

Vergaderjaar 2024–2025

28 828

Fraudebestrijding in de zorg

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

1. Aanleiding

Vorig jaar heeft uw Kamer de verkenning naar misstanden in het opleiden in de zorgsector van de Inspectie van het Onderwijs (lvhO) en de Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) ontvangen.¹ Uit de verkenning blijkt dat het criminel lukt om misbruik te maken van ons zorgstelsel en dat zij zich verrijken ten koste van kwetsbare mensen, die zelf vaak onvoldoende in staat zijn om aan de buitenwereld duidelijk te maken wat hen overkomt. Op dit moment staan mogelijk onbevoegde personen aan het bed in zorginstellingen, werken als «professional» met onze jongeren in jeugdzorginstellingen of verlenen «zorg» bij mensen thuis. Dit leidt tot veel menselijk leed en persoonlijke schade. De criminelen zijn dermate goed georganiseerd dat zij op veel plekken gefiltreerd zijn in de keten van zorg en onderwijs. Deze vorm van ondermijning is onacceptabel en vereist een krachtige en gezamenlijke aanpak. Alle betrokken partijen zijn daarom al enige tijd aan de slag met dit probleem.

In deze brief wordt de brede, integrale aanpak beschreven die ziet op het voorkomen en tegengaan van fraude en criminaliteit in de zorgketen en op het bestrijden van de ondermijnende effecten hiervan. De vervolgacties naar aanleiding van de verkenning komen hierin terug. De aanpak richt zich op de hele keten, van het opleiden van professionals tot het verlenen van zorg en het opsporen en vervolgen van criminelen. Diverse ministeries, gemeenten, toezichthouders, opsporingsdiensten, zorgverzekeraars, zorgkantoren, zorginstellingen, opleiders en andere betrokken partijen zetten zich in om dit probleem aan te pakken. Zij werken vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en zoeken actief de samenwerking op, want juist tussen de verschillende domeinen en aanpakken in weten criminele netwerken de ruimte voor hun activiteiten te vinden. Daarbij

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 28 828, nr. 135 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 28 828, nr. 137.

geldt dat repressie zonder preventie eindeloos is, maar ook dat preventie zonder repressie tandeloos is.

Wij – de Ministers van VWS en OCW – sturen uw Kamer deze brief mede namens de Ministers van JenV en SZW. Verschillende ministeries hebben hun eigen verantwoordelijkheid. Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor een goed werkend zorgstelsel, inclusief het voorkomen van misbruik ervan. Het Ministerie van VWS werkt hier o.a. aan in de Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ), waar o.a. de IGJ, het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)² en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) deel vanuit maken.³ De opsporing en vervolging van criminelen valt vervolgens onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van JenV. Daarnaast coördineert het Ministerie van JenV de gezamenlijke en brede aanpak van ondermijnende criminaliteit. Van lokaal tot internationaal niveau wordt ingezet op voorkomen, doorbreken, bestraffen en beschermen. Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor de kaders van goed onderwijs, waaronder de kwaliteit van diplomering en certificering van o.a. zorgprofessionals⁴. Het Ministerie van EZ is, ten slotte, verantwoordelijk voor wet- en regelgeving over de bevoegdheden van de Kamer van Koophandel (KVK) bij inschrijving van ondernemingen.

2. Aanpak fraude en criminaliteit in de zorgketen

Het doel van de aanpak is om fraude en criminaliteit in de zorgketen te voorkomen en te bestrijden en om de zorg- en onderwijssector weerbaarder te maken tegen criminelen. Hiervoor is het allereerst belangrijk om te begrijpen waarom het systeem waarop het huidige zorgstelsel is gebaseerd gevoelig is voor fraude en georganiseerde criminaliteit aantrekt. Er gaat dit jaar 109 miljard euro om in de zorg. De combinatie van dit omvangrijke zorgbudget, een toegankelijke zorgketen en een historisch grote vraag naar gediplomeerd zorgpersoneel maakt het systeem waarop de keten is gebaseerd kwetsbaar. Wat de aanpak bovendien complex maakt is dat het goed functioneren van het systeem vraagt om nauwe samenwerking en afstemming tussen bovengenoemde partijen met elk een eigen rol, bevoegdheid en wettelijk kader. Onder andere uit de verkenning van de lvhO en de IGJ en uit signalen van het OM en de TIZ komt naar voren dat fraude en criminaliteit in de zorgketen mede hierdoor een ingewikkeld en weerbarstig probleem is.

Met de aanpak van fraude en criminaliteit in de zorgketen wordt op drie speerpunten ingezet. Het gaat om (1) het opwerpen van barrières, (2) het vergroten van de weerbaarheid van betrokken partijen en (3) het verstevigen van toezicht, handhaving en opsporing. Deze drie speerpunten hangen samen met verschillende onderdelen van het (criminele) bedrijfsproces en de mogelijkheden om dit zo effectief mogelijk te verstoren. Het sluit aan bij de brede aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland, waarbij het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit één van de speerpunten

² De opsporingsdienst van de NLA voert strafrechtelijke onderzoeken uit onder gezag van het Functioneel Parket (FP) van het OM. Het gaat o.a. andere om strafrechtelijke onderzoeken die zien op zorgfraude.

