overvloede betreft het hier een fraudevorm, die in samenspraak gepleegd is tussen de medicus en de pgb-houder.

Binnen de interviews is deze casus aangehaald, waarbij alle respondenten in meer of mindere mate op de hoogte waren van het betreffende onderzoek en de modus operandi. In dat kader is ook de variabele 'capaciteit' als fraude-element besproken, zodat een beter beeld geschetst kon worden bij deze variabele. Vervolgens is de eerder benoemde hypothese voorgelegd "**Wanneer binnen het proces van toekennen de bekwaamheid en bevoegdheid bij één partij gelegen is die tevens verantwoordelijk is voor de aan te dragen gegevens, zal bij inschakeling van een onafhankelijke derde de kans op fraude verminderd worden.**" Aan 7 van de 10 respondenten is de vraag gesteld of deze bekwaamheid van de gegevensaanvrager een rol speelt bij de pgb-fraude. Hierbij gaven 5 respondenten een bevestigend antwoord, één respondent geeft aan dat dit niet het geval zou moeten zijn en een laatste respondent geeft aan hierop geen antwoord te kunnen geven.



**FIGUUR 4-6: SPEELT DE CAPACITEIT VAN DEGENE DIE GEGEVENS AANLEVERT EEN ROL BIJ PGB-FRAUDE?**

Door veel respondenten wordt voornamelijk het medisch beroepsgeheim als heet hangijzer gezien. Zo stelde één van de respondenten: *“Hierbij speelt juist dat een beroepsgroep vertrouwd wordt. Er wordt niet verder op door gevraagd. De algemene opinie is nog steeds dat een arts geen onjuiste medische verklaring af zal leggen. Je hebt het hier inderdaad over de status van een persoon. Deze fraude heeft juist kunnen plaatsvinden door dit beroepsgeheim.”*

Daarnaast werd ook geopperd dat dergelijke fraude gepleegd door iemand met een bepaalde kwalificatie erg moeilijk is te traceren of aan te pakken: *“Als een persoon in zo’n positie (die veel macht heeft) fraudeert, dan is het bijna niet aan te pakken door de Wet. Dat is hetzelfde bij een notaris die iets kwaads doet, daar kom je ook bijna niet bij. Deze mensen komen in een uitzonderingspositie met het medisch beroepsgeheim. Dat is heel lastig.”*

Eén respondent gaf een bevestigend antwoord, maar geeft wel te kennen vertrouwen te hebben in de beroepsgroep met de volgende motivatie: *“Bij zorgverleners, artsen, ligt het toch wat anders. De zaak Marque is wel heel triest, maar ik heb wel het vertrouwen in deze beroepsgroep. Ik heb ook wel frauderende artsen gezien en die zijn niet gevrijwaard. Ook artsen moet je kunnen controleren. Maar zij hebben er wel investeringen voor gedaan in opleiding. Zij hebben veel meer te verliezen dan de pgb-kantoren. Terwijl de ondernemer kan zeggen als het bij de pgb niet lukt dan ga ik verder in de kinderopvangtoeslag of in de beleggingen. Die hebben een minder hoge drempel. Ik vind wel een verschil in ernst dat het bij zorgbemiddelingskantoren waar wel zorg is toegekend aan mensen die ook echt de zorg behoeven, maar het verkeerd gebruikt wordt. Terwijl die psychiaters de mensen vreselijke stoornissen worden toegedicht, op grond waarvan ze pgb krijgen. Daar wordt pgb uitgekeerd dat nooit uitgekeerd had mogen worden. In die zin is de schade voor het overheidsbudget daarin groter.”* En daarnaast gaf deze respondent ook de keerzijde van de medaille weer: *“...Deze controle heeft in ieder geval in Marque ontbroken. Als je dat vertaalt naar de praktijk. Dan zou je de legitieme psychiatrische patiënt het aandoen dat ze nog eens de testjes moeten doen. Dat lijkt me voor deze mensen problematisch, vanuit patiëntenbelang. Vanuit fraude oogpunt begrijp ik het wel, maar vanuit de patiënten is het erg belastend. Dan zou je hooguit de gegevens van de psychiatrische praktijken anoniem moeten gaan bekijken en vergelijken. Waarbij je in dit geval zou zien dat de twee stoornissen wel erg veel voorkwamen bij deze psychiaters. Terwijl dat het statistisch gezien bij andere praktijken veel minder het geval is. Dan zou je op basis van die gegevens onderzoek kunnen doen. Meer een afstandelijke benadering.*

*Je zou tevens de vergelijking kunnen trekken met symptomen en medicijngebruik (en of deze medicijnen ook opgehaald worden bij de apotheker). Daar zou ook een match moeten zijn. Dus een indicatiestelling, maar niet het bijpassende medicijngebruik.* Door deze respondent wordt als alternatieve oplossing de risicoanalyse benoemd om dit risico te reduceren. Ook een tweede respondent opperde dat dergelijke situaties te ondervangen zijn middels risicoanalyses in combinatie met goede registraties.

Een andere respondent haalt aan dat de functiescheiding en scheiding van verantwoordelijkheden erg belangrijk is. Daarmee stelt de respondent tevens dat het niet alleen geldt voor de psychiaters in deze casus, maar ook bij de pgb-bureaus, die zorg aanvragen, verlenen en verantwoorden.

De respondent die aangaf dat de bekwaamheid in feite geen rol zou moeten spelen stelde: *“Hier is echt sprake van samsenpanning van meerdere personen. Daar kun je geen regeling op dichttimmeren. Het medisch beroepsgeheim moet niet het CIZ belemmeren om achtergrondgegevens op te vragen.”* Impliciet wordt hierbij de hypothese onderschreven dat inschakeling van een onafhankelijke derde dit fenomeen zou moeten uitsluiten.

Op basis van deze resultaten kan wel gesteld worden dat de capaciteit van de gegevensaanvrager van invloed kan zijn op de kans op fraude en wordt de hypothese **“Wanneer binnen het proces van toekennen de bekwaamheid en bevoegdheid bij één partij gelegen is die tevens verantwoordelijk is voor de aan te dragen gegevens, zal bij inschakeling van een onafhankelijke derde de kans op fraude verminderd worden.”** door 72% bevestigd. Maar daarentegen heerst er vertrouwen jegens de medische beroepsgroep en worden ook kanttekeningen gezet bij second-opinions gelet op het patiëntenbelang. Als alternatieven worden zaken als functiescheiding en risico-analyses genoemd om dergelijke excessen te voorkomen.

Dit sluit aan op de theorie betreffende risico's (in de context van veiligheid), die worden beschreven als kans maal effect (*van Duin, 2011*). De kans op fraude door deze beroepsgroep wordt door de respondenten lager ingeschat dan bij andere beroepsgroepen. Echter is het effect als er door deze beroepsgroep gefraudeerd wordt vele malen groter.

Al met al kan op basis van het oordeel van de respondenten gesteld worden dat wanneer de afhankelijkheid van gegevens bij de toekenning gelegen is bij één persoon die tevens beschikt over een gekwalificeerde bekwaamheid en bevoegdheid het risico van fraude toeneemt. Echter op het tweede deel van de hypothese spelen de tegenargumenten de boventoon en worden alternatieven benoemd die minder ingrijpend zijn voor de beroepsgroep en de patiënten.

