



Publieksversie

Zelfstandig Zorgondermijnende Personen

Een exploratief onderzoek naar de rol(len) die de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Miloš Bokšan

Studentnr. 2171388

1e beoordelaar: Diana Marijnissen



Een afstudeeronderzoek vanuit

avans
hogeschool

Publieksversie

Zelfstandig Zorgondermijnende Personen

Een exploratief onderzoek naar de rol(len) die de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Miloš Bokšan
Studentnr. 2171388
1e beoordelaar: Diana Marijnissen

Een afstudeeronderzoek vanuit Avans Hogeschool voor het Landelijk Programma
Ondermijning van de politie

Colofon

Niets in deze uitgave mag door externen anders dan de politie worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur en opdrachtgever.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical or photocopying, recording, or otherwise without the prior permission of the author and principals, with the notable exception of the police.

Juni 2024

Foto voorblad door Rikkert Harink - Foto's hoofdstukken door Wouter Zaalberg

It takes a network to break a network.

Voorwoord

Voor u ligt het afstudeeronderzoek “Zelfstandig Zorgondermijnende Personen: een exploratief onderzoek naar de rol(len) die de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg”. Dit onderzoek schreef ik tussen februari en juni 2024 in het kader van het afstuderen aan de opleiding Bestuurskunde aan Avans Hogeschool in 's-Hertogenbosch. Een proces waar ik als toekomstig bestuurskundige veel aan heb gehad.

Want een bijdrage leveren aan het veilig houden van Nederland. Dat is waar ik me als toekomstig bestuurskundige voor in wil zetten en waar ik me bij het Landelijk Programma Ondermijning en het studententeam BOOST! van de politie mee bezig mocht houden de afgelopen maanden. Op een actueel en zeer belangrijk onderwerp: de ondermijning in de zorgsector die plaatsvindt door criminele zzp’ers.

Belangrijk, omdat iedereen die zorg nodig heeft mag verwachten dat de zorg verleend wordt door iemand met goede intenties en de juiste papieren. Maar tussen de grote groep integere en gepassioneerde zorgverleners lopen helaas steeds vaker criminelen rond, onderdeel van grotere criminele netwerken en activiteiten, die de kwetsbare mensen in onze samenleving misbruiken en ons zorgsysteem ondermijnen. Dat vraagt om een georganiseerde overheid tegenover deze georganiseerde misdaad.

De urgentie en herkenbaarheid van dit onderwerp merkte ik al vanaf het begin van mijn onderzoeksperiode. Tijdens kennismakingen met bevlogen politiemedewerkers die het initiatief namen om vanuit de politie actie te ondernemen op dit fenomeen. Maar ook op straat. Het moment dat me het meest is bijgebleven was een avonddienst die ik mocht meelopen met politieagenten op Rotterdam-Zuid, om de politieorganisatie beter te leren kennen. Aan het begin van de briefing van een druk bemande dienst lichtte ik toe waar ik onderzoek naar deed.

En zodra ik de woorden “criminele zzp’ers in de zorg” uitsprak, zag ik een en al herkendend geknik van agenten die aangaven dit tegenwoordig dagelijks op straat zien. Jonge mannen in dure auto’s, met veel cash geld, op late tijdstippen die verklaren als zzp’er in de zorg te werken. Toen realiseerde ik me gelijk dat wat ik ging onderzoeken leeft. In de uitvoering. Op de plek waar onze politiemensen aan de lat staan om het probleem te lijf te gaan.

Die avond deelde ik ook mijn ambitie voor dit onderzoek met een agent. Namelijk dat als mijn onderzoek één ding mocht opleveren, ik hoopte dat de mensen die elke dag in de uitvoering werken en dit probleem zien er iets aan hebben. Om de criminele zzp’er in de zorg te bestrijden en daarmee de zorgbehoevenden van onze samenleving te beschermen. En ik kijk terug op een onderzoek waarin exact die inzet centraal stond en terugkomt in de resultaten.

Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de ondersteuning die ik gedurende het onderzoeksproces kreeg van een aantal mensen. Allereerst wil ik mijn beoordelaar Diana Marijnissen bedanken voor het beantwoorden van mijn vragen en de opbouwende feedback die het onderzoek naar een hoger niveau tilde.

Ook wil ik een aantal mensen van de politie bedanken. Allereerst ben ik ontzettend dankbaar voor S. Eppinga en L. Merkus, die gedurende het hele proces inhoudelijk meelazen en me ondersteunden bij vragen. Ook E. Mengerink en K. Paeper wil ik bedanken voor het mede formuleren van de opdracht en de ondersteuning in de beginfase.

Daarnaast wil ik alle politiecollega’s en externe partners bedanken die me hebben gevoed met informatie, deel hebben genomen aan de interne focusgroep en/of wie ik heb mogen interviewen. Zonder hun medewerking was dit allemaal niet mogelijk.

Als laatst wil ik mijn dank uitspreken aan het Landelijk Programma Ondermijning en de politie voor de geboden kansen en het vertrouwen. Het was een absolute eer om mijn studie af te mogen ronden bij de politie. Een organisatie die elke dag klaar staat om ons land veilig te houden. Waakzaam en dienstbaar onze rechtsstaat verdedigen. Iets waar ik me ook hard voor ga maken en waar dit afstudeeronderzoek hopelijk een bijdrage aan kan leveren.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Miloš Bokšan

Waalwijk, 6 juni 2024

Een crimineel verleden en werken in de zorg

Voorafgaand aan het onderzoek is het belangrijk om te benoemen dat het verleden van een persoon met een criminele achtergrond geen belemmering hoeft te zijn om werkzaam te zijn in de zorgsector. Er zijn tal van voorbeelden van individuen die hun leven hebben gebeterd en nu werkzaam zijn als bijvoorbeeld zzp'er in de zorg. Voor de veiligheid van de kwetsbare mensen in onze samenleving die zorg nodig hebben, is het echter wel van cruciaal belang dat de zorgverlener die aan het bed staat over de juiste papieren en een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) beschikt.

Er zijn personen die crimineel actief zijn en tegelijkertijd werkzaam zijn als zzp'er in de zorg. In de zorgsector gaat het vrijwel alleen over cliënten die zich in een kwetsbare positie bevinden. Zorgbehoevenden moeten geholpen worden door mensen met de juiste intenties en kwaliteiten. En dat gebeurt niet in het geval van criminele zzp'ers in de zorg. Dit exploratieve onderzoek kijkt naar welke rol(len) de politie kan innemen om deze verwerpelijke manier van criminaliteit tegen te gaan. Tot slot is het belangrijk om te onderstrepen dat gelukkig het merendeel van de zelfstandige zorgverleners te goeder trouw handelt en oprecht betrokken is bij hun werk in de zorgsector.

Lijst met afkortingen

BOA	=	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BOD	=	Bijzondere opsporingsdienst
BR	=	Bestuurlijke Rapportage
CSV	=	Crimineel samenwerkingsverband
COPS	=	Cyber Offender Prevention Squad
DRR	=	Dienst Regionale Recherche
DUO	=	Dienst Uitvoering Onderwijs
FIOD	=	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
HARC	=	Hit And Run Cargo
IGJ	=	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IKZ	=	Informatie Knooppunt Zorgfraude
KVK	=	Kamer van Koophandel
LO	=	Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies
LPO	=	Landelijk Programma Ondernijning
NLA	=	Nederlandse Arbeidsinspectie
NZa	=	Nederlandse Zorgautoriteit
OM	=	Openbaar Ministerie
OCW	=	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PGB	=	Persoonsgebonden budget
RIEC	=	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
TIZ	=	Taskforce Integriteit Zorgsector
Wbsrz	=	Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg
Wmg	=	Wet marktordening gezondheidszorg
Wpg	=	Wet politiegegevens
ZZP	=	Zelfstandige Zonder Personeel

Leeswijzer

Dit exploratieve onderzoek is als volgt gestructureerd. In Hoofdstuk 1 wordt begonnen met een inleiding op het onderwerp en een verantwoording van de keuzes die gemaakt zijn gedurende het onderzoek. Hierna wordt in een theoretisch kader uiteengezet welke begripsdefinities, theorieën en modellen gebruikt worden voor het onderzoek.