³ In de Jaarbrief 2024 heeft de TIZ gerapporteerd over de gerealiseerde doelen, belemmeringen in de uitvoering en vooruitgebleekt naar de prioriteiten voor het komende jaar. De Minister van VWS stuurt in het eerste kwartaal van 2025 een reactie op deze brief: Jaarbrief van de Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ) 18 oktober 2024

⁴ Kort rapport: Onderzoeksresultaten bevindingen onderwijskwaliteit niet-bekostigde zorgopleidingen Rapport Onderwijskwaliteit niet-bekostigde mbo-zorgopleidingen I Rapport I Inspectie van het onderwijs

is.⁵ In december 2024 heeft uw Kamer de halfjaarbrieven georganiseerde ondermijnende criminaliteit ontvangen over de voortgang van de brede aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.⁶ Bovendien staat het onderwerp ondermijning in de zorg sinds afgelopen najaar structureel op de agenda van het Strategisch Beraad Ondermijning.⁷ In het vervolg van deze brief worden de belangrijkste problemen in de zorgketen beschreven en wordt ingegaan op de aanpak ervan langs de hiervoor genoemde speerpunten. Deze bestaan uit acties en maatregelen die recent zijn genomen, -die op korte termijn in werking treden of essentiële wijzigingen die de komende periode verder uitgewerkt worden. Ze richten zich op aanpassingen van het systeem, waaronder wet- en regelgeving, op nieuw beleid en op concrete acties in de uitvoering.

2.1 Het opwerpen van barrières

Geconstateerde problemen

Fraude en criminaliteit in de zorg speelt, zoals gezegd in alle onderdelen van de zorgketen. Daarbij wordt, mede in de verkenning van de IGJ en de IvhO, geconstateerd dat er zakelijke en eigendomsrelaties bestaan tussen zorgaanbieders, EVC-bureaus, opleiders en bemiddelingsbureaus gericht op een crimineel verdienmodel. Dit belemmert transparantie en daarmee de mogelijkheden voor goed toezicht en een effectieve aanpak door de overheid. Onze inzet is er daarom op gericht dat we waar nodig barrières opwerpen in de hele zorgketen en goed samenwerken tussen de verschillende betrokken partijen. De afgelopen jaren is gewerkt aan wet- en regelgeving om deze barrières op te werpen, de screening en het toezicht te verstevigen en de samenwerking te verbeteren. Daarbij is het steeds zoeken naar de balans tussen het weren van criminelen en het voorkomen dat we zorginstellingen, -medewerkers en opleiders, die van goede wil zijn, onnodig in de weg zitten. De volgende geconstateerde problemen vragen om het opwerpen van (extra) barrières.

In de verkenning wordt geconstateerd dat er in het onderwijs een toename is van het aantal aanvragen voor het starten van niet bekostigde instellingen (NBI's). Opmerkelijk is de stijging van het aantal aanvragen sinds 2022 voor nieuwe NBI's gericht op opleidingen in de zorg. Op dit moment heeft de IvhO bij de beoordeling van de aanvragen onvoldoende bevoegdheden om na te gaan of het verleden van degene die een verzoek tot erkenning doet reden is om een aanvraag te weigeren. Het risico hiervan is dat aanvragen van criminelen worden goedgekeurd die een NBI vervolgens gebruiken voor frauduleuze praktijken.

Een volgend probleem is dat de mogelijkheden voor het screenen en weren van (nieuwe) aanbieders bij toetreding tot de zorg en de mogelijkheden om te kunnen ingrijpen waar nodig, op onderdelen onvoldoende zijn gebleken. Dat geldt ook voor de mogelijkheden van de KVK om zorgaanbieders bij inschrijving in het Handelsregister te kunnen screenen en eventueel te weren. Mede daardoor kunnen bedrijven en personen in de zorg actief worden, die eigenlijk van de zorgmarkt geweerd hadden moeten worden. Het gevolg is dat malafide zorgaanbieders pas achteraf, bij controles naar aanleiding van meldingen en in enkele gevallen bij

⁵ Kamerbrief aanpak ondermijnende criminaliteit 28 augustus 2024

⁶ Halfjaarbrieven georganiseerde ondermijnende criminaliteit 14 december 2024

⁷ Het Strategisch Beraad Ondermijning is een overleg onder regie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat is opgericht om de aanpak van ondermijnende criminaliteit bij betrokken partners op lokaal, regionaal en landelijk niveau te stimuleren en te faciliteren. Aan het SBO nemen deel: J&V, BZK, OCW, SZW, VWS, VNG, G4, G40, Regioburgemeesters, FIOD, Kmar, Douane, Belastingdienst, Politie, OM, LIEC en RvdR.

grote misstanden, in het vizier komen. Een zorgbehoevende heeft dan mogelijk zorg van onvoldoende kwaliteit of zelfs helemaal geen zorg ontvangen en mogelijk is er fraude met zorggeld gepleegd. In ernstige gevallen worden jonge en kwetsbare mensen ingezet als onderdeel van de criminele organisatie. Door onvoldoende screening en weren van malafide zorgaanbieders aan de voorkant worden instanties in de uitvoering, het toezicht en de opsporing meer belast. Zij moeten achteraf zwaarder ingrijpen en herstelmaatregelen treffen.