#### 4.5 De beleidsinstrumenten behorend bij de fraude-elementen

Nu de fraude-elementen zijn uitgewerkt aan de hand van de pgb-casus is het zaak dat hierbij de toepasbare beleidsinstrumenten en maatregelen worden gepresenteerd.

In § 2.4 (*Beleids-)instrumenten en maatregelen tegen fraude* zijn deze behandeld aan de hand van de theorie. Binnen deze paragraaf worden de beleidsinstrumenten en maatregelen benoemd die betrekking hebben op de specifiek behandelde fraude-elementen en die op te maken zijn uit de gehouden interviews. De uiteenzetting van de beleidsinstrumenten en maatregelen zal volgens dezelfde opzet de revue passeren.

##### 4.5.1 Beleidsvoorbereiding

Allereerst is binnen de theorie gesteld dat bij voorgenomen wet- en regelgeving gekeken dient te worden naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Binnen de pgb-regeling lijkt het te schorten aan de handhaafbaarheid van de regeling met name veroorzaakt door de minimale controlemogelijkheden.

Daarbij stelde de AR (2003) dat de controlemogelijkheden moeten voldoen aan duidelijke toetsingsmogelijkheden, gewenste reseigneringen op daartoe gewenste momenten in de gewenste vorm en frequentie. Uit de analyse van de pgb-regeling komt naar voren dat de toetsingsmogelijkheden en het raadplegen van derden formeel wel in de regeling is opgenomen binnen het proces van de aanvraag, maar in de praktijk veelal niet wordt uitgevoerd. Bij de vaststelling worden andere bronnen slechts geraadpleegd bij de intensieve 5% controle, maar wordt door 3 van de 10 respondenten aangeduid als een 'papiercontrole'. Dit met het oog op de gemachtigde intermediairs die meerdere aspecten voor de pgb-houder voor zijn rekening neemt (aanvraag, verantwoording en verlenen van zorg), waardoor de gegevens alsnog van slechts één partij afkomstig zijn.

Door één respondent vanuit de opsporing werd hierbij aangegeven dat het ontbreekt aan functiescheiding en ook de belangenvereniging Per Saldo geeft de voorkeur aan scheiding, zo stelde de respondent: "*Wat ons betreft komt er een keurmerk waarbij bemiddeling en het verlenen van hulp gescheiden wordt*". Door een dergelijke scheiding verplicht te stellen, zullen de getroffen controlemaatregelen binnen de regeling meer tot zijn recht komen. Dan zal namelijk inderdaad sprake zijn van raadpleging van een derde. De afhankelijkheid van één gegevensaanvrager wordt op deze manier beperkt.

#### 4.5.2 Wet- en regelgeving

De AR (2003) stelde het als vanzelfsprekend dat een wet of regelgeving zo weinig mogelijk ruimte moet bieden voor fraude. Daarbij werd aangedragen dat een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep een positieve bijdrage kan hebben. Echter is binnen de analyse van de pgb-regeling als één van de grootste uitkomsten naar voren gekomen dat er sprake is van een grote groep pgb-houders die niet tot de oorspronkelijke doelgroep behoren. Zoals meerdere malen naar voren is gekomen, lijkt juist de fraude gepleegd te worden door de bemiddelingsbureaus die gemachtigd zijn namens de pgb-houders. Daarbij wordt getwijfeld of deze pgb-houders wel de eigen regie kunnen voeren over het inkopen van zorg, waarvoor de regeling bedoeld was.

#### 4.5.3 Voorlichting

Voorlichting (in de vorm van bijeenkomsten, schriftelijk materiaal of websites) komt ten goede aan de bekendheid van de regeling en de duidelijkheid daarvan. Uit de analyse is naar voren gekomen dat er veel aandacht is besteed om bekendheid te geven aan de regeling en scoorde bijna een voldoende. De duidelijkheid van de regeling en de duidelijkheid die door instanties geboden werd, scoorde matig. Door respondenten werd voornamelijk aangehaald dat het bij de voorlichting schortte aan het duidelijk maken van de rechten en met name plichten die een pgb met zich meebrengt.

#### 4.5.4 Controlebeleid

Controle op de juistheid en volledigheid van gegevens is volgens de AR (2003) van wezenlijk belang. Het betreft hier het beleid gericht op de toetsing van de door derden c.q. belanghebbenden te verstrekken gegevens. Hiertoe wordt het beleidsinstrument van controleprotocollen met de daarbij behorende risicoanalyses geadviseerd. De respondenten hadden ook een stellig beeld ten aanzien van risicoanalyses. Zo droegen 3 respondenten (van de 10) zelf aan dat veel winst te behalen valt bij risicoanalyses ten behoeve van de uit te voeren intensieve controles van de zorgkantoren en op deze wijze eenvoudiger fraude gesignaleerd zou kunnen worden. In veel van de interviews werd gesproken over meer gericht controleren en eenvoudigere signalering van eventuele fraude. De belangenvereniging bracht hierbij wel de kanttekening dat de risicoanalyses doordacht moeten zijn en

er geen intensieve controles moeten plaatsvinden op basis van een simpele indicator (als een hoog budget). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geeft gehoor aan de geluiden en heeft in haar programmabrief langdurige zorg dit beleidsinstrument aangekaart.

#### 4.5.5 Sanctiebeleid

Het grootste manco binnen de pgb-regeling ten aanzien van het voorkomen van fraude lijkt het ontbreken van een sanctiebeleid. De hypothese **Naargelang in de wet- en regelgeving duidelijke sanctioneringen op overtredingen zijn opgenomen, wordt de kans op fraude kleiner**” wordt door alle respondenten onderschreven. Door het ontbreken van een dergelijk beleid is er vanzelfsprekend ook niets over vastgelegd in de regeling of heeft hierover communicatie plaatsgevonden. Het opnemen van sancties in de regeling en voorlichting lijkt daarbij noodzakelijk. Daarnaast zal ook gestalte gegeven moeten worden aan dit beleidsinstrument en zal een gedegen beleid moeten gewaarborgd met uniformiteit en zijn de beginselen van zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid noodzakelijk.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 5. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 2 is uitwerking gegeven aan de theorie betreffende fraude: fraude gevoeligheid van wet en regelgeving, fraude-elementen en de mogelijke beleidsinstrumenten. In hoofdstuk 3 is de basis gelegd voor de analyse aan de hand van een conceptueel model en zijn hypothesen neergelegd aan de hand van vijf fraude-elementen. Vervolgens is in hoofdstuk 4 de pgb-fraude casus uiteengezet en geanalyseerd. Als sluitstuk zijn aan de hand van deze hoofdstukken hieruit de conclusies en aanbevelingen opgemaakt en in dit hoofdstuk weergegeven. Wellicht ten overvloede wordt hierbij nogmaals herhaald dat het een deductief onderzoek betreft gebaseerd op een enkele casestudy, zijnde de pgb-fraude binnen de AWBZ. Hiermee is een diepgaand en integraal inzicht gegeven van de uitgewerkte fraude-elementen met betrekking tot de pgb-fraude. Als uitgangspunt voor deze fraude-elementen is de compilatie van de fraudediamant gehanteerd. Hierbij zijn alleen deze theoretische fraude karakteristieken getoetst aan de hand van de pgb-casus en zijn er algemene verklaringen gegeven op de fraude die mogelijk was binnen de pgb-regeling. De externe validiteit is hierbij gering, maar desalniettemin waardevol voor de “nieuwe pgb-regeling” die van kracht zal gaan per 1 januari 2012 met de overgangstermijn tot 1 januari 2014 (zoals aangekondigd door de minister van VWS in haar programmabrief langdurige zorg).