Vervolgens bespreken we de onderzoeksresultaten. In Hoofdstuk 2 wordt het huidige (informatie)beeld rondom de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg toegelicht door de spelers in de aanpak, ontwikkelingen en juridische (on)mogelijkheden te beschrijven. Hierna wordt in Hoofdstuk 3 ingegaan op hoe de criminele zzp'er in de zorg te werk gaat aan de hand van een crime script dat inzicht biedt in het criminele proces. Dit is later in het onderzoek nodig om handelingsperspectieven te kunnen formuleren.

In Hoofdstuk 4 worden de rollen die de politie theoretisch gezien kan aannemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg toegelicht. Vervolgens worden in Hoofdstuk 5 deze rollen aan de hand van vragenlijsten en diepte-interviews voorgelegd aan externe partners die betrokken zijn bij de aanpak met de vraag welke rol(len) zij voor de politie zien in de aanpak.

Aan de hand van de resultaten uit een interne focusgroep met zes politiemedewerkers van verschillende afdelingen, een diepte-interview met een Sectorhoofd van de Dienst Regionale Recherche en een landelijke peiling onder bestuurskundigen van de politie volgt in Hoofdstuk 6 een analyse van de visies die binnen de politie leven over de rol(len) die zij kan aannemen in de aanpak.

In Hoofdstuk 7 worden aan de hand van de voorkeurrol(len) die naar voren komen uit Hoofdstuk 5 en 6 handelingsperspectieven geformuleerd waarmee de politie haar rol kan vervullen in de aanpak. Tot slot volgen in Hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen.

Inhoud

Managementsamenvatting	8
1. Inleiding en onderzoeksverantwoording.....	12
1.1 Aanleiding	13
1.2 Bestuurskundige (onderzoeks)methode	14
1.3 Doelstelling en centrale vraag	15
1.4 Deelvragen en informatieverzamelingsmethoden	15
1.5 Afbakening	20
1.6 Relevante stakeholders	21
1.7 Geldigheid (betrouwbaarheid en validiteit)	21
Theoretisch kader.....	24
Begrippen	24
Theorieën en modellen	26
2. Het huidige (informatie)beeld rondom de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg als vorm van zorgfraude ..	29
2.1 Spelers in de aanpak	30
2.2 Huidige ontwikkelingen binnen en buiten de politieorganisatie	31
2.3 Juridische (on)mogelijkheden	33
2.4 Samenhang van resultaten en deelconclusie	36
3. Hoe de criminele zzp'er in de zorg te werk gaat.....	37
3.1 Literatuuronderzoek: crime script	38
3.2 Samenhang van resultaten en deelconclusie	42
4. De rollen die de politie kan aannemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg	43
4.1 Kerntaken van de politie	44
4.2 Een aanvullend perspectief op de taken van de politie	45
4.3 Rollen vertaald naar criminele zzp'ers in de zorg	46
4.4 Samenhang van resultaten en deelconclusie	46
5. De rol(len) die betrokken externe partners zien voor de politie in de aanpak.....	47
5.1 De betrokken partijen in dit onderzoek	48
5.2 Resultaten fieldresearch externe partners	48
5.3 Samenhang van resultaten en deelconclusie	52
6. Hoe de politie zelf kijkt naar de rollen die zij kan innemen in de aanpak	53
6.1 Resultaten interne focusgroep	54
6.2 Resultaten diepte-interview Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche Midden-Nederland.....	58
6.3 Resultaten landelijke peiling onder bestuurskundigen van de politie	59
6.4 Samenhang van resultaten en deelconclusie	61
7. Hoe de politie haar gekozen rol(len) kan invullen met bijbehorende handelingsperspectieven.....	62
7.1 De voorkeursrol(len)	63
7.2 Mogelijke handelingsperspectieven	63
7.3 Samenhang van resultaten en deelconclusie	66
8. Conclusies en aanbevelingen	67
Conclusies	68
Aanbevelingen	69
Literatuurlijst.....	72

Managementsamenvatting



Aanleiding

Er zijn steeds meer criminelen zzp'ers actief in de zorg. Criminelen die met valse papieren de kwetsbare mensen van onze samenleving misbruiken, ons zorgsysteem ondermijnen en hun zakken vullen met zorggeld dat bedoeld is voor goede en rechtmatige zorg. Dat bleek uit een fenomeenanalyse van het RIEC Oost-Nederland naar deze criminele zzp'ers in de zorg uit 2023. Het beeld gaat daarbij gepaard met een toename in het aantal zzp'ers met valse papieren (zoals VOG's en zorgdiploma's) in de zorg. In onder meer de gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg, in verpleeghuizen en in de jeugdzorg constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna IGJ) in 2023 een toename naar in totaal 118 diploma- en VOG-fraudeurs. Ruim een verdubbeling vergeleken met eerdere jaren. De gemakkelijke toegang tot het zorgsysteem en de grote hoeveelheden geld die hierin omgaat, maken het daarmee zeer aantrekkelijk om criminele activiteiten te verrichten.

Ook de politie krijgt er steeds meer mee te maken. Politieagenten op straat zien een toename in het aantal staandehoudingen op late tijdstippen met jonge mannen in dure auto's met veel cash geld die verklaren als zzp'er in de zorg te werken. Daarnaast blijkt uit informatiebeelden van de politie en eerder onderzoek van het RIEC Oost-Nederland en het IKZ dat deze fraude in de zorg verweven is met andere vormen van criminaliteit zoals witwassen, criminele uitbuiting of deelname aan een criminele organisatie. Dat zien politiemedewerkers bij de recherche in opsporingsonderzoeken ook terug.

Dat maakt dat de politie op een berg aan informatie zit. Informatie waarmee betrokken partners in de zorgsector (zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en het OM), die in de meeste gevallen verantwoordelijk zijn voor het opsporen van strafbare feiten, nodig kunnen hebben om deze ondermijning in de zorg aan te kunnen pakken. Daarom is het Landelijk Programma Ondermijning van de politie, als opdrachtgever van dit exploratieve onderzoek, benieuwd naar welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Doelstelling

De doelstelling van dit exploratieve onderzoek was om het Landelijk Programma Ondermijning van de politie te adviseren en meer inzicht te geven in welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg en – als er een rol weggelegd was – hier (waar mogelijk) passende handelingsperspectieven bij te schetsen.

Dat gebeurde aan hand van bepaalde kaders en voorwaarden, zoals de bevoegdheden, wetgeving, capaciteit en prioritering die maken dat de politie al dan niet een rol kan innemen. Een subdoel van het onderzoek was ook het inzichtelijk maken welke opvattingen relevante externe partners (OM, FIOD, NLA, IGJ, IKZ en twee gemeenten) in de aanpak van criminele zzp'ers hebben over de rol(len) van de politie hierin.

Centrale vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: Welke rol(len) ziet de politie voor zichzelf in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?

Methode

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraag is in zes deelvragen een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van het analyseren van literatuur en (beleids)documenten, het uitwerken van een crime script naar hoe de criminele zzp'er in de zorg te werk gaat, het ophalen van input bij zeven externe partners over welke rol(len) zij zien voor de politie, een interne focusgroep met zes politiemedewerkers van verschillende afdelingen en expertises, een landelijke peiling onder bestuurskundigen en een diepte-interview met een Sectorhoofd van de Dienst Regionale Recherche Midden-Nederland waarin dezelfde vragen centraal stonden. Dit allemaal is gedaan aan de hand van elementen uit bestuurskundige onderzoeksmethoden over beleidsvorming zoals de "Nederlandse" en de "Engelse" methode, theoretische modellen over politiecultuur en het 7s-model.