Aanpak

Een aanvraag voor diploma-erkenning en het oprichten van een private onderwijsinstelling in het mbo wordt gedaan bij DUO. Ook een nieuw bevoegd gezag van een reeds bestaande private onderwijsinstelling vraagt opnieuw een diploma-erkenning aan, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een overname. De IvHO beoordeelt de aanvraag op basis van een integrale inhoudelijke toetsing, waarna een voorlopige erkenning volgt. Wat op dit moment ontbreekt is de bevoegdheid om onderzoek te doen naar iemands integriteit en te achterhalen of de aanvrager betrokken is (geweest) bij criminele activiteiten. Als gevolg hiervan zal worden onderzocht hoe een integriteitstoets onderdeel kan worden van de erkenningsprocedure.

De KVK is eind 2020 samen met iSZW (inmiddels NLA), NZa, FIOD, IKZ, IGJ, FIU, banken, zorgverzekeraars en politie een initiatief gestart om een barrièremodel Zorgfraude op te zetten, gericht op het effectief aanpakken van criminaliteit of regelovertreding in de zorg. Het barrièremodel is sinds februari 2023 ondergebracht bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) en biedt voor betrokken organisaties inzichten om zorgfraude in kaart te brengen en te verstoren of weg te nemen. De KVK geeft risicosignalen aan de politie en de Arbeidsinspectie, bij een duidelijk vermoeden van criminele zorgpraktijken. De afgelopen vier jaar deed de KVK dat in de zorg 291 keer. De zorg is daarmee de tweede sector met de meeste vermoedens van criminele praktijken. Daarnaast biedt de KVK specifieke informatie over Zzp in de zorg | KVK. Hiermee worden (beginnende) ondernemers in de zorg gewezen op de geldende wet- en regelgeving en op de stappen die zij dienen te zetten om hun ondernemerschap en zorgverlening te combineren. Ten slotte verkent de KVK als onderdeel van de Datavisie Handelsregister hoe zij haar poortwachtersrol, gericht op rechtsbescherming en fraudeweerbaarheid, kan versterken. Daarbij wordt o.a. gekeken naar mogelijkheden en gronden om inschrijvingen en mutaties in het Handelsregister te weigeren.

De mogelijkheden voor het screenen en weren van (nieuwe) aanbieders in de zorg worden verbeterd voor aanbieders die onder de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) vallen. Dit zijn verpleeghuizen, zorginstellingen en geleverde zorg uit het basispakket. Het gaat met name om:

• De Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)

Het doel van de Wtza (per 1 januari 2022 in werking getreden) is het bevorderen van goed toezicht op en bewustwording van eisen omtrent de kwaliteit van zorg en het bevorderen van een transparante en ordelijke bestuursstructuur en bedrijfsvoering. In de Wtza zijn de meldplicht, de vergunningplicht en het intern toezicht voor (hoofdzakelijk) Wlz- en Zvw-zorgaanbieders geregeld. De wet biedt daarmee mogelijkheden om zorgaanbieders te weren van de zorgmarkt of bij toetreding in beeld te krijgen voor risico gestuurd toezicht achteraf. Nieuw is dat per 1 januari 2025 de doelgroep voor de vergunningplicht Wtza is uitgebreid. Alle

zorginstellingen moeten beschikken over een toelatingsvergunning, ook de kleinere zorginstellingen met 10 of minder zorgverleners. Daarmee wordt o.a. de groep zorginstellingen vergroot van wie een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) verlangd kan worden en ten aanzien van wie een integriteitsbeoordeling op grond van de Wet Bibob⁸ kan worden uitgevoerd. Hiermee wordt één van de barrières om toe te treden tot de zorg uitgebreid.

• *De Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz)*

De Wbsrz is per 1 januari 2025 in werking getreden. Met de wet wordt o.a. mogelijk gemaakt dat ziektekostenverzekeraars (zorgverzekeraars en zorgkantoren) en gemeenten elkaar met behulp van het Waarschuwingsregister zorgfraude kunnen waarschuwen voor personen of bedrijven tegen wie een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg bestaat. Dit draagt bij aan een verbeterde screening, doordat ziektekostenverzekeraars en gemeenten na een waarschuwing risicobeperkende maatregelen kunnen treffen bij de inkoop van zorg.