Allereerst zijn in § 5.1 de deelvragen beantwoord aan de hand van de pgb-casuïstiek. Vervolgens komen de gestelde hypothesen aan bod die worden bevestigd dan wel ontkracht in § 5.2 *De veronderstelde hypothesen*. Op basis van deze twee paragrafen kan antwoord gegeven worden op de centrale vraag in § 5.3 *Beantwoording centrale vraag*. Als afsluiting zijn nog aanbevelingen te verbinden aan de analyse gericht op de pgb-regeling die naar voren zijn gebracht in § 5.4 *Aanbevelingen* op basis van dit onderzoek.

### 5.1 Beantwoording deelvragen

Voordat de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord, is eerst ingegaan op de beantwoording van de deelvragen. Deze waren als volgt gedefinieerd:

1. Welke elementen zijn er te onderscheiden die maken dat mensen geneigd zijn te frauderen?
2. Wanneer is er sprake van een fraudegevoelige regeling?
3. Welke beleidsinstrumenten en maatregelen kunnen bij beleidsontwerp worden onderscheiden om de kans op fraude te reduceren met het oog op de fraude-elementen?

#### 1. Elementen die maken dat mensen geneigd zijn te frauderen (fraude-elementen)

Binnen dit onderzoek is de fraudediamant (*Wolfe & Hermanson, 2004*) als uitgangspunt genomen, waarbij de verschillende theorieën in te passen waren. Naar aanleiding van de verschillende theorieën is een compilatie gemaakt van de fraude-elementen in figuur 2-4 met de volgende dimensies:

- Motivatie/druk waarbij de volgende factoren zijn te benoemen:
  - Kosten batenanalyse die door personen gehanteerd wordt bij de overweging over te gaan tot fraude (rationele keuze);
  - Persoonlijke last waarbij het gaat om de stimulansen of beperkingen die een persoon ondervindt ten aanzien van bijvoorbeeld de wet of regelgeving;
  - Financiële last speelt een rol, omdat mensen onder financiële druk eerder geneigd zullen zijn te frauderen.
- Gelegenheid waarbij de volgende factoren zijn te benoemen:
  - Als bij de uitvoering van de wet of regelgeving sprake is van een lage meldingskans;
  - De dimensies uit de tabel van elf betreffende de gedwongen naleving (controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst) biedt gelegenheid;
  - De situationele beperkingen uit het sociaal psychologisch model, waarbij bijvoorbeeld de gelegenheid en het wettelijk toezicht een rol spelen;



- De persoonlijke beperkingen als de waargenomen gelegenheid en het waargenomen risico op bestraffing.
  - **Rationalisatie** waarbij de volgende factoren zijn te benoemen:
    - Onduidelijke regelgeving en lage acceptatie van de regelgeving;
    - Lage normgetrouwheid;
    - Persoonlijke oriëntatie met de normen en waarden die iemand heeft;
    - Intolerantie ten opzichte van fraude.
  - **Capaciteit** waarbij geen andere aspecten te benoemen waren uit andere theorieën.
- ⇒ Al deze elementen (benoemd onder de dimensies motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie en capaciteit) zijn van invloed op de fraudekans, want zij kennen allen een stimulerend effect op mensen om tot fraude over te gaan.

## 2. **Wanneer is er sprake van een fraudegevoelige regeling?**

Voor dit aspect van het onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van rapporten van de AR en FEZ van het Ministerie van OCW. De AR heeft vijf typen activiteiten voor de overheid als kwetsbaar benoemd: [innen](#), [uitbesteden](#), [uitkeren](#), [verlenen](#) en [handhaven](#). Over deze kwetsbare activiteiten stelde zij: “In het algemeen bieden de kwetsbare activiteiten meer dan gemiddeld gelegenheid tot fraude” (Algemene Rekenkamer, 2008). Om het geheel te complementeren is binnen dit onderzoek een M&O gevoeligheid toegevoegd, zijnde de [afhankelijkheid](#). Hierbij is gesteld dat er sprake is van gevoeligheid als de aanspraak op een uitkering of subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte daarvan afhankelijk is van gegevens die door een derde of belanghebbende zelf verstrekt moeten worden.

Vervolgens zijn de kwetsbaar verhogende factoren en omstandigheden benoemd, welke weergegeven staan in tabel 2-3. Hierbij valt te denken aan de verhoogde tijdsdruk, marktwerking, onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties, etc.

- ⇒ Een regeling is fraudegevoelig als sprake is van de overheidsactiviteiten [innen](#), [uitbesteden](#), [uitkeren](#), [verlenen](#) of [handhaven](#). Specifiek betreffende de activiteiten [innen](#) en [uitkeren](#) draagt de afhankelijkheid van de gegevensaanvrager bij aan de fraudegevoeligheid van een regeling.

## 3. **Welke beleidsinstrumenten en maatregelen kunnen bij beleidsontwerp worden onderscheiden om de kans op fraude te reduceren met het oog op de fraude-elementen?**

Bij [beleidsvoorbereiding](#) is het zaak voor ogen te hebben of te krijgen of er sprake is van fraudegevoeligheid. Wanneer dat het geval is zal een toepasbaar controlebeleid onderdeel moeten uitmaken van het beleidsontwerp. Hierbij hoort een set van gepaste controlemogelijkheden, die moeten voldoen aan duidelijke toetsingsmogelijkheden en reseineringen. Bij het beleidsontwerp is het van belang om onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties te voorkomen en daartoe functiescheiding in aan te brengen waar mogelijk.

Bij het [controlebeleid](#) horen ook controleprotocollen gericht op hoe controles plaats zouden moeten vinden en wanneer. Hierbij zijn gedegen risicoanalyses een must om de controles effectief en efficiënt in te kunnen zetten. Om een grondige risicoanalyse te kunnen uitvoeren, is goede registratie een vereiste.

Bij het opmaken van wet- en regelgeving dient zo min mogelijk ruimte gelaten te worden voor fraude. Een belangrijk aspect hierbij is het nauwkeurig definiëren van het doel en de doelgroep. Duidelijkheid in wet en regelgeving is van aanzienlijk belang om oneigenlijk gebruik (door ruimte te bieden voor discussies) en fraude (zodat de wil tot naleving niet wordt weggenomen door de complexiteit van de wetgeving) te voorkomen.

Daarnaast is het van belang bij het beleidsontwerp van fraudegevoelige wet- of regelgeving een [sanctiebeleid](#) te bepalen. Hierbij is het noodzakelijk vooraf de sancties te bepalen en deze op te nemen in de wet- of regelgeving alsmede het communiceren over deze sancties. Vanzelfsprekend zijn hierbij

de beginselen van uniformiteit, zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid noodzakelijk voor de waarborging van het beleid.