Belangrijkste resultaten en bijbehorende deelconclusies

De belangrijkste resultaten uit de eerste deelvraag naar het huidige (informatie)beeld rondom de aanpak laten zien het speelveld in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg complex is, waarbij alle betrokken partijen, zoals uitvoeringsinstanties, media en politiek, invloed uitoefenen. Er is een duidelijke behoefte aan meer informatiedeling tussen juridische sporen (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk), waarbij de politie verschillende juridische mogelijkheden heeft om samen te werken met partners zoals NLA, IGJ, FIOD, NZa en gemeenten. De tweede deelvraag naar hoe de criminele zzp'er in de zorg te werk gaat wijst uit dat criminelen handig gebruik maken van de complexiteit van de zorgsector. Ze vervalsen hun papieren, schrijven zich in bij de KVK, zoeken en vinden opdrachtgevers waarna ze vervolgens op verschillende manieren frauderen met zorggeld en het vermengen met ander crimineel verdiend vermogen.

Om te bepalen welke rol(len) de politie hier theoretisch gezien in kan nemen, blijkt uit literatuurstudie van derde deelvraag dat er zes rollen zijn: beschermen, begrenzen, bekrachtigen, signaleren, adviseren en géén rol. Uit het veldonderzoek naar welke visies er bij betrokken externe partners (vierde deelvraag) en de politie zelf (vijfde deelvraag) zijn met betrekking tot de rollen die de politie kan innemen, kan geconcludeerd worden dat signaleren en begrenzen (opsporen) de voorkeursrollen zijn. Signaleren omdat de politie veel informatie heeft en mogelijkheden heeft om dit te delen. Begrenzen (opsporen) in gevallen waarin de zorgfraude verweven is met andere vormen van criminaliteit zoals witwassen, criminele uitbuiting of deelname aan een criminele organisatie.

Uit de zesde deelvraag blijkt dat de twee voorkeursrollen, signaleren en begrenzen (opsporen) met veel verschillende handelingsperspectieven concreet ingevuld kunnen worden door de politie, zoals betere samenwerking met partners op het gebied van informatiedeling en prioritering binnen de politie. Een allesomvattende strategie vanuit de politie op het fenomeen met concrete plannen blijkt het belangrijkste handelingsperspectief.

Eindconclusie

Met een complexe en zich steeds verder ontwikkelende arena in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, staat de politie voor een uitdaging die vraagt om daadkrachtige actie. Het onderzoek onthult niet alleen de dringende behoefte aan informatiedeling en samenwerking tussen diverse partners, maar ook de rol die de politie kan spelen in het signaleren en begrenzen (opsporen) van deze criminele zzp'ers die over de rug van kwetsbaren cliënten goud geld willen verdienen. Eén ding is duidelijk: stilzitten is geen optie. Door de samenwerking op te zoeken en als politie knopen door te hakken op strategisch niveau, kan deze ondermijning van het zorgsysteem en het misbruiken van de kwetsbaren in onze samenleving een halt toegeroepen worden.

Aanbevelingen en implementatie

Aan de hand van de resultaten en conclusies uit het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd voor het Landelijk Programma Ondermijning van de politie om invulling te kunnen geven aan een signalerende en begrenzende (opsporende) rol in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Per aanbeveling staat een toelichting over waarom de aanbeveling wordt gedaan, worden voor- en nadelen uiteengezet en wordt kort beschreven hoe de aanbeveling geïmplementeerd kan worden (wie doet wat).

- 1. Ontwikkel een strategie met concrete plannen waarin, in afstemming met het OM als bevoegd gezag, wordt beschreven hoe de politie concreet signalerend en begrenzend bij wil dragen aan de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg met partners.**

Een effectieve aanpak vraagt om een allesomvattende en doordachte formulering van wat de politie kan doen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Dat vraagt ook

om een prioritering van deze ondermijning in de zorg. Een duidelijke strategie, ontwikkeld in afstemming met het OM als bevoegd gezag, is daarom essentieel om de rol van de politie in het signaleren en begrenzen van het fenomeen te definiëren. Zo moeten antwoorden geformuleerd worden op vragen als waar de politie op inzet, waar het speelt, op welke onderdelen in het criminele proces de politie in kan grijpen, hoe het gezag van de politie hiernaar kijkt, hoe het vanuit de besluitvormingslijnen aangestuurd kan worden en hoe de leiding van politie naar het fenomeen kijkt.

Tegelijkertijd is een strategie zonder concrete plannen geen strategie. Voor de uit te werken strategie zijn de onderstaande concrete handelingsperspectieven onderzocht en op hoofdlijnen uitgewerkt. Deze kunnen meegenomen worden in het ontwikkelen van de strategie waarin afwegingen gemaakt kunnen worden in waar capaciteit en middelen op worden ingezet, afhankelijk van de waarde die elk handelingsperspectief met zich meebrengt in de praktijk (zie Hoofdstuk 7 voor uitgebreidere toelichtingen op elk handelingsperspectief):

Signaleren

1. Het *inzetten van de bestuurskundigen (via de Bestuurlijke Aanpak) om BR's op te stellen en te delen* met bestuursrechtelijke partners als gemeenten, IGJ-toezicht en/of de NZa om toezicht en handhaving uit te oefenen op criminele zzp'ers in de zorg;
2. *Nagaan in hoeverre het fenomeen speelt in elke eenheid* volgens het informatiebeeld van de desbetreffende eenheid;
3. Een *nauwere samenwerking zoeken met de Recherche Zorgfraude van de NLA en de opsporingsafdeling van de IGJ* ten behoeve van informatiedeling;
4. Het *inrichten van één centraal punt binnen de politie* waar signalen van criminele zzp'ers in de zorg binnen kunnen komen.
5. *Bewustwording creëren bij politiemedewerkers* over hoe criminele zzp'ers in de zorg gesignaleerd kunnen worden en waar signalen gedeeld kunnen worden.
6. Het al dan niet *aansluiten als partner bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)* om signalen te delen.

Begrenzen (opsporen)

7. Het *gebruiken van iCOV-rapporten over vermogens, inkomstenbronnen en relaties* van criminele zzp'ers in de zorg als middel om effectieve opsporingsonderzoeken te draaien.
8. Het *prioriteren van criminele zzp'ers in de zorg en de ondermijnende aspecten ervan in eenheden* waar het onderwerp op de radar is in het informatiebeeld.
9. Het *opzetten van een project voor kortere of langere duur waarin de politie samen met partners als de NLA, IGJ en het OM opsporingszaken draait*.

Voordelen

- Een strategie zorgt voor een allesomvattende benadering van het aan te pakken fenomeen vanuit de politie.
- Een strategie biedt structurele kader voor de politie om haar rol te vervullen, waardoor er een gecoördineerde aanpak ontstaat.
- Door de rol van de politie in de aanpak goed te definiëren, worden verwachtingen duidelijk en kunnen middelen effectief worden ingezet.

Nadelen

- Het ontwikkelen van een strategie kan een tijdrovend proces zijn.
- Er moet overeenstemming zijn meerdere interne en externe actoren.

Implementatie

De implementatie van deze aanbeveling vereist een gezamenlijke inspanning van de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en eventueel andere partners. De politie en het OM zullen het initiatief nemen tot het ontwikkelen van een strategie, waarbij de rol van de politie wordt vastgesteld in afstemming met het bevoegde gezag van het OM. Op het gebied van het creëren van interne informatiebeelden per eenheid (en vervolgens eenheids overstijgend) kan het Landelijk Programma Ondermijning bij zogenoemde eenheids gesprekken aandacht te besteden aan het fenomeen. Ook kan het LPO het fenomeen intern onder de aandacht brengen bij de leiding van de politie.

Vervolgens worden ook andere partners betrokken. Na analyse en consultatie wordt de strategie stapsgewijs geïmplementeerd, met regelmatige evaluaties voor aanpassingen indien nodig. Zo kan effectief samengewerkt worden om criminele zzp'ers in de zorg aan te pakken. Het ontwikkelen van strategieën duurt doorgaans drie tot negen maanden (Van den Burg, z.d.). Het uitvoeren ervan duurt jaren.

2. Laat losse handelingsperspectieven en initiatieven vanuit de politie, die na een beoordeling passend zijn binnen de signalerende en begrenzende rol en op kortere termijn te realiseren zijn, doorgang vinden om stilstand in de aanpak te voorkomen.

De aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is voortdurend in beweging. Daarom is een strategische benadering cruciaal. Tegelijkertijd kan het ontwikkelen van een strategie tijdrovend zijn en moet er veel af- en overeenstemming plaatsvinden met zowel interne als externe actoren. De balans tussen het ontwikkelen van een strategie en gaan "doen" als politie kwam bovendien terug in de discussie van de interne focusgroep.

Om de balans tussen strategie en concrete actie te vinden, wordt deze aanbeveling gedaan. Door losse handelingsperspectieven en initiatieven (die na een beoordeling op of ze passen zijn binnen de signalerende en begrenzende rol vanuit de politie en op kortere termijn gerealiseerd kunnen worden) doorgang te laten vinden, kan de politie snel blijven reageren op veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen in het veld. Dit voorkomt dat de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg vastloopt door bureaucratische processen of starre structuren. Ook zorgt het ervoor dat de informatiepositie van de politie opgebouwd blijft worden, wat van belang is voor de signalerende rol van de politie in de aanpak.

Enkele handelingsperspectieven die volgens het onderzoek op kortere termijn gerealiseerd kunnen worden zijn:

1. Het *inzetten van de bestuurskundigen (via de Bestuurlijke Aanpak) om BR's op te stellen en te delen* met bestuursrechtelijke partners als gemeenten, IGJ-toezicht en/of de NZa om toezicht en handhaving uit te oefenen op criminele zzp'ers in de zorg;
2. *Nagaan in hoeverre het fenomeen speelt in elke eenheid* volgens het informatiebeeld van de desbetreffende eenheid;
3. Het *gebruiken van iCOV-rapporten over vermogens, inkomstenbronnen en relaties* van criminele zzp'ers in de zorg als middel om effectieve opsporingsonderzoeken te draaien.

Voordelen

- Flexibiliteit: Het toestaan van losse handelingsperspectieven stelt de politie in staat om snel te reageren op nieuwe uitdagingen en kansen.
- Effectiviteit: Door verschillende initiatieven toe te staan, kan de politie een breed scala aan benaderingen gebruiken om criminele zzp'ers in de zorg aan te pakken.

Nadelen

- Risico op versnippering: Te veel losse initiatieven kunnen leiden tot versnippering van middelen en inspanningen, waardoor de effectiviteit verminderd. Daarom moet kritisch gekeken worden naar welke initiatieven wel en niet los van de te ontwikkelen strategie gestart kunnen worden.

Implementatie

De politie is verantwoordelijk voor het beoordelen van voorgestelde handelingsperspectieven en initiatieven om te bepalen of ze passen binnen de signalerende en begrenzende rol. Na goedkeuring door iemand in een leidinggevende positie kunnen initiatieven doorgang vinden, waar mogelijk in samenwerking met externe partners zoals het OM, de NLA, IGJ, en andere relevante partners. Regelmatige evaluaties worden uitgevoerd om de voortgang van de initiatieven te monitoren en waar nodig aanpassingen aan te brengen.



1

**Inleiding en
onderzoeksverantwoording**

1.1 Aanleiding

“Veel cash, dure auto's, opvallende werktijden: Criminelen gebruiken zorg als dekmantel” (Kempes & Bunschoek, 2023) en “Oplichters aan bed gevaar voor patiënt: steeds meer zorgmedewerkers betrapt met vals diploma” (Curfs & Frankenhuis, 2024). Er zijn steeds meer criminelen zzp'ers actief in de zorg. De gemakkelijke toegang tot het zorgsysteem en de grote hoeveelheden geld die hierin omgaat, maken het zeer aantrekkelijk om criminele activiteiten te verrichten. Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat de omvang van zorgfraude jaarlijks tussen de 3 en 8 procent van de circa 80 miljard euro aan zorguitgaven bedraagt in Nederland (Algemene Rekenkamer, 2022).

Het beeld van de toename in het aantal criminele zzp'ers in de zorg, dat voortvloeit uit een fenomeenanalyse van het RIEC Oost-Nederland en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (hierna IKZ) uit 2023, gaat daarbij gepaard met een toename in het aantal zzp'ers dat met valse papieren (zoals VOG's en zorgdiploma's) actief is in de zorg (RIEC Oost-Nederland, 2023). In onder meer de gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg, in verpleeghuizen en in de jeugdzorg constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna IGJ) in 2023 een toename naar in totaal 118 diploma- en VOG-fraudeurs. Ruim een verdubbeling vergeleken met eerdere jaren. (Curfs & Frankenhuis, 2024)

Daarnaast blijkt uit informatiebeelden van de politie (Persoonlijke communicatie, 17 april 2024) en eerder onderzoek van het RIEC Oost-Nederland en het IKZ dat deze fraude in de zorg verweven is met andere vormen van criminaliteit zoals witwassen, criminele uitbuiting of deelname aan een criminele organisatie. Met als gevolg dat kwetsbare cliënten verstoken blijven van goede zorg en slachtoffer worden van criminelen, zorggeld weglekt naar criminele zakken en de betaalbaarheid en integriteit van de zorg(sector) onder druk staat. (Informatie Knooppunt Zorgfraude, 2020) Deze landelijke opkomende trend en het ondermijnende karakter ervan, maakt het nader onderzoeken van de aanpak en het fenomeen van belang.

Daarom is het Landelijk Programma Ondernijning (hierna LPO) van de politie, als opdrachtgever van dit exploratieve onderzoek, benieuwd naar welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. In veel gevallen liggen de bevoegdheden om criminele zzp'ers in de zorg aan te pakken namelijk niet bij de politie, maar bij andere partijen, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna NLA) die strafrechtelijke informatie – waar de politie wel een rol in heeft – nodig hebben. Daarnaast zorgt de wirwar aan regels en verschillende relevante toezichthouders/autoriteiten ervoor dat het LPO een beter beeld wil hebben bij waar de politie al dan niet onderdeel van moet uitmaken.

Het doel van dit exploratieve onderzoek is daarmee enerzijds meer duidelijkheid scheppen over welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg en anderzijds – als het onderzoek uitwijst dat er een rol weggelegd is – (waar mogelijk) passende handelingsperspectieven bieden waarmee de politie de aanpak kan vormgeven. Ook als er géén rol ligt voor de politie, is dat een antwoord wat duidelijkheid schept.

BOOST!

Het LPO werkt binnen de ketenaanpak van de politie voor het hele land in het verbinden van verschillende (lokale) initiatieven en netwerken binnen de politie en het identificeren van collectieve thema's die de aanpak van ondernijning versterken. Dit doet het LPO met een vaste kern aan personeel en het studententeam BOOST! die het LPO ondersteunt in de strategie om ondernijning aan te pakken door actief contact te houden met het netwerk. (Persoonlijke communicatie, 20 december 2023)

Gezien de hoeveelheid betrokken interne en externe actoren bij het (beleids)probleem en de samenwerking die hierin nodig is, vormt het onderzoeksonderwerp bij uitstek een bestuurskundig vraagstuk. De relevante externe partners zijn onder meer het Openbaar Ministerie, de FIOD, NLA, IGJ, Nederlandse Zorgautoriteit (hierna NZa), Belastingdienst, gemeenten, zorgverzekeraars en het IKZ als samenwerkingsverband. (Informatie Knooppunt Zorgfraude, 2023)M

Relevante interne actoren zijn alle afdelingen binnen de politie die te maken hebben met het fenomeen. Van de politieagent die bij staandehoudingen een toename ziet in het aantal jonge mannen met dure auto's en veel cash geld die verklaren zzp'er in de zorg te zijn tot de opsporing die in onderzoeken ziet dat criminelen steeds vaker ook in de zorg actief zijn.

1.2 Bestuurskundige (onderzoeks)methode

Het fenomeen van criminele zzp'ers in de zorg vormt een complex beleids- en organisatiekundig vraagstuk dat de inzet van een bestuurskundige rechtvaardigt. Met name omdat de aanpak van het probleem multidisciplinair is. Aangezien bevoegdheden om in te grijpen vaak niet (alleen) bij de politie liggen, maar bij andere partners, is het een uitdaging om een effectieve samenwerking tot stand te brengen. Een bestuurskundige kan daarom kijken naar de rollen en bevoegdheden van de politie als een van de potentiële partners in de aanpak.