• *Het Wetsvoorstel integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz)*

Om misbruik van geld dat bedoeld is voor de zorg tegen te gaan, heeft de Minister van VWS eind januari 2025 het wetsvoorstel voor de Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) naar de Tweede Kamer gestuurd. Met het wetsvoorstel wordt o.a. het toezicht door de NZa verbeterd. Zo kunnen zij signalen nader onderzoeken door bijvoorbeeld financiële documenten op te vragen, en zo nodig sancties opleggen. Op wetsniveau komen nieuwe voorwaarden voor winstuitkeringen door zorg- en jeugdhulpaanbieders die winst mogen uitkeren. Deze voorwaarden zullen ook gelden voor zogenaamde onderaannemers als zij winst willen uitkeren. Als bijvoorbeeld is vastgesteld dat aanbieders geen goede kwaliteit van zorg verlenen of regels voor declaraties overtreden, is het verboden om winst uit te keren. Daarnaast mag een aanbieder geen geld uit een organisatie halen als de financiën niet op orde zijn. De Wibz regelt ook extra weigerings- en intrekingsgronden voor de Wtza-toelatingsvergunning, waardoor niet-integere bestuurders beter uit de zorg kunnen worden geweerd. Een toelatingsvergunning kan bijvoorbeeld geweigerd of ingetrokken worden als geen goede zorg wordt verleend. Of als personen een ernstig risico vormen voor goed bestuur van de zorgaanbieder. Het kan bijvoorbeeld gaan om bestuurders die eerder betrokken waren bij criminele activiteiten, of een bestuurder die de zorgaanbieder failliet laat gaan op het moment dat één of meerdere toezichthouders een onderzoek starten naar de zorgaanbieder.

Bovengenoemde maatregelen zijn tot stand gekomen met oog voor diverse andere belangen, zoals de toegang tot en de continuïteit van zorg, het beperken van lastendruk voor zorgaanbieders respectievelijk de uitvoeringsdruk voor uitvoeringsorganisaties en de bescherming van privacy. Deze belangen moeten bij de verkenning van aanvullende maatregelen opnieuw worden gewogen in het licht van de ernst van de problematiek van fraude en criminaliteit in de zorg. Ook moet worden gewogen welke toegevoegde waarde eventuele aanvullende maatregelen hebben ten opzichte van de getroffen maatregelen die per 1 januari 2025 in werking treden en waarvan de uitwerking in de praktijk nog niet

⁸ De Wet Bibob staat voor «Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur». Deze wet geeft overheidsinstanties (zoals een gemeente) de mogelijkheid om de achtergrond van bedrijven en personen met wie zij zakendoen, te screenen. Om dit te doen, voeren overheidsinstanties een Bibob-onderzoek uit.

zichtbaar is. Zo wordt nagegaan welke van de interventies, zoals die naar voren zijn gekomen tijdens de in september 2023 afgeronde pilot «screening aan de voorkant» met DSW Zorgverzekeraar, de IGJ, de NZa en het CIBG, eraan kunnen bijdragen het net verder te sluiten.

2.2 Het vergroten van de weerbaarheid

Geconstateerde problemen

Uit de verkenning van IvhO en IGJ is gebleken dat onderwijsinstellingen, zorgmedewerkers en -instellingen zich bewuster moeten zijn van het feit dat criminelen actief zijn in het zorg- en onderwijsdomein. Vertrouwen in elkaar en in partners blijft een belangrijke waarde, maar dit moet geen blind vertrouwen zijn. Daarom is inzet op het vergroten van de weerbaarheid van onderwijsinstellingen, zorgmedewerkers en -instellingen van groot belang. Er is veel winst te behalen als alle betrokken partijen in de zorgketen hun rol pakken en doen wat zij vanuit hun taken en verantwoordelijkheden al kunnen om fraude en criminaliteit tegen te gaan. Het vergroten van deze weerbaarheid richt zich op alle onderdelen van de keten. Van het opleiden, certificeren en diplomeren van zorgprofessionals tot het bemiddelen van zorgpersoneel, de inkoop van zorg en het daadwerkelijk aanbieden van zorg door zorgaanbieders en zorgverleners.

Een traject voor Erkenning van Verworven Competenties (EVC-traject) is een gestandaardiseerde methodiek van erkenning door EVC-bureaus om voor werkgevers en onderwijs in beeld te brengen wat een persoon heeft geleerd buiten het formele onderwijs om. Bijvoorbeeld op de werkvloer, via vrijwilligerswerk, of door andere levenservaringen. Op basis van een EVC ervaringscertificaat kunnen examencommissies van mbo en hbo-scholen in een aantal gevallen vrijstellingen verlenen voor (delen van) een mbo of hbo-opleiding. Mensen kunnen hierdoor eenvoudiger hun (zorg)diploma halen en omscholen. Het systeem van erkende EVC-aanbieders valt niet onder overheidstoezicht en wordt volledig gereguleerd door de markt. Het Nationaal Kenniscentrum EVC heeft onvoldoende bevoegdheden om toezicht en controle uit te oefenen en om de kwaliteit te bewaken.⁹ Onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van mbo-diploma's en mbo-certificaten waarvan de kwaliteit onomstreden is. Er blijkt echter in een aantal gevallen onvoldoende bewustzijn bij examencommissies van instellingen als zij verzoeken krijgen voor een vrijstelling voor (delen van) een erkend mbo-zorgdiploma op basis van een vervalst EVC-ervaringscertificaat of andere vervalste bewijsstukken. Ervaringen met misstanden worden bovendien onvoldoende gedeeld en onderwijsinstellingen hebben vertrouwd op het onderzoek dat gecertificeerde EVC-bureaus hebben gedaan. Hierdoor lukt het criminele organisaties of individuen te vaak om op illegale wijze echte zorgdiploma's en certificaten te verkrijgen en hiermee geld te verdienen in de zorg zonder dat sprake is van een werkelijke tegenprestatie.