## 5.2 De veronderstelde hypothesen

Op basis van de uitwerking van het theoretisch kader is een selectie gemaakt voor de verdere analyse. Het uitgangspunt hierbij is de compilatie van de fraudediamant, waarbij het onderzoek zich beperkt heeft tot slechts vijf fraude-elementen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er meerdere mogelijkheden zijn om bij beleidsontwerp de kans op fraude te reduceren. Hier zijn de volgende punten uitgewerkt:

- Ten aanzien van het fraude-element [motivatie/druk](#) als contextuele variabele is onderzoek gedaan of het ophogen van onvoorwaardelijke kosten door middel van verplichte certificering de kans op fraude reduceert. Onvoorwaardelijke kosten afkomstig uit de rationele keuzetheorie hebben betrekking op kosten die men in ieder geval heeft, waarbij het geen verschil maakt of de fraude ontdekt wordt of niet ;
- Betreffende fraude-element [gelegenheid](#) als relationele variabele is onderzoek gedaan of het opnemen van duidelijke sancties de kans op fraude vermindert;
- Voor de uitwerking van de relationele variabele [rationalisatie](#) is gekeken naar de duidelijkheid van de regeling en de bekendheid die hieraan gegeven is en of deze van invloed is op de naleving van de regeling;
- Ook is onderzoek gedaan of beperking van [afhankelijkheid](#) van uitvoerende instanties ten aanzien van de gegevensaanvrager van invloed is op de fraudekans;
- Als laatste is het element [capaciteit](#) tegen het licht gehouden als verlengstuk van de voornoemde afhankelijkheid, waarbij de vraag was of de capaciteit van de gegevensaanvrager van invloed is op de mate van fraude.

In § 3.2 *Onderzoekshypothesen* zijn de onderzoekshypothesen aan de hand van deze fraude-elementen geformuleerd die in de analyse van de pgb-fraude casus nader onderzocht zijn. Binnen deze paragraaf komen deze hypothesen per fraude-element aan bod en zijn de uitkomsten aan de hand van de analyse bevestigd of verworpen.

### Motivatie/druk:

**Naarmate de onvoorwaardelijke kosten tot deelname aan een regeling worden verhoogd (door bijvoorbeeld certificering of screening), zal de kans op fraude afnemen.**

Deze hypothese is aan respondenten voorgelegd (met het oog op de toetreding van intermediairs tot de regeling) ten behoeve van een deskundigenoordeel. Hierbij was de uitkomst dat 89% dit een goede ontwikkeling vond of erg zinvol achtte mits daar een gedegen invulling aan wordt gegeven. Deze hypothese betreffende motivatie/druk wordt naar aanleiding van het onderzoek bevestigd.

### Gelegenheid:

**Naargelang in de wet- en regelgeving duidelijke sanctioneringen op overtredingen zijn opgenomen, wordt de kans op fraude kleiner.**

Nadat aan de hand van documentanalyse geconstateerd was dat er geen sancties opgenomen zijn in de huidige pgb-regeling is deze hypothese aan de respondenten voorgelegd. Hierbij was het oordeel unaniem dat sancties opgenomen moeten worden in de regeling.

Deze hypothese betreffende gelegenheid wordt naar aanleiding van het onderzoek bevestigd.

### Rationalisatie:

**Naarmate de duidelijkheid binnen wet- en regelgeving toeneemt en er meer bekendheid wordt gegeven aan het bestaan van die wet- en regelgeving wordt de kans op overtreding kleiner.**

Uit het onderzoek naar de duidelijkheid van de pgb-regeling, de duidelijkheid die door instanties geboden wordt en de bekendheid die aan de regeling is gegeven, kwam een matig oordeel. Hierbij scoorde de bekendheid die aan de regeling is gegeven nog het hoogst. Maar de duidelijkheid van de regeling zelf en geboden door instanties was onder de maat.

Ook is deze hypothese aan de respondenten voorgelegd, waarbij 71% de hypothese in meer of mindere mate kon onderschrijven en 29% vond onduidelijkheid meer gerelateerd aan oneigenlijk gebruik.

Deze hypothese wordt op basis van deze onderzoeksresultaten bevestigd.

#### Afhankelijkheid:

**Hoe minder het recht op én de hoogte van een toekenning afhankelijk is gesteld van gegevens (informatie) van de belanghebbende (of een derde) wordt de kans op fraude verminderd.**

Dit fraude-element is als surplus op de fraudediamant behandeld, waarbij binnen de analyse van de pgb-fraude eerst is gekeken in hoeverre de uitvoerende instanties afhankelijk zijn van de gegevens van de belanghebbende. Het blijkt dat er in de regeling wel waarborgen zijn opgenomen om deze afhankelijkheid te ondervangen, maar dat het mogelijk is (en in de praktijk voorkomt) dat de gegevens van slechts één partij afkomstig zijn. Daaropvolgend is de hypothese aan acht respondenten voorgelegd, waarbij 75% de hypothese volledig onderschreef en 25% gedeeltelijk.

Deze hypothese is aan de hand van deze onderzoeksresultaten bevestigd.

#### Capaciteit:

**Wanneer binnen het proces van toekennen de bekwaamheid en bevoegdheid bij één partij gelegen is die tevens verantwoordelijk is voor de aan te dragen gegevens, zal bij inschakeling van een onafhankelijke derde de kans op fraude verminderd worden.**

Deze hypothese is nader onderzocht als vierde fraude-element als aanvulling op de bovengenoemde afhankelijkheid. Daarbij is gekeken of de capaciteit van invloed is als interactie variabele op de relationele variabele afhankelijkheid. Op basis van het oordeel van de respondenten kan gesteld worden dat wanneer de afhankelijkheid van gegevens bij de toekenning gelegen is bij één persoon die tevens de capaciteit heeft in de vorm van bekwaamheid en/of bevoegdheid het risico op fraude toeneemt. Door de inschakeling van alternatieve bronnen zal de kans op fraude verminderen, maar verdient niet de voorkeur van de respondenten in verband met de ingrijpendheid naar patiënten toe en het vertrouwen in de beroepsgroep. Al met al is de hypothese bevestigd met de kanttekening dat risicoanalyses en goede registraties daaraan vooraf zijn gegaan.

#### Totaalbeeld over de vijf gestelde hypothesen

Aan negen respondenten is aan het einde van de interviews de vraag gesteld of het realistisch is om de kans op fraude te reduceren door te anticiperen bij het beleidsontwerp op de behandelde fraude-elementen (motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie, afhankelijkheid en capaciteit), waarop alle respondenten een bevestigend antwoord gaven. Als slotsom kan gesteld worden dat het anticiperen op al deze elementen binnen de wet of regelgeving in de fase van beleidsontwerp zal bijdragen aan het reduceren van fraude.

#### Aanvullende conclusie

Uit de analyse kwam als aanvullende (en belangrijke) conclusie naar voren dat bij de pgb-regeling sprake is geweest van een verschuiving binnen de gebruikmakers van de regeling. De pgb-regeling was aanvankelijk in het leven geroepen voor een doelgroep die zelf de regie wilde voeren op de in te kopen zorg. Echter blijkt uit onderhevig onderzoek dat de 'nieuwe aanwas' pgb-houders de verantwoording niet zelf aankan waardoor veelvuldig gebruik gemaakt wordt van intermediairs. Door het gebrek aan eigen regie van de budgethouders is het frauderen door onder meer de intermediairs vergemakkelijkt.

### 5.3 Beantwoording centrale vraag

Op basis van de beantwoording van de deelvragen en de uitwerking van veronderstelde hypothesen (beschreven in voorgaande paragrafen) kan de centrale vraag beantwoord worden.