Om de rol(len) van de politie in dit complexe vraagstuk te duiden, is het belangrijk om op een methodische wijze onderzoek te verrichten. Voor de keuze van de methode(s) dient de methodie keuze hierop aan te sluiten. Aan de hand van de theorie van Geul (zie Figuur 1) over beleidsconstructie worden een aantal vragen beantwoord om te komen bij de juiste methodiek om dit vraagstuk te benaderen en daardoor te kiezen voor een juiste aanpak van het onderzoek. Hoewel er geen concreet beleid ontworpen ging worden, boden de stappen uit de methodieken wel houvast voor een methodische aanpak. (Geul, 2018)

Figuur 1 Handleiding voor de keuze van methodiek(en) van beleidsconstructie

Vraag	Antwoord	
	bevestigend ('ja')	ontkennend ('nee')
1. Bestaat het maatschappelijke probleem ook elders in Nederland, of in de 'liberal democracies' van West-Europa, Noord-Amerika, en Australië/Nieuw-Zeeland?	<i>Japanse methode</i> eventueel: vraag 2	vraag 2
2. Bestaat het relevante sociale krachtenveld uit krachtige <i>onafhankelijke</i> organisaties met actieve belangstelling voor het maatschappelijke probleem?	<i>Nederlandse methode</i>	vraag 3
3. Bestaat de relevante sociale sector uit een relatief groot aantal organisaties die in hoge mate ondergeschikt zijn aan de opdrachtgever, en niet onderling samenwerken?	<i>Portugese methode</i> vraag 4	<i>Ingenieursmethode</i> vraag 4
4. Is burgerparticipatie onmisbaar voor de inhoud en/of effectieve implementatie?	<i>Amerikaanse methode</i> + vraag 5	vraag 5
5. Is 'geen beleid' desnoods een aanvaardbare uitkomst van beleidsconstructie?	'geen beleid'	<i>Romeinse methode</i>

Noot: Overgenomen uit Beleidsconstructie, coproductie en communicatie (p. 178) door A. Geul, 2018, Den Haag: Boom bestuurskunde.

Kijkend naar het te onderzoeken vraagstuk was het belangrijk dat een gezamenlijk beeld gevormd werd over de rol opvatting van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Als dat namelijk niet gebeurde, was er geen basis voor het creëren van draagvlak voor het gekozen pad. Daarvoor was het nodig om met verschillende actoren binnen en buiten de politieorganisatie hier het gesprek over te voeren. Hiervoor leende de Nederlandse methode zich het beste als "hoofd" methode. De essentie van deze methode gaat uit van het Nederlandse "polderen". Door met belangrijke actoren om tafel te gaan en het proces centraal te stellen, kan draagvlak gecreëerd worden voor de gekozen rol. Dat kan door actoren allemaal tegelijkertijd te spreken of actoren één op één te bevragen (biechtstoelmodel) en zelf de overeenkomsten te vinden. (Geul, 2018)

Achteraf bekeken was dit de goede keuze, gezien de informatie die alle gesprekken en diepte-interviews opleverden ervoor hebben gezorgd dat antwoorden geformuleerd konden worden. De onmisbaarheid van het "polderen" in dit onderzoek is daarmee bewezen. Bovendien viel in de Nederlandse methode een keuze te maken voor de procesarchitectuur, ofwel de manier waarop de gesprekken/interviews werden ingericht. In Paragraaf 1.4 wordt per deelvraag uiteengezet hoe dit is verlopen per vorm van fieldresearch die is toegepast.

Daarnaast was vooraf ingeschat dat elementen van de Engelse (Ingenieurs) methode, het gebruik van wetenschappelijke inzichten, van belang waren afhankelijk van de deelvraag. Ook

dit bleek achteraf een juiste inschatting te zijn. Om de roloppvatting van de politie te kunnen formuleren waren namelijk duidelijke begripsdefinities, theorieën over onder meer de politiecultuur en organisatiekundige modellen van belang om betekenis te geven aan de opgehaalde data. In Paragraaf 1.4 wordt dat per deelvraag verantwoord.

Tot slot is ervoor gekozen om het onderzoek zelf exploratief te noemen. Dit gezien vragen gepoogd zijn te beantwoorden die nog niet eerder uitgebreid onderzocht zijn en het vooral kwalitatief van aard was. Twee voorwaarden waarmee dit type onderzoek beschreven wordt. (Scribbr, 2021)

1.3 Doelstelling en centrale vraag

Doelstelling

De doelstelling van dit exploratieve onderzoek was om het Landelijk Programma Ondernijning van de politie te adviseren en meer inzicht te geven in welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg en – als er een rol weggelegd was – hier (waar mogelijk) passende handelingsperspectieven bij te schetsen.

Dat gebeurde aan hand van bepaalde kaders en voorwaarden, zoals de bevoegdheden, wetgeving, capaciteit en prioritering die maken dat de politie al dan niet een rol kan innemen. Een nadere toelichting hierop volgt in de beschrijvingen van deelvragen 1 en 2.

Hoewel het hoofddoel van dit exploratieve onderzoek gericht was op de visies binnen de politie op de in te nemen rol(len) in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, zijn ook relevante externe partners bevraagd over de rol(len) van de politie. Een subdoelstelling van het onderzoek was daarmee ook het inzichtelijk maken welke opvattingen externe partners in de aanpak van criminele zzp'ers hebben over de rol(len) van de politie hierin.

Centrale vraag

De centrale vraag die voortvloeit uit de aanleiding en de doelstelling luidt als volgt:

Welke rol(len) ziet de politie voor zichzelf in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?

Een eerdere versie van de centrale vraag richtte zich ook op het handelen van de politie. Gezien de tweeledigheid van deze vraag is het onderzoek verder afgebakend tot het centraal stellen van de rollen. Hierbij zijn de handelingsperspectieven voor de politie meegenomen in de doelstelling om het Landelijk Programma Ondernijning te kunnen adviseren hoe te handelen naar aanleiding van de rollen.

1.4 Deelvragen en informatieverzamelingsmethoden

Om tot een bruikbare uitwerking van de deelvragen te komen is het belangrijk om methodisch te werken. Uit de centrale vraag zijn zes deelvragen voortgekomen. Deze deelvragen, en de manier waarop informatie is verzameld, wordt hieronder toegelicht.

1. Wat is het huidige (informatie)beeld rondom de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?

Deze deelvraag was relevant voor de beantwoording van de centrale vraag gezien het van belang was om eerst stil te staan bij hoe het speelveld van de aanpak eruitziet, wat de huidige ontwikkelingen zijn en wat de politie eigenlijk al kan met betrekking tot de aanpak. Dit gaf een goed startpunt om te kijken welke rol(len) voor de politie zijn weggelegd. Voor deze deelvraag zijn verschillende vormen van desk- als fieldresearch toegepast.

Om uiteen te zetten welke partners betrokken zijn bij de aanpak is deskresearch toegepast in de vorm van literatuuronderzoek. Het rapport “Een zorgelijk gebrek aan daadkracht” (Algemene Rekenkamer, 2022) schetste hiervoor een uitgebreid beeld dat compact is uiteengezet voor de onderzoeksresultaten in de vorm van een compacte stakeholderanalyse. Om de huidige ontwikkelingen zowel binnen als buiten de politieorganisatie rondom de aanpak te beschrijven is zowel deks- als fieldresearch toegepast. Voor het interne beeld is gesproken met medewerkers van een districtsrecherche die zich sinds het begin van 2024 bezighouden

met dit fenomeen. De ontwikkelingen buiten de politie zijn beschreven aan de hand van deskresearch in de vorm van literatuuronderzoek. Nieuwsartikelen zijn opgesomd, politieke ontwikkelingen zijn gevolgd en rechterlijke uitspraken zijn meegenomen.