Uit de verkenning van IvhO en IGJ blijkt ook dat er gefraudeerd wordt met diploma's en stages, bijvoorbeeld door het aftekenen van stages die niet daadwerkelijk zijn gevolgd. Het bestrijden van stagefraude door leerbedrijven en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) kan worden verbeterd. De alertheid op fraude op scholen is vaak

⁹ Het toezicht op het EVC-stelsel is in handen van de Stichting Examenkamer en wordt uitgevoerd door het Nationaal Kenniscentrum EVC. Tot 1 januari 2023 stimuleerde de overheid (OCW, SZW, EZK) en sociale partners (via Stichting van de Arbeid) EVC via een convenant. Het convenant is toentertijd niet verlengd.

nog niet voldoende, waardoor er te weinig of onvoldoende grondig op gecontroleerd wordt. Duidelijk is overigens wel dat malafide partijen steeds verder gaan in het misleiden van de school rondom stages. De kennis hiervan moet, ook tussen scholen onderling, sneller worden gedeeld en geactualiseerd.

Ook voor zorgaanbieders, die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het ingezette personeel, en voor gemeenten en ziektekostenverzekeraars, die de randvoorwaarden voor zorgvuldige zorginkoop op orde moeten hebben is verbetering mogelijk ten aanzien van het bewustzijn over misstanden en in de kennis van doeltreffende maatregelen.

Aanpak

Om fraude via de EVC-route te ontmoedigen en de bewustwording bij examencommissies van onderwijsinstellingen te vergroten heeft de Minister van OCW op 6 november 2024 een brief verstuurd naar onderwijsinstellingen waarin wordt opgeroepen om terughoudend te zijn met het verzilveren van EVC's voor (delen van) specifieke mbo-zorgdiploma's.¹⁰ Instellingen moeten er zeker van zijn dat het EVC-ervaringscertificaat deugdelijk is onderbouwd. De examencommissies zijn gewezen op hun wettelijke taak om zorgvuldig om te gaan met het verlenen van vrijstellingen. Aanleiding hiervoor is de brief van het OM aan de Minister van OCW, waarin zij wijzen op fraude met EVC-trajecten door malafide EVC-bureaus en een toenemende verwevenheid met zware criminaliteit. Instellingen hebben inmiddels op grote schaal gehoor gegeven aan deze oproep en vrijwel alle instellingen zijn gestopt met het gebruik van deze EVC's om vrijstellingen te verlenen voor de in de brief genoemde zorgopleidingen.

De Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) heeft op 8 november 2024, na overleg met het Ministerie van VWS, besloten om tijdelijk alle aanvragen om een EVC-certificaat om te zetten in een vakbekwaamheidsbewijs binnen het Jeugddomein op te schorten. Inmiddels worden de dossiers van professionals die reeds op basis van een EVC geregistreerd staan, onderzocht op rechtmatigheid. Daarnaast heeft de SKJ professionals met lopende registratie-aanvragen aanvullend gevraagd om hun complete EVC-portfolio in te dienen en aan te tonen dat zij een geaccrediteerd praktijkprogramma hebben doorlopen of dit nog in hun eerste registratiejaar gaan doorlopen. Tenslotte heeft de SKJ haar registratiereglement aangepast. Professionals die na 1 maart 2025 starten met een EVC-traject zijn voortaan verplicht om bij de SKJ een scholingsadvies aan te vragen voor het starten met een EVC-traject. Deze maatregelen moeten ertoe leiden dat fraude via deze route wordt tegengegaan en dat de betrouwbaarheid en kwaliteit van professionals uit het Kwaliteitsregister Jeugd geborgd blijft.