Deze centrale vraag was:

*Op welke wijze kan bij beleidsontwerp van fraudegevoelige wetten en regelingen op het terrein van werk en inkomen de kans op fraude worden teruggedrongen?*

Naar aanleiding van de behandeling van de deelvragen en de veronderstelde hypothesen is hierop het volgende antwoord geformuleerd:

Bij het beleidsontwerp van wet- of regelgeving zal vooraf bezien moeten worden of er sprake is van fraudegevoeligheid en kwetsbaar verhogende factoren of omstandigheden. Hierop zal geanticipeerd moeten worden door na te gaan welke fraude-elementen (motivatie/druk, gelegenheid, rationalisatie en capaciteit) hierbij een grote rol spelen. Uiteraard zal de mate waarin de fraude-elementen een rol spelen per wet en regelgeving verschillend zijn. Bij fraudegevoelige wet- of regelgeving zal in ieder geval sprake moeten zijn van een controlebeleid en gepast sanctiebeleid. Het controlebeleid kan onder meer effectief en efficiënt ingezet worden door een solide risicoanalyse, waardoor gerichte controles in de uitvoering mogelijk zijn. In dit onderzoek zijn slechts vijf fraude-elementen uitgewerkt, waarbij de maatregelen in meer of mindere mate toepasbaar zijn. Hierbij dient vermeld te worden dat dit niet alle mogelijkheden betreft om de kans op fraude binnen de wet- en regelgeving te reduceren.

De specifieke handreikingen naar aanleiding van de onderzoeksresultaten op de gestelde hypothesen kennen de volgende conclusies als antwoord op de centrale vraag:

- Verplichtstelling van certificering of keurmerk ten aanzien van toetreding tot de regeling (in casu de intermediairs tot de pgb-regeling) kan in de fase van beleidsontwerp worden meegenomen zodat de kans op fraude verminderd kan worden;
- Het is van groot belang om bij het beleidsontwerp van fraudegevoelige wet- en regelgeving hierin sancties op te nemen en op verschillende wijze te communiceren aan de doelgroep (en verschillende spelers in het veld als intermediairs en tussenpersonen), waardoor de kans op fraude gereduceerd zal worden;
- Het verdient de aandacht duidelijkheid voor de doelgroep van de te ontwerpen wet- of regelgeving in de fase van beleidsontwerp te creëren. Complexiteit kan immers tot gevolg hebben dat de wil van mensen om de wet- of regelgeving na te leven vermindert of verdwijnt. Daarnaast brengt complexiteit een verhoogde kans op oneigenlijk gebruik met zich mee. Duidelijkheid scheppen binnen de wet- en regelgeving bij het beleidsontwerp zal de kans op fraude én het oneigenlijk gebruik in de uitvoering verkleinen;
- De mogelijkheden om de afhankelijkheid voor de uitvoerende instanties waar het gaat om benodigde gegevens voor de vaststelling van de hoogte of het recht op een subsidie, uitkering of andere tegemoetkoming te beperken, zal in de fase van beleidsontwerp onderzocht moeten worden. Dit is mede afhankelijk van de juridische mogelijkheden om bijvoorbeeld gegevens van andere instanties te kunnen gebruiken;
- Oog hebben voor actoren met een specifieke capaciteit (bekwaamheid of bevoegdheid) binnen de wet- of regelgeving en daarop gedegen risicoanalyses inbouwen om risico op fraude te verminderen. De kans op fraude door specifieke beroepsgroepen wordt dan wel lager ingeschat, maar het effect zal des te groter zijn als deze fraude zich voordoet (als in het onderzoek Marquet met de psychiaters). Gepaste anticipatie hierop is bij het beleidsontwerp gewenst.

#### 5.4 Aanbevelingen

Uit het deductief onderzoek, waarbij de fraudediamant als uitgangspunt is genomen en de karakteristieken daarvan zijn vergeleken met de pgb-fraude casus zijn een aantal aanbevelingen aan te stippen. Deze aanbevelingen zullen, gezien de ontwikkelingen rondom de “nieuwe pgb regeling per 1 januari 2012” vooral gericht zijn op de vormgeving en ontwerp hiervan.

- Bij het fraude-element [gelegenheid](#) is binnen dit onderzoek naar voren gekomen dat het bieden van duidelijkheid over sancties de kans op fraude zal reduceren. Het verdient dan ook de aanbeveling om binnen de ‘nieuwe pgb-regeling’ aandacht te besteden aan het opnemen van sancties bij constatering van misbruik en dit ook in de regeling, formulieren en voorlichtingsmateriaal op te nemen;
- Binnen de pgb-regeling was het mogelijk dat bij de toekenning van het recht of de vaststelling van de hoogte, gegevens verkregen worden van slechts één persoon. Het zou hierbij wenselijk zijn deze [afhankelijkheid](#) van de uitvoerende instanties te beperken. Het verdient daarbij de aandacht na te gaan wat de juridische en praktische mogelijkheden zijn voor de uitvoerende instanties om andere bronnen te raadplegen om op deze wijze minder afhankelijk te zijn van de gegevens van belanghebbende of een derde;
- Duidelijkheid scheppen binnen wet- en regelgeving is van groot belang om op deze wijze de kans op oneigenlijk gebruik te reduceren, maar is ook van belang voor de fraudekans. Immers wordt de fraudekans beïnvloed door de wil tot naleving, welke vermindert wanneer sprake is van complexiteit in de wet- of regelgeving. Het betreft het zogenoemde fraude-element [rationalisatie](#). Het verdient zeker de aandacht om de “nieuwe pgb-regeling” helder en duidelijk neer te zetten, waarbij goede communicatie naar de doelgroep een aanzienlijke bijdrage zal hebben;
- Bij het ontwerpen van wet- of regelgeving zal de doelgroep en haar kenmerken duidelijk moeten zijn voor de ontwerpers. Daarbij speelt de contextuele context (zowel economisch als sociaal) een voorname rol. Door welke [motivatie of druk](#) wordt deze doelgroep (en de andere spelers binnen dit veld) getriggerd? Uit de casuïstiek van fraudeonderzoeken kwam naar voren dat intermediairs binnen de pgb-regeling een hele grote stempel drukken. De toename van het gebruik van intermediairs heeft twee negatieve bij-effecten gehad: enerzijds de veel voorkomende fraude en anderzijds het verlies aan kwaliteit van de zorg. Het is dan ook raadzaam een certificering verplicht te stellen voor intermediairs om diensten te mogen verlenen aan de pgb-houders;
- De pgb-regeling kent daarnaast nog actoren in het veld die beschikken over een bepaalde [capaciteit](#) in de vorm van bekwaamheid of bevoegdheid. De kans op fraude door bijvoorbeeld de medische beroepsgroep wordt lager ingeschat dan de kans op fraude door intermediairs. De medische beroepsgroep heeft veelal grotere investeringen moeten doen om deze positie te bereiken en daardoor ook meer te verliezen. Maar het risico (gedefinieerd als kans maal effect) is daarom niet minder groot. De effecten van fraude gepleegd door medici zullen over het algemeen groter zijn dan door mensen die niet de beschikking hebben over de specifieke capaciteit. Risicoanalyses zijn in de gehele uitvoering van de pgb-regeling gewenst, maar zeker ook met het oog op de indicatiestellingen. Bij deze indicatiestellingen wordt het recht en de hoogte van het pgb veelal vastgesteld op basis van gegevens aangeleverd door een medicus. Risicoanalyses kunnen ervoor zorg dragen dat excessen gesignaleerd worden, waarop gerichte controles kunnen plaatsvinden.