Tot slot zijn de juridische (on)mogelijkheden in kaart gebracht voor de politie om informatie te delen. Al in het beginstadium van het onderzoek leefde deze vraag binnen de politie. Om een beeld hiervan te vormen is zowel desk- als fieldresearch toegepast. Voor deskresearch is een artikel over de strafrechtelijke aanpak van zorgfraude geanalyseerd en afhankelijk voor de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke onderdelen is gekeken naar wat de partners zelf hebben geschreven over hun mogelijkheden. Voor fieldresearch zijn politiemedewerkers met kennis over informatiedeling vanuit een expertrol geraadpleegd.

Samenvattend is de volgende stap uit de theorie van Geul (Geul, 2018) gebruikt:

- Engelse methode, **stap 3**: specificeer het probleem, op basis van deskresearch en expertconsultaties.

2. Hoe gaat de criminele zzp'er te werk?

Deze deelvraag was relevant voor de beantwoording van de centrale vraag gezien het vergaren van inzicht in het criminele proces van een criminele zzp'er in de zorg ervoor kon zorgen dat de mogelijke handelingsperspectieven in een later stadium van het onderzoek afgestemd zouden zijn op inzichten uit het criminele proces.

Om dat criminele proces inzichtelijk te maken is de methodiek van "crime scripting" toegepast aan de hand van desk- en fieldresearch. Hiervoor is gekozen omdat deze methodiek op detailniveau criminele processen inzichtelijk maakt aan de hand van concrete handelingen die een crimineel verricht. (Snaphaan, 2021)

Het uitgewerkte crime script is tot stand gekomen aan de hand van openbare publicaties zoals nieuwsartikelen, veroordelingen en stappenplannen van de KVK om zzp'er in de zorg te worden. Ook interne inzichten van de politie zijn erin verwerkt. Er is bewust voor gekozen om in het crime script de criminele zzp'er centraal te stellen, en niet bijvoorbeeld de facilitators, omdat politiemedewerkers die zich bezighouden met het fenomeen en geïnterviewd zijn zich hier vooral op richten. Daarnaast was er simpelweg te weinig informatie bekend over de facilitators voor een uiteenzetting van het criminele proces, alhoewel enkele rollen van facilitators aan bod komen in het crime script.

Het crime script is na de eerste uitwerking methodologisch geredigeerd door Associate lector Data, Criminaliteit en Veiligheid Thom Snaphaan, gespecialiseerd in financial crime scripts en inhoudelijk geredigeerd door een politiemedewerker van een Districtsrecherche die kennis heeft over het criminele proces van de criminele zzp'er in de zorg. Allebei vanuit de expertrol die van toepassing is op stap 3 uit de Engelse methode. Hierna zijn nog aanpassingen verricht om het crime script accurater te maken. De keuze om het voor te leggen aan mensen die er vanuit een expertrol naar kijken, is dat de handelingsperspectieven in een later stadium van het onderzoek konden worden gebaseerd op een bruikbaar crime script.

Samenvattend is de volgende stap uit de theorie van Geul (Geul, 2018) gebruikt:

- Engelse methode, **stap 3**: specificeer het probleem, op basis van deskresearch en expertconsultaties.

3. Welke verschillende rollen kan de politie aannemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?

Voor de beantwoording van de centrale vraag was het relevant om te bepalen welke rollen de politie theoretisch gezien in zou kunnen nemen. Hiervoor is deskresearch verricht in de vorm van literatuuronderzoek. Van tevoren werd gedacht dat algemene theorieën over rollen toegepast zouden worden, zoals een rol als coördinator, evaluator of coach die vaak in het bedrijfsleven van toepassing zijn. Gedurende het onderzoek werd ingezien dat de politie per

definitie deze rollen nooit aanneemt in samenwerkingen. Daarom is ervoor gekozen om het vanuit de wettelijke (en aanvullende) taken van de politie te benaderen. Hiervoor zijn literatuurbronnen zoals “Tegenhouden Troef” (Projectgroep Opsporing-2, 2003) toegepast. Deze rollen zijn uiteengezet en vervolgens vertaald naar specifiek de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg.

Samenvattend is de volgende stap uit de theorie van Geul (Geul, 2018) gebruikt:

- Engelse methode, **stap 3**: specificeer het probleem, op basis van deskresearch en expertconsultaties.

4. Welke rol(len) zien de betrokken externe partners voor de politie in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg?

Deze deelvraag was relevant voor de beantwoording van de centrale vraag gezien het bepalen van de eigen rol(len) als politie onlosmakelijk verbonden is met hoe externe partners kijken naar welke rol(len) de politie zou moeten of kunnen spelen in de aanpak.

Allereerst is het van belang om te benoemen dat gedurende het onderzoek de formulering van de deelvraag is aangepast. In de beginfase werd de term “(bestuurlijke) instanties” gebruikt in de formulering van de deelvraag. Dit terwijl het onderzoek benadrukt dat juist ook samenwerking strafrechtelijke en civielrechtelijke partners mogelijk is. Om niet de indruk te wekken dat het voornamelijk zou gaan om bestuursrechtelijke partners, is dit gedeelte geherformuleerd naar “(externe) partners”

Gezien de kwalitatieve aard van deze deelvraag heeft de informatieverzameling enkel bestaan uit fieldresearch waarbij inspiratie is gehaald uit de stappen van de Nederlandse methode. Voor de partnerkeuze (*stap 3 Nederlandse methode*) is gekeken naar de partners uit *Paragraaf 2.1*. De benadering van de partners is voor een groot gedeelte in samenspraak met de opdrachtgever tot stand gekomen. Slechts enkele partners ontbreken in de partnerkeuze. De verantwoording hierover wordt behandeld in *Paragraaf 1.6*.

Vervolgens is gekeken naar hoe het proces van benadering eruit ging zien (*stap 4 Nederlandse methode*). Voor de gekozen vorm was het tijdsbestek van het onderzoek leidend. Daarom is in eerste aanleg een korte vragenlijst opgesteld die naar de externe partners is gestuurd met vragen over wat hun rol is, waar ze tegenaan lopen en wat ze voor rol(len) zien voor de politie. Als het contact met een partner uitwees dat een diepte-interview haalbaar was, werd deze ook afgelegd zodat verdiepende inzichten opgehaald konden worden. Dat is het voordeel die diepte-interviews met zich meebrengen. Dit is uiteindelijk met vijf van de negen benaderde functionarissen (7 organisaties) gelukt, zoals in *Figuur 2* beschreven.

Figuur 2 Geraadpleegde externe partners

Funcie	Type raadpleging
Officier van Justitie (medisch portefeuille) – Openbaar Ministerie	Vragenlijst
Senior Beleidsmedewerker Zorgfraude – Openbaar Ministerie	Interview + vragenlijst
Gezondheidsjurist en Onderzoeker – Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)	Interview + vragenlijst
Accountmanager/Hulpofficier van Justitie – FIOD	Schriftelijke reactie (mail)
Teamcoördinator Opsporing – Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	Interview + vragenlijst
Senior Informatierechercheur Zorgfraude – Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)	Interview + vragenlijst
Sociaal-rechercheur/toezichthouder Wmo – Gemeente Almelo	Vragenlijst
Toezichthouder Wmo en Jeugdwet – Gemeente Almere	Vragenlijst

In de vragenlijsten en diepte-interviews is vervolgens gevraagd naar hoe de partners kijken naar het problemen en hoe zij zelf en de politie zou moeten handelen (*stap 5 en 6 Nederlandse methode*). De inzichten zijn vervolgens geanalyseerd en gebruikt voor het interne gesprek dat met verschillende politiemedewerkers is aangegaan in de volgende deelvraag. De

verantwoording over de keuzes hierin, bijvoorbeeld om respondenten vertrouwelijk (niet bij naam) te noemen wordt behandeld in *Paragraaf 1.6 (geldigheid)*.

Samenvattend zijn de volgende stappen uit de theorie van Geul (Geul, 2018) gebruikt:

- Nederlandse methode, **stap 3**: partnerkeuze
- Nederlandse methode, **stap 4**: procesarchitectuur: basis, vorm en traject van overleg
- Nederlandse methode, **stap 5**: overleg over de probleemdefinitie.
- Nederlandse methode, **stap 6**: overleg over de elementen van het te voeren beleid

5. Hoe kijkt de politie zelf aan tegen de verschillende rollen die zij kan innemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?