Zowel de EVC-bureaus als de partijen die toezichthoudende taken uitvoeren zetten zich momenteel gezamenlijk in om de kwaliteit van EVC-ervaringscertificaten verder te verbeteren en te professionaliseren. De resultaten hiervan zijn nog niet zichtbaar, en het is onzeker wat deze inspanningen op zullen leveren. Wel zien we dat het aantal EVC-bureaus ondertussen blijft toenemen. Daarom verkennen de Ministeries van OCW en SZW momenteel of onderwijsinstellingen zich meer zouden moeten gaan richten op bestaande alternatieven voor het erkennen van eerdere leer- en werkervaring, die betrouwbaarder zijn en meer voor de hand liggen. Uitgangspunt hierbij is dat er ruimte blijft voor het aanbieden van

¹⁰ Kamerbrief over EVC en misstanden bij opleiden voor de zorg van 6 november 2024, inclusief bijlage: brief OM aan Minister van OCW.

versnelde opleidingsroutes voor zij-instromers in met name tekortsectoren. Zodra er meer bekend is zullen zij uw Kamer hierover informeren.

In aanvulling op de aanpak van EVC intensificeert de lvhO voorlichting over diplomafraude aan onderwijsinstellingen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) o.a. door middel van Webinars. Zij heeft hierover nauw contact met de MBO Raad en de Nederlandse Raad voor Training en opleiding (NRTO). Ondertussen is er onder de hoede van de MBO Raad en de NRTO een Task Force Fraude opgericht, waarin knelpunten, ervaringen en oplossingsrichtingen worden gedeeld.

Om diplomafraude beter tegen te gaan stimuleert DUO het gebruik van het gratis digitale uittreksel uit Mijn diploma's. Dit doet DUO door alle betrokken partijen, waaronder werkgevers, brancheverenigingen en toezichthouders, proactief te informeren en voor te lichten, bijvoorbeeld via beurzen en een gerichte communicatiecampagne. Aanvullend biedt DUO de mogelijkheid om geverifieerde diplomagegevens (met toestemming van de diplomahouder) via een beveiligde omgeving digitaal uit te wisselen. Diverse betrokken partijen maken hier inmiddels gebruik van. Daarnaast wordt een mogelijkheid ontwikkeld waarmee zorgaanbieders op de website van DUO eenvoudig kunnen controleren of een uittreksel uit «Mijn diploma's» echt is. Naar verwachting is de tool binnen enkele weken beschikbaar waarna een communicatiecampagne volgt.

SBB heeft erkende leerbedrijven begin december 2024 op haar website opgeroepen om valse aftekenstages te melden. SBB en lvhO geven aanvullend gezamenlijk voorlichting aan scholen over dit onderwerp, omdat hierbij ook een actieve rol van scholen wordt verwacht. Beroepspraktijkvorming is een verplicht onderdeel van een mbo-opleiding en een voorwaarde om het mbo diploma te kunnen halen.¹¹ Leerbedrijven wordt gevraagd om op de website MijnSBB minimaal twee keer per jaar te controleren of de registratie van het aantal stages bij het bedrijf klopt met het aantal studenten dat er daadwerkelijk stage heeft gelopen. Als dit niet overeenkomt dan wordt gevraagd dit te melden bij de adviseur praktijkleren van SBB en de betrokken onderwijsinstelling.

Het Ministerie van VWS zet sinds lange tijd stevig in op bewustwording bij inkopers en zorgaanbieders. Er wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de mogelijkheden om toetredingsdrempels op te werpen met o.a. de Wtza en lokale regelgeving van gemeenten. Ook worden zorgaanbieders gewezen op de mogelijkheden om na te gaan of het verleden van iemand een bezwaar vormt voor het uitoefenen van een functie in de zorg en op het gebruik van de diverse mogelijkheden van beroeps- en bestuursverboden. Verder wordt aandacht gevraagd voor de vergewisplicht en de mogelijkheden hoe deze goed uit te voeren. De vergewisplicht is het onderzoek dat van zorgaanbieders wordt verwacht naar de geschiktheid van zorgverleners (ook Zzp'ers, uitzendkrachten of gedetacheerden). Dat kan bijvoorbeeld door navraag te doen bij eerdere werkgevers, het BIG-register te bekijken en door een VOG te verlangen. Zorginstellingen worden gewezen op het belang om de vergewisplicht ook te gebruiken in gevallen waarvoor dit niet verplicht is. Te denken valt aan de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers, maar ook aan bestuurders en leidingge-

¹¹ Voor niveau 1 geldt geen minimum aantal uur bpv.

venden die geen zorg verlenen. Ook de IGJ¹² heeft er vanuit haar agenderende rol herhaaldelijk op gewezen dat zorgaanbieders zelf verantwoordelijk zijn voor het screenen van zorgpersoneel en blijft dat voorlopig doen.