Zoals in de analyse reeds naar voren is gekomen, zijn er veel ontwikkelingen gaande binnen de gezondheidszorg in Nederland en de voorgenomen plannen van de Minister van VWS ten aanzien van de pgb, die zij bekend maakte op 1 juni 2011 in de programmabrief langdurige zorg. Naar aanleiding van de benoemde aanbevelingen en de analyse uit hoofdstuk 4. *Analyse pgb-regeling* lijkt het op zijn

plaats hier af te sluiten met een aantal voornemens die door de Minister van VWS bekend zijn gemaakt en deze te vergelijken met de benoemde aanbevelingen.

In haar programmabrief langdurige zorg maakte de Minister van VWS onder meer de volgende plannen bekend met betrekking tot de pgb per 1 januari 2012:

- De toegang tot pgb zal beperkt worden voor mensen met een indicatie tot verblijf. Hiermee wordt de doelgroep van de pgb-regeling specifiek gemaakt;
- Aan de zorgkantoren (vanaf 2013 zorgverzekeraars) zal gevraagd worden de voorlichting rondom de pgb-regeling op zich te nemen met daarbij aandacht voor de rechten en plichten van de pgb-houders. Dit zal ten goede komen aan de [duidelijkheid](#) over de regeling en de mate dat er [bekendheid](#) aan wordt gegeven. De wil tot naleving van de regeling kan hierbij vergroot worden;
- Aan de zorgkantoren (vanaf 2013 zorgverzekeraars) zal gevraagd worden de beginnende pgb-houders actief te gaan ondersteunen bij het eerste gebruik van pgb, zodat problemen zo snel mogelijk gesignaleerd kunnen worden. Hiertoe zullen de pgb-houders ook een zorgplan op moeten gaan stellen, zodat de eigen regie meer benadrukt zal worden. Hierdoor zal de regeling ingewikkeld blijven, maar wordt ervoor gezorgd dat de doelgroep deze 'beter begrijpt' en wordt tegemoet gekomen aan het verschaffen van meer [duidelijkheid](#) over de regeling;
- Meer maatregelen zullen worden getroffen ten aanzien van het [controlebeleid](#);
- Er zal aan de hand van [risicoanalyse](#) bepaald worden of het CIZ de cliënt wil zien (het face-to-face contact);
- Er wordt een werkinstructie voor het CIZ uitgebreid ten aanzien van pgb-houders die gebruik maken van een bemiddelingsbureau. Dit maakt onderdeel uit van het [controlebeleid](#);
- Vanaf 2012 zullen de kosten voor bemiddelingsbureaus niet meer gefinancierd kunnen worden vanuit het pgb;
- Bestaande budgethouders mogen hun pgb-gelden nog wel aanwenden voor kosten van bemiddelingsbureaus mits deze bureaus gecertificeerd zijn. Daardoor is er voor de bemiddelingsbureaus sprake van een ophoging van de onvoorwaardelijke kosten dat van invloed is op de [motivatie](#) te gaan frauderen;
- Om de zorgkantoren beter in staat te stellen de besteding van het budget te controleren, wordt per 1 januari 2012 een aparte betaalrekening voor het pgb verplicht gesteld en mogen betalingen aan zorgverleners uitsluitend giraal plaatsvinden.

*(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011b)*

Hieruit valt op te maken dat de Minister van VWS maatregelen heeft getroffen of gaat treffen ten aanzien van de meeste kritische factoren die bij de analyse van de pgb-regeling naar voren kwamen als fraudegevoelig of de kans op fraude verhoogden. Eén van de belangrijkste aanbevelingen is echter nog niet meegenomen in de voorgenomen plannen en dat betreft het sanctiebeleid binnen de pgb-regeling. Binnen dit onderzoek kwam naar voren dat het van belang is sancties op te nemen binnen de regeling en deze kenbaar te maken aan de doelgroep.

Zoals eerder gesteld is, liep dit onderzoek parallel aan de uitwerking van de interventiestrategie om tot een betere fraudebestrijding te komen in de zorg. Ook de ontwikkelingen voor de nieuwe "pgb-regeling" waren in volle gang. Echter waren de uitkomsten uit de interventiestrategie en de praktijkvoornemens van de Minister van VWS binnen de pgb-regeling ten tijde van het onderzoek nog niet bekend. Doordat deze processen separaat van elkaar hebben plaatsgevonden, zijn de praktijkvoornemens van de Minister van VWS op het gebied van fraudebestrijding binnen de pgb-regeling middels dit onderzoek ook wetenschappelijk bevestigd.

# Bijlagen

Bijlagen

### Bijlage A: Lijst van gebruikte afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
AvS	Aanwijzing voor Subsidieverstrekking
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CAK	Centraal administratiekantoor Zorg
CIZ	Centraal Indicatieorgaan Zorg
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CVZ	College voor zorgverzekeringen
DG	Directeur-Generaal
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IGZ	Inspectie Gezondheidszorg
IWI	Inspectie werk en inkomen
KOT	Kinderopvangtoeslag
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
Pgb	persoonsgebonden budget
POROSZ	Periodiek Onderzoek Regelgeving Sociale Zekerheid
PW	Pensionewet
RIB	Reïntegratiebureau
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SIOD	Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VWS	Volksgesondheid Welzijn en Sport
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WMG	Wet Marktordening Gezondheidszorg
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZIN	Zorg in Natura
ZN	Zorgverzekeraars Nederland



**Bijlage B: Lijst van geïnterviewden**

Interviews	Aantal respondenten
Rechercheur bijzondere opsporingsdienst van pgb-fraudeonderzoeken	1
Rechercheur Bovenregionale Zuid-West (politie)	1
Senior rechercheurs bijzondere opsporingsdienst van pgb-fraudeonderzoeken	2
Senior rechercheur Projectvoorbereiding (binnenkomst meldingen)	1
Directeur bijzondere opsporingsdienst	1
<b>Aantal respondenten uit opsporing</b>	<b>6</b>
Beleidsmedewerker wetgever	1
Voormalig DG Welzijn en Sport	1
<b>Aantal respondenten wetgever</b>	<b>2</b>
Medewerkers toezichthouder	1
<b>Aantal respondenten toezichthouder</b>	<b>1</b>
Officier van justitie	1
<b>Aantal respondenten Openbaar Ministerie</b>	<b>1</b>
<b>Totaal respondenten bij interviews</b>	<b>10</b>
<b>Getuigenverhoren uitvoerende instanties</b>	
Medewerker Centrum indicatieorgaan Zorg (CIZ)	1
Teamleider Zorgkantoor	1
Medewerker zorgkantoor	1
<b>Totaal indirecte respondenten (uit getuigenverhoren)</b>	<b>3</b>
<b>Totaal</b>	<b>13</b>

### Bijlage C: Interviewopzet

Binnen het onderzoek zijn semigestructureerde diepte-interviews gehouden. Hierbij is een interviewopzet gehanteerd, welke richting gaf voor de gesprekken en onderwerpen die aan de orde zijn gekomen. Daarbij is rekening gehouden met de achtergrond van de respondent.

#### Achtergrond respondent

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang bent u al werkzaam in deze functie?
3. Wat houdt deze functie in?
4. Op welk gebied heeft u in uw functie te maken (gehad) met de pgb-regeling of pgb-fraude?