Deze deelvraag was relevant voor de beantwoording van de centrale vraag gezien het van belang was om inzicht te hebben in welke opvattingen en visies er waren met betrekking tot de rollen die de politie in kan nemen. Hier kon uit naar voren komen welke rollen wel en juist niet op draagvlak kunnen rekenen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Voor deze deelvraag zijn verschillende vormen van kwalitatieve fieldresearch toegepast: een interne focusgroep met politiemedewerkers met verschillende expertises, een diepte-interview met een Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche van een eenheid en een landelijke peiling onder bestuurskundigen bij de politie. Deze worden per vorm hieronder verwantwoord.

Interne focusgroep

Om zoveel mogelijk verschillende visies te krijgen op de rol(len) die de politie kan innemen (zie deelvraag 3) is voorafgaand aan het onderzoek gekozen voor een focusgroep (of groepsdiscussie). Het is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij een groep mensen, in dit geval mensen van verschillende afdelingen/expertises binnen de politie, wordt samengebracht om te discussiëren over een vooraf bepaald onderwerp. Het is een soort interview waaraan meerdere respondenten tegelijkertijd deelnemen, waarin gediscussieerd wordt aan de hand van vragen die de onderzoeker stelt. (Swaen, 2023)

De keuze voor een focusgroep kwam voort uit het feit dat in eerste kennismakingen werd geconstateerd dat ook interne actoren verschillend kijken naar het (beleids)probleem. Met het gebruiken van focusgroepen als kwalitatief onderzoeksinstrument konden mensen met verschillende meningen op elkaar reageren, zodat ik als onderzoeker kon observeren hoe argumenten zich in een discussie ontwikkelen. Die communicatie tussen deelnemers leverde extra informatie op. (Swaen, 2023) Achteraf gezien was dit ook de juiste keuze. Want de visies op de rollen konden vervolgens diepgaander geanalyseerd worden, ook aan de hand van de theorieën uit het theoretisch kader. Dit maakte het achteraf gezien een geschikte keuze.

Maar focusgroepen kennen ook nadelen. Allereerst beperkte representativiteit. Voor het benaderen van politiemedewerkers (stap 3 Nederlandse methode) die wilden deelnemen zijn voornamelijk medewerkers uit één eenheid betrokken geweest. Dit kwam doordat de "vijver" van mensen die zich bezighoudt met criminele zzp'ers in de zorg zeer klein is. Daarnaast is het voor de politiemedewerkers onmogelijk om alle medewerkers met hun expertise te vertegenwoordigen, gezien het op persoonlijke titel (vanuit een expertrol). Daarom was het van belang om ook andere vormen van fieldresearch toe te passen. Desondanks was het wel een vorm waarin verschillende visies goed aan bod konden komen. (Swaen, 2023)

Nadat de "partnerkeuze" werd gemaakt, zijn de politiemedewerkers individueel telefonisch of per mail benaderd voor deelname. Na een bevestigend antwoord op de uitnodiging werd een uitgebreide uitnodiging verstuurd met een overzicht van de rollen uit deelvraag 3 zodat de politiemedewerkers zich vooraf konden inlezen.

Een andere randvoorwaarde die aan de voorkant werd gesteld voor de focusgroep, was dat er meerdere expertises aan tafel moesten zitten. Want alleen dan konden alle verschillende perspectieven aan bod komen. Hieronder is een overzicht opgenomen van de deelnemers waarin te zien is dat dit gelukt is.

Figuur 3 Deelnemers interne focusgroep

Type deelnemer	Aantal deelnemers
Team Bestuursondersteuning	1
Team Analyse en Onderzoek	1
Privacy	1
Bestuurlijke Aanpak	1
Districtrecherche	2
Totaal	6

Vervolgens is in de focusgroep aan de hand van meerdere thema's discussie gevoerd over de rol van de politie. Hierin kwam ook aan bod hoe men naar het probleem kijkt en hoe het vanuit de politie aangevlogen kan worden (*stap 5 en 6 Nederlandse methode*). In Hoofdstuk 6 wordt de inhoud van de focusgroep verder toegelicht.

Aan de hand van de focusgroep die op 17 april 2024 is gehouden, is een gespreksverslag uitgewerkt. Deze is vervolgens geanalyseerd en op onderdelen getoetst aan een theorie rondom politiecultuur zoals beschreven in "Blauwe Patronen: Betekenisgeving in politiewerk", zoals voorafgaand aan het onderzoek al werd geanticipeerd. Om de vertrouwelijkheid van de respondenten te waarborgen zijn de namen van de deelnemers gepseudonimiseerd: de naam waarmee ze in dit onderzoek genoemd worden zijn denkbeeldig. Zo kon de deelnemers aan de voorkant maximale vrijheid worden beloofd om hun meningen te delen.

Diepte-interview Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche

Al aan het begin van het onderzoek werd duidelijk dat er een mogelijke discrepantie zat tussen de noodzaak die politiemedewerkers in de uitvoering voelen voor de aanpak van criminele zpp'ers in de zorg ten opzichte van de politiemedewerkers in een leidinggevende positie. Om naast de interne focusgroep ook inzicht te krijgen hoe iemand binnen de politie vanuit deze leidinggevende positie kijkt naar het fenomeen is een diepte-interview afgenomen met Sectorhoofd van een Dienst Regionale Recherche. Hierin werd besproken in hoeverre het fenomeen bekend was bij het sectorhoofd en wat de politie zou moeten doen. Maar ook hoe dit fenomeen af te zetten is tegen andere onderwerpen waar de politie capaciteit voor inzet. Het één doen betekent vaak ook iets anders laten liggen vanwege het gebrek aan capaciteit. De bevindingen uit het diepte-interview zijn vervolgens meegewogen in samenhang met de andere fieldresearch.

Landelijke peiling

Gedurende het onderzoek kreeg ik de mogelijkheid om tijdens een Landelijke Dag voor bestuurskundigen binnen de politie een presentatie te geven over het LPO. Tijdens deze dag waren bestuurskundigen van vrijwel alle eenheden vertegenwoordigd. Om bij te kunnen dragen aan de representativiteit van het onderzoek door naast regionale beelden ook een landelijk beeld te ontwikkelen op de visies, is in de voorbereiding op de landelijke dag het idee ontstaan om naast de presentatie ook het onderzoeksonderwerp te presenteren en te peilen welke rollen uit deelvraag 3 de bestuurskundigen voor de politie zagen weggelegd.

De bestuurskundigen werden enerzijds gevraagd in hoeverre het fenomeen een thema was binnen de eigen eenheid en anderzijds welke rol(len) de politie moest innemen. Vervolgens zijn de resultaten van de peiling geanalyseerd en meegenomen in de samenhang van resultaten in deze deelvraag.

Samenvattend zijn de volgende stappen uit de theorie van Geul (Geul, 2018) gebruikt:

- Nederlandse methode, **stap 3**: partnerkeuze
- Nederlandse methode, **stap 4**: procesarchitectuur: basis, vorm en traject van overleg
- Nederlandse methode, **stap 5**: overleg over de probleemdefinitie.
- Nederlandse methode, **stap 6**: overleg over de elementen van het te voeren beleid.

6. Hoe kan de politie haar voorkeursrol(len) invullen en welke handelingsperspectieven horen hierbij?

Deze deelvraag was relevant voor de beantwoording van de centrale vraag gezien na het bepalen van welke rol(len) die de politie voor zichzelf ziet in de aanpak, het van belang is te weten welke opties de politie heeft om hiernaar te handelen.

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de verzamelde informatie uit de fieldresearch. Vervolgens zijn een aantal uiteengezette handelingsperspectieven aan de hand van deskresearch in de vorm van literatuuronderzoek onderbouwd. Hiervoor is onder meer het 7S-model van McKinsey gebruikt om te bekijken op welk vlak (welke “s”) de politie kan handelen. Er is gekozen voor dit model omdat het een allesomvattende benadering van een organisatie behelst, wat nodig bleek bij het analyseren van het complexe vraagstuk en op welke aspecten de politie kan acteren.

Naast de vierde deelvraag, is ook de formulering van de laatste deelvraag veranderd. In de beginfase van het onderzoek werd de term “gekozen rol(len)” gebruikt. Dit zou impliceren dat gedurende het onderzoek de politie een besluit zou nemen over welke rol(len) zij zou willen innemen in de aanpak. Dit klopt vanzelfsprekend niet. In dit exploratieve onderzoek zijn de rollen verkend en is het daarom beter om het te hebben over “voorkeursrol(len)”. Om mogelijke verwarring te voorkomen is de vraag geherformuleerd en is in de analyse niet uitgegaan van “gekozen” rollen, maar van “voorkeurs” rollen aan de hand van de onderzoeksresultaten.

Samenvattend zijn de volgende stap uit de theorie van Geul (Geul, 2018) gebruikt voor deze:

- Engelse methode, **stap 3**: specificeer het probleem, op basis van deskresearch en expertconsultaties.

1.5 Afbakening

De scope van het advies van dit exploratieve onderzoek richt zich op de vraag welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in die aanpak van criminele zzp'ers in de zorg (*algemeen onderwerp*). Hierbij was de politie ook op benieuwd naar hoe zij hiernaar kon handelen (*deelonderwerp*). Om hierover te kunnen adviseren is onder meer het criminele proces van een criminele zzp'ers in de zorg in kaart gebracht en zijn juridische (on)mogelijkheden van informatiedeling uiteengezet (*nader gespecificeerd deelonderwerp*). Hierbij is rekening gehouden met situationele factoren, zoals wettelijke kaders, bevoegdheden, en samenwerkingskansen.

Voorafgaand aan het onderzoek werd ingeschat dat ondermijnende praktijken van criminele zzp'ers in de zorg op alle soorten zorg onderzocht moesten worden, omdat anders de scope van het exploratieve onderzoek te beperkt zou zijn. Achteraf bleek dit de goede keuze gezien het aansluit bij behoefte van de opdrachtgever. Het is wel van belang om te benoemen dat dit onderzoek nadrukkelijk niet over zorgfraude in het algemeen gaat. Een onderzoek naar de rol van de politie in aanpak van zorgfraude is een aparte onderzoeksvraag. De aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen mogelijk wel toepasbaar zijn op andere vormen van zorgfraude.



1.6 Relevante stakeholders

De aanpak van criminele zzp'ers in de zorg kenmerkt zich door de vele verschillende actoren die erbij betrokken zijn. Zowel intern als extern. Om te bepalen welke externe actoren betrokken zouden worden bij het onderzoek is de beginfase gekeken naar de partners onderdeel zijn van Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ) en beschreven zijn in het rapport "Een zorgelijk gebrek aan daadkracht" (Algemene Rekenkamer, 2022)

Hiervoor is gekozen gezien vrijwel alle documenten die een beschrijving gaven van de aanpak van zorgfraude de spelers uit het TIZ in meer of mindere mate beschreef. Uiteindelijk zijn de NZa, de Belastingdienst en Zorgverzekeraars niet direct geraadpleegd vanwege het ontbreken van een connectie. Het was belangrijk om partners vanuit elke fase van de aanpak te spreken. En dat is gelukt. Hoewel bijvoorbeeld zorgverzekeraars niet direct betrokken zijn geweest, zijn gemeenten die dezelfde rol aannemen in de beginfase van de aanpak (contractering/indicering) wel betrokken waardoor dat voor een groot gedeelte ondervangen is. Hetzelfde geldt voor de NZa en de Belastingdienst. Het was uiteraard beter geweest als deze ook betrokken waren in ten minste het uitzenden van de vragenlijst. Gezien er andere partners uit dezelfde fases wel betrokken zijn, is het daarmee ondervangen. In Paragraaf 1.4 wordt de totstandkoming van de partnerkeuze ook beschreven.

Voor de betrokken interne actoren is met de opdrachtgever gekeken naar de expertises die van belang waren om te betrekken. Gezien de complexiteit in de samenwerking was bijvoorbeeld een bestuurskundige van belang. Vanwege de juridische kaders werd iemand vanuit Privacy betrokken. Zo is tot zes afdelingen gekomen. Als aanvulling hierop kon nog een politieagent van een basisteam betrokken worden die te maken heeft met criminele zzp'ers in de zorg. Hoewel hiervoor een poging is gedaan, is dit vanwege tijdgebrek niet gelukt. De verhalen vanuit de uitvoering waren echter wel ondervangen door de districtsrecherche, die in tegenstelling tot andere afdelingen met twee personen vertegenwoordigd waren.

Daarmee is tot het onderstaande overzicht tot stand gekomen van actoren die wel en niet betrokken zijn geweest bij het onderzoek.

Interne stakeholders	Externe stakeholders
Team Bestuursondersteuning	Openbaar Ministerie (OM)
Team Analyse en Onderzoek	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
Privacy	Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)
Bestuurlijke Aanpak	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
Districtrecherche	Gemeenten
Team Bestuursondersteuning	Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)
Basisteams	Zorgverzekeraars
	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
	Belastingdienst

1.7 Geldigheid (betrouwbaarheid en validiteit)

Een betrouwbaar en valide onderzoek vormt de basis van een gedegen onderzoeksrapport. Betrouwbaarheid gaat over de reproduceerbaarheid (herhaalbaarheid) van het onderzoek. Dat wil zeggen dat dezelfde resultaten worden verkregen als het onderzoek met dezelfde omstandigheden op een ander moment wordt uitgevoerd. Echter wordt hierbij ook gekeken naar in hoeverre de vergaarde informatie als betrouwbaar kan worden gezien. (Bryman, 2016) Validiteit gaat over de hoeveelheid systematische fouten die voorkomt in een onderzoek; zijn de gevonden onderzoeksresultaten geldig? En toets je wat je wil toetsen? De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De generaliseerbaarheid zegt iets over de mate waarin bevindingen ook te gebruiken zijn voor andere onderzoeken, personen of instanties. (Onderzoek doen! Kwantitatief en kwalitatief onderzoek, 2019)

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid te waarborgen is gewerkt met een nauwkeurige bronvermeldingen, uitgebreide beschrijvingen van de onderzoeksmethoden en verantwoorde literatuurverwijzingen. Zo is Paragraaf 1.4 stilgestaan bij hoe de informatieverzameling per deelvraag en soms per onderdeel van een deelvraag is uitgewerkt. Ook wijzigingen in gebruikte literatuur zijn transparant verantwoord. Zo bleek voor deelvraag 3 niet algemene theorieën over rollen (wat vooraf werd gedacht), maar literatuurbronnen over de wettelijke en aanvullende taken van de politie nodig te zijn om te beschrijven welke rollen de politie theoretisch gezien in kan nemen.

Bovendien is rekening gehouden met de betrouwbaarheid van het onderzoek door gebruikte bronnen transparant op te nemen als APA-bronvermelding in de bronnenlijst en in een overzicht te verantwoorden. Ook de totstandkoming van de betrokken interne en externe actoren en de beperkingen die de totstandkoming van de actoren met zich meebracht zijn transparant verantwoord. Daarnaast zijn ook de interviewverslagen en andere bijlagen in overleg op te vragen, waardoor de lezer na kan gaan welke vragen zijn gesteld om tot de beantwoording van de deelvragen en centrale vraag te komen. Hierdoor is de oorsprong van de genoemde informatie te achterhalen, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd is.

Tijdens de diepte-interviews zijn bovendien geluidopnames gemaakt die vervolgens woord voor woord zijn uitgewerkt. De respondenten in alle vormen van fieldresearch zijn vervolgens de verslagen voorgelegd ter goedkeuring met de mogelijkheid om bepaalde uitspraken weg te laten vanwege gevoeligheid of onjuistheid. Deze randvoorwaarden bieden was van belang zodat de respondenten in maximale vrijheid konden spreken. Het weglaten van belangrijke