Het is vervolgens aan inkopers van zorg om met goed inkoopbeleid en scherpe polis- en contractvoorwaarden behoedzaam en zorgvuldig te zijn als een contract met zorgaanbieders wordt aangegaan of verlengd. Gemeenten worden hierbij ondersteund via de «Proeftuinen aanpak zorgfraude 2022–2025». Voor dit project is in 2022 door het Ministerie van VWS een subsidie verleend aan de VNG, die het in samenwerking met Regio Twente en Hart van Brabant uitvoert. De opgedane kennis en informatie wordt gedeeld met de ketenpartners. Er worden onder meer effectieve selectie- en screeningsmogelijkheden ontwikkeld van zorgaanbieders- en zorgverleners binnen gemeenten voorafgaand aan en tijdens een contractperiode. Zo wordt gekeken naar een structurele(re) inzet van de Wet Bibob bij de inkoop van zorg. Hierdoor komt een stabiele samenwerking met betrouwbare zorgaanbieders tot stand en kunnen niet-integere zorgaanbieders beter geweerd worden.

2.3 Het verstevigen van toezicht, handhaving en opsporing

Geconstateerde problemen

Naast het opwerpen van barrières en het vergroten van de weerbaarheid om fraude en criminaliteit in de zorgketen te voorkomen, is ook gedegen toezicht en (bestuursrechtelijke) handhaving noodzakelijk. Om zorgfraude en zorgcriminaliteit effectief te kunnen bestrijden is een meer gerichte en samenhangende aanpak nodig. Belangrijk onderdeel van die aanpak is het vergroten van de kennis en alertheid bij toezichthouders, inspecteurs en andere betrokken partners. In de meest ernstige gevallen kan het OM besluiten om tot strafvervolgning over te gaan. Dit leidt ook tot veroordelingen.¹³ Geen van de betrokken partners in de zorgketen is echter volledig probleemeigenaar. Een gezamenlijke aanpak en het structureel uitwisselen van informatie tussen de uitvoerende, toezichthoudende en handhavende instanties is nodig.

Aanpak

Een belangrijke actie om al gepleegde fraude in het onderwijs aan te pakken is de Dataroom Diploma's Zorg & Welzijn. In december 2024 en in januari 2025 zijn onderzoeksteams met medewerkers van de IGJ en de NLA gezamenlijk bij 14 onderwijsinstellingen langs gegaan om mogelijk ten onrechte afgegeven diploma's te identificeren. De IvHO heeft hierbij ondersteund. In een dataroom stelt de onderwijsinstelling de relevante gegevens over verleende diploma's op basis van EVC's ter beschikking aan een onderzoeksteam. Er wordt ter plaatse onderzocht welke diploma's voor mogelijke herbeoordeling in aanmerking komen, op basis van de bij het onderzoeksteam beschikbare informatie. Het kan daarbij gaan om

¹² De IGJ ziet toe op de kwaliteit en veiligheid van de zorg en jeugdhulp in Nederland. De IGJ heeft geen wettelijke mogelijkheden/bevoegdheden om toe te zien op zorgfraude, maar heeft wel een rol bij de gezamenlijke aanpak hiervan. Als het gaat om valse diploma's en EVC's dan is haar rol primair gericht op signaleren, agenderen en samenwerken met o.a. de IvHO, het OM, de NLA en de Politie.

¹³ <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2024:6705> nov 2024, gevangenisstraf van 22 mnd.; <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBROT:2024:9184> sept 2024, gevangenisstraf van 18 mnd. waarvan 12 voorwaardelijk; <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2024:5677> aug 2024, gevangenisstraf van 18 mnd. waarvan 6 voorwaardelijk; <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOBR:2024:802> maart 2024, gevangenisstraf van 20 maanden, waarvan 5 voorwaardelijk.

informatie over het EVC-traject of over de persoon en diens werkzaamheden in de zorg. Deze informatie kan voor onderwijsinstellingen aanleiding zijn om over te gaan tot een herbeoordeling van het diploma-besluit. Tijdens de datarooms zijn 1.039 diploma's onder een vergrootglas gelegd. Bij bijna een derde (361) hiervan blijkt een hoog risico op fraude aanwezig. Het onderzoeksteam houdt contact met onderwijsinstellingen die bezig zijn met vervolgstappen, zoals een nader onderzoek.

De IvhO en SBB investeren gericht in het aanscherpen van het toezicht en de inzet op misstanden in de zorg. De IvhO maakt haar inspecteurs alert op het bestaan van frauduleuze EVC's en diploma's en door middel van voorlichting wordt de kennis hierover vergroot. Ook heeft de IvhO een meldpunt ingericht voor onderwijsinstellingen met het doel zicht te krijgen op het type meldingen; waar scholen tegenaan lopen en wat zij zien gebeuren. Meldingen kunnen vervolgens worden doorgezet naar de juiste organisaties die deze informatie bundelen en hierop kunnen doorpakken. SBB voert sinds augustus 2024 gerichte kwaliteitsbezoeken uit bij leerbedrijven die erkend zijn voor kwalificaties binnen de dossiers Maatschappelijke Zorg en Sociaal Werk. Hierbij wordt o.a. nagegaan hoeveel stagiairs bij het leerbedrijf zijn geregistreerd, hoe het bedrijf de begeleiding van stagiairs vormgeeft, wie de praktijkopleider is, hoe het bedrijf zorgt voor een veilig leerklimaat en hoe wordt samengewerkt met onderwijsinstellingen. Binnen de sector Zorg, Welzijn en Sport werken de adviseurs praktijkleren van SBB aan de hand van een handreiking kwetsbare beroepspraktijkvorming. Hiermee kunnen zij gericht de kwaliteit van o.a. de begeleiding en een veilig leerklimaat onderzoeken. Daarnaast zijn geregistreerde emailadressen van praktijkopleiders geanalyseerd op het gebruik van accounts die niet gekoppeld zijn aan het bedrijf. Verder is de afstemming en samenwerking tussen SBB en de IvhO en IGJ geïntensiveerd. Deze acties dragen eraan bij dat criminelen die misbruik maken van ons onderwijssysteem en mensen die zonder de juiste papieren in de zorg aan de slag willen, worden opgespoord en aangepakt.