#### Pgb-regeling (nieuwe stijl ingevoerd op 1 april 2003)

6. Wat kunt u vertellen over de pgb-regeling?
7. Wat kunt u vertellen over de achtergrond en het doel van de pgb-regeling?
8. Wat kunt u vertellen over de aspecten die bij het beleidsontwerp van de pgb-regeling naar voren kwamen?
9. Hoe is het naar uw mening gesteld met de verantwoording die eenieder heeft met een pgb budget
10. In hoeverre is de pgb-regeling volgens u een fraudegevoelige regeling?

(noot onderzoeker/interviewer: kwetsbare activiteit -> uitkeren, kwetsbaarverhogende factor -> marktwerking, kwetsbaar verhogende omstandigheden -> vermenging publiek/privaat, veel tussenschakels en ingewikkelde regelgeving)

#### Duidelijkheid van en bekendheid pgb-regeling

11. Hoe beschouwt u de regeling als het gaat om duidelijkheid en de bekendheid die er aan gegeven is?
12. Bij de uitwerking van het theoretisch kader van het onderzoek komt onder meer naar voren dat de mate van bekendheid en de duidelijkheid van de wet- of regelgeving van invloed zijn op de kans op fraude.  
Graag wil ik ingaan op bepaalde duidelijkheid van de regeling en de bekendheid die is gegeven aan de regeling.

Mate van bekendheid en duidelijkheid	Zeer slecht	slecht	matig	voldoende	ruim voldoende	goed
Facetten	1	2	3	4	5	6
Bekendheid aan regelgeving gegeven						
Regelgeving zelf duidelijk						
Duidelijkheid geboden door instanties						

13. Kunt u aangeven of het duidelijk is welke zorg een pgb-houder mag inkopen?

(noot onderzoeker/interviewer: een pgb-houder mag van zorgsoorten wisselen na het indicatiebesluit en daar van afwijken. De enige voorwaarde die is opgenomen in de regeling is dat het kwalitatief verantwoorde zorg moet zijn; art. 2.6.9 lid 1b)

14. Vindt u de regeling duidelijk voor de uitvoerende instanties als de zorgkantoren en het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ)?

#### Duidelijke sancties opgenomen in regeling

In de verschillende theorieën komt eveneens naar voren dat het opnemen van duidelijke sanctionering in wet- en regelgeving naleving bevordert.

15. Waar zou het volgens u zinvol om sancties op te nemen in de regeling om de naleving te bevorderen?

Sanctie opgenomen in (toelichting van) verantwoordingsformulieren
Sanctie opgenomen in (toelichting van) aanvraagformulieren
Sanctie opgenomen in voorlichtingsmateriaal (website, brochures, etc)
Sanctie opgenomen in de wet- of regelgeving

16. In de regeling (art. 2.6.14) is opgenomen dat het zorgkantoor steekproefsgewijs de formulieren controleert of deze naar waarheid zijn ingevuld. Hoe kunnen zorgkantoren controleren of zorg daadwerkelijk verleend is?

(noot onderzoeker/interviewer: Blijft het niet bij een papierencontrole (verantwoordingsformulier versus facturen en planningstaten)?

17. Welke mogelijkheden hebben de uitvoerende instanties om bij constatering van fraude over te gaan tot sanctioneren (behalve terugvordering)?

### Afhankelijkheid gegevens

18. In de toelichting van artikel 2.6.14 van de regeling staat vermeld dat de vaststelling van het pgb-budget in principe geschiedt op basis van de door de verzekerde (pgb-houder) ingevulde verantwoordingsformulieren. Kunt u aangeven welke bronnen het zorgkantoor nog meer kan raadplegen binnen de pgb-regeling?
19. Welke checks and balances (informatie check bij derden) zijn er ingebouwd op deze gegevens?
20. Binnen het onderzoek is (nav de theorie) de volgende hypothese gesteld:  
Hoe minder het recht op én de hoogte van een toekenning afhankelijk is gesteld van enkel en alleen gegevens (informatie) van de belanghebbende (of een derde) wordt de kans op fraude verminderd.
21. Hoe staat dit volgens u in verhouding tot de pgb-regeling?

### Pgb-fraude

22. Wat kunt u vertellen over de ophef rondom de pgb fraude?
- Waarom zo veel ophef en commotie in de Tweede Kamer?
  - Waarom de media aandacht?
23. Hoe is het volgens u mogelijk dat er fraude op zo'n grote schaal plaatsvindt binnen de pgb-regeling?
24. Wat zijn volgens u de knelpunten die de fraude mogelijk maken?
25. Hebt u ideeën hoe de fraude met pgb-gelden verminderd kan worden?
26. Op welk gebied vindt volgens u de meeste fraude plaats?  
(noot onderzoeker/interviewer: intermediairs, pgb-houders zelf, etc)
27. De Nederlandse Zorgautoriteit heeft aangegeven dat het "aanpakken" van de bemiddelingsbureaus/intermediairs lastig is omdat zij daar geen bevoegdheid toe hebben en er daarnaast geen certificering vereist is voor deze intermediairs. Wat is er volgens u wel mogelijk binnen de pgb-regeling?
28. Onlangs kwam fraude in de media betreffende twee psychiaters waarbij fraude werd gepleegd met pgb-gelden en uitkeringen van het UWV (onderzoeksnaam Marque). Wat kunt u hierover vertellen?
29. Ik toon u het persbericht van 26 maart 2011. Welke knelpunten kunt u hierbij aangeven ten aanzien van fraude binnen de pgb-regeling?
30. Eerder hebben we al gesproken over de afhankelijkheid van gegevens. Daaraan is binnen het onderzoek nog een hypothese toegevoegd:

Wanneer binnen het proces van toekennen de bekwaamheid en bevoegdheid bij één partij gelegen is die tevens verantwoordelijk is voor de aan te dragen gegevens, zal bij inschakeling van een onafhankelijke derde de kans op fraude verminderd worden.

31. Kunt u aangeven in hoeverre dit ook van toepassing is op de pgb-regeling?

32. De positie en de capaciteit van de gegevensaanvrager in dit geval (psychiaters die zich kunnen verschuilen achter het beroepsgeheim) is aanzienlijk. Hoe zou hierop geanticipeerd kunnen worden binnen de pgb-regeling?

### *Economische noodzakelijkheid*

In de literatuur over fraude wordt veelvuldig gesproken over de financiële druk die een fraudeur ervaart, waardoor deze geneigd is te frauderen. Uit literatuur over fraude in de sociale zekerheid blijkt dat de hoofdreden voor het plegen van fraude vrij eenvoudig is, namelijk de economische noodzakelijkheid.

33. In hoeverre bent u van mening dat dit ook speelt bij de pgb-fraude?
34. Hoe zou de regelgeving hierop in kunnen springen teneinde de fraudekans te verminderen?
35. De rationele keuzetheorie stelt dat het verhogen van de onvoorwaardelijke kosten preventief effect kan hebben op het plegen van fraude. Hierbij worden aspecten genoemd als het verbeteren van veiligheidssystemen of betere screening vooraf. Zou een dergelijke maatregel toepasbaar zijn binnen de pgb-regeling en wat zou het verwachte effect daarbij zijn?

### *Fraude aanpak in uitvoeringsstructuur*

In een brief aan de Tweede Kamer van staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten-Hyllner (VWS) geeft zij aan dat de bij fraudebestrijding betrokken partijen een aanpak ontwikkelen hoe pgb-fraude het best is aan te pakken. Hierbij stelt zij specifiek het doel: het ontwerpen van een zodanige uitvoeringsstructuur dat mensen die kwaad willen er niet langer door worden aangetrokken.

36. Welke maatregelen in de uitvoeringsstructuur zijn hierbij denkbaar?

### *Samenvattend*

Binnen dit interview (en ook binnen het onderzoek) zijn de volgende fraude-elementen naar voren gekomen, waarop reeds geanticipeerd kan worden bij het beleidsontwerp om de kans op fraude te reduceren:

- Gelegenheid: duidelijke sancties in de regeling;
  - Rationalisatie: Duidelijke wet- en regelgeving en hieraan bekendheid geven;
  - Afhankelijkheid: de afhankelijkheid van één gegevensaanvrager wegnemen door checks and balances in te bouwen;
  - Capaciteit/positie gegevensaanvrager: anticiperen op deze capaciteit door hier juist extra checks and balances in te bouwen;
  - Financiële druk: de onvoorwaardelijke kosten tot fraude verhogen.
37. Is dit realistisch binnen het beleidsontwerp van een fraudegevoelige regeling?
38. Wat zijn de mogelijkheden voor de gelegenheid (duidelijke sancties in de regeling stellen)?
39. Wat zijn de mogelijkheden voor de rationalisatie (duidelijke wet- en regelgeving en de bekendheid hieraan geven)?
40. Wat zijn de mogelijkheden voor de afhankelijkheid (wegnemen dat gegevens afhankelijk zijn van één gegevensaanvrager)?
41. Wat is er mogelijk om te anticiperen op de capaciteit/positie van gegevensaanvragers?
42. Zijn er volgens u nog elementen/dimensies die van belang zijn voor het reduceren van fraude in de fase van beleidsontwerp?

### *Dank*

Ik dank u hartelijk voor uw tijd en moeite!!!

## Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer. (2003). M en O-beleid Belastingdienst. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer. (2008). Signaleren van fraude, studierapport. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer. (2008a). Handhaven en gedogen. Rapport: Terugblik 2008. Den Haag: SDU Uitgevers.

Bekkers, V. (2007). Beleid in beweging. Tilburg/Rotterdam: Uitgeverij LEMMA.

Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2007). Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Utrecht, Canberra, Den Haag: Kluwer.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2010). De tafel van elf. Een veelzijdig instrument. CCV.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid. (2010a). Programmatisch handhaven. Gids voor departementen en inspecties. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

College voor zorgverzekeringen. (2005). Uitvoeringsverslag PGB nieuwe stijl juli 2004 - juli 2005. Diemen: College voor zorgverzekeringen.

College voor zorgverzekeringen. (2006). Uitvoeringsverslag PGB nieuwe stijl juli 2005 - juli 2006. Diemen: College voor zorgverzekeringen.

Duin, M. van (2011). Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere. Apeldoorn: Politieacademie en NIFV.

Elffers, H. (2008). Een straffe aanpak. Den Haag: BOOM Juridische uitgevers.

Engbersen, G. (2009). Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis. Amsterdam: Pallas Publications.

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. (2006, oktober). De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument. Den Haag: Ministerie van Justitie.

FEZ/CPC/SPC van Ministerie OCW. (2010, augustus 26). Richtlijn Misbruik en Oneigenlijk Gebruik. Den Haag.

FIOD-ECD, O. M.-L. (2009). Rapport 'Persoonsgebonden Zorg Verantwoord'. Zwolle: Openbaar Ministerie.

Intraval. (2010). Preventieve maatregelen horizontale fraude. Intraval. Groningen-Rotterdam: WODC; Ministerie van Justitie.

ITS. (2011, januari). PGB Cliëntenraadpleging 2010. Uitvoering PGB-regeling door zorgkantoren. Nijmegen: ITS - Radboud Universiteit Nijmegen.

Ministerie van Justitie. (2007). Programmatisch handhaven; Een gids voor de praktijk bij het rijk. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2010, augustus 26). Richtlijn Misbruik en Oneigenlijk Gebruik. Den Haag.

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2003). Regelovertreding in de sociale zekerheid. De tweede meting van het Periodiek onderzoek naar Regelovertreding in de sociale zekerheidsregelingen WAO, WW en Abw. Den Haag: Reed business Information BV.*

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2008). Integrale Rapportage Handhaving 2007. Den Haag.*

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2010). Integrale Rapportage Handhaving 2009. Den Haag.*

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2010a). Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid. Zoetermeer: Research voor Beleid BV.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2005, december 13). Regeling Persoonsgebonden budget AWBZ 2006. Staatscourant.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2007, maart 19). Regeling Persoonsgebonden budget AWBZ 2007. Staatscourant.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2008, december 12). Regeling Persoonsgebonden budget AWBZ 2009. Staatscourant.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2010, november 12). Antwoorden op kamervragen over fraude met persoonsgebonden budgetten (PGB's). 2010Z14351 . Den Haag.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2010a, november 30). Brief aan Tweede Kamer betreft persoonsgebonden budget. Den Haag.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2010b, december 14). Antwoorden op kamervragen persoonsgebonden budget (pgb). 2010Z18035 . Den Haag.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2011, maart 7). Antwoorden op kamervragen. 2011Z01606 . Den Haag.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2011a, maart 15). Informeren Kamer over pgb en particuliere jeugdzorg. Den Haag.*

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2011b, juni 1). Programmabrief langdurige zorg. Den Haag.*

*Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). (2009). Algemeen rapport uitvoering AWBZ 2008. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.*

*Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). (2010). Algemeen rapport uitvoering AWBZ 2009. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.*

*Per Saldo en Stichting De Ombudsman. (2009). De gedragscode pgb-bureaus. De opmaat tot een keurmerk. Hilversum: Per Saldo.*

*Platform Bijzondere Opsoringsdiensten. (2007). Fraude in Beeld. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*

*Politie Rotterdam Rijnmond en SIOD. (2008). Fraude in de thuiszorg. Bestuurlijke rapportage. Den Haag / Rotterdam: Sociale Inlichtingen en Opsoringsdienst en Politie Rotterdam-Rijnmond.*

- Reelick, N. (2010). *Risicoprofielen en het opsporen van fraude bij een WWB-uitkering*. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 60-76.
- Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding. (2009). *Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek*.
- Research voor Beleid. (2009). *Ondernemend betrokken bij zorg? Aard en kwaliteit van dienstverlening door PGB-bemiddelingsbureaus*. *Zoetermeer: Research voor beleid*.
- Rijksoverheid. (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid*. *Den Haag: Rijksoverheid*.
- Rijksoverheid. (2011). *Veranderingen in het persoonsgebonden budget*. *Opgeroepen op april 2011, van Rijksoverheid: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget/veranderingen-in-het-persoonsgebonden-budget#anker-maatregelen-pgb-regeling-in-2011](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget/veranderingen-in-het-persoonsgebonden-budget#anker-maatregelen-pgb-regeling-in-2011)*
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2007). *Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen*. *Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2011). *De Opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief*. *Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau*.
- Stafbureau BRO, Openbaar Ministerie Den Bosch. (2011). *Bestuurlijke rapportage "Marque"*. *Rotterdam: Openbaar Ministerie*.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. *Dordrecht: Uitgeverij Coutinho*.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerp van een onderzoek*. *Nijmegen: Uitgeverij Lemma*.
- Wolfe, D., & Hermanson, D. (2004). *The Fraud diamond: considering the four elements of fraud*. *The CPA Journal* (74 (12)), 38.