Goede samenwerking en gegevensdeling ten behoeve van toezicht, handhaving en opsporing is essentieel. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is per 1 januari 2025 de Wbsrz in werking getreden. Met deze wet is het mogelijk gemaakt om gegevens met betrekking tot de aanleiding van een vermoeden van zorgfraude van de betrokken instanties¹⁴ te verstrekken aan het IKZ. Door het IKZ kan een signaal van zorgfraude daarmee zorgvuldig en efficiënt worden verrijkt. Het verrijkte signaal wordt vervolgens verstrekt aan de meest geëigende instantie(s), die daar opvolging aan kunnen geven. Ook kan het IKZ onderzoek en analyse uitvoeren naar fraude in de zorg wat eraan bijdraagt dat betrokken instanties eerder en beter (nieuwe) trends en ontwikkelingen in beeld krijgen. Er is aanvullende wetgeving in voorbereiding die gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling en met ziektekostenverzekeraars mogelijk maakt bij fraudeonderzoek in de fase ná gegevensuitwisseling met het IKZ.

Zorgaanbieders die een rechtspersoon zijn, vallen onder de reikwijdte van de Wet controle op rechtspersonen (Wcr). Bij belangrijke veranderingen binnen een rechtspersoon, bijvoorbeeld een oprichting of bestuurswisseling, screent Justis de rechtspersoon en het netwerk van ondernemingen en functionarissen rondom de rechtspersoon. Geconstateerde risico's worden doorgestuurd naar een toezichthoudende, handhavende

¹⁴ Belastingdienst, CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg), FIOD, gemeenten, IGJ, NLA, NZa, SVB (Sociale Verzekeringsbank) en ziektekostenverzekeraars (hieronder vallen zorgverzekeraars en zorgkantoren).

en/of opsporingsinstantie die verantwoordelijk is voor het aanpakken hiervan. Bijvoorbeeld de NLA, de Belastingdienst, FIOD, de Politie of het OM. De NZa en IGJ worden als ontvanger van risicomeldingen toegevoegd aan het Besluit controle op rechtspersonen (Bcr). Door deze wijziging kunnen de NZa en IGJ ook signalen van misbruik van rechtspersonen in de zorgsector ontvangen. De informatiedeling en bestrijding van criminele activiteiten binnen de zorgsector wordt hierdoor effectiever. De inwerkingtreding staat gepland voor 1 juli 2025.

In het Strategisch Beraad Ondermijning is besloten dat er een thematisch Field Lab wordt georganiseerd met als thema ondermijning in de zorg. Het doel van dit Field Lab is om in multidisciplinaire teams slimme interventies te ontwikkelen en uit te voeren, die bijdragen aan een effectieve aanpak van ondermijnde criminaliteit in de zorg. Het Field Lab vindt plaats van 14 tot 18 april 2025.

3. Slot

Fraude en criminaliteit in de zorgketen is ernstig, onaanvaardbaar en moet worden tegengegaan. Niet alleen vanwege de financiële en maatschappelijke gevolgen, maar vooral omdat zorgbehoevenden als gevolg hiervan niet de zorg krijgen die nodig is en zij daarbij in hun gezondheid, vertrouwen en rechten worden geschaad. De problematiek van fraude en zware georganiseerde criminaliteit gaat veel verder dan het zorgdomein en vraagt een brede integrale aanpak. Onze ministeries werken structureel samen met andere ministeries, gemeenten, toezichthouders, opsporingsdiensten, zorgkantoren en zorgverzekeraars. Het is goed om te zien hoe al deze partijen vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid acteren en hoe ze hierin de samenwerking zoeken. Bijvoorbeeld in de TIZ is de aanpak van ondermijning geprioriteerd. Deze partijen gaan gezamenlijk onderzoeken waarom de zorg zo kwetsbaar is voor ondermijning, en welke rol de TIZ-partijen kunnen vervullen om dit tegen te gaan. Alleen gezamenlijk kan het net verder worden gesloten en kan paal en perk worden gesteld aan criminele activiteiten in de zorg. Dit najaar ontvangt uw Kamer een brief waarin wij u zullen informeren over de voortgang van deze aanpak.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Agema

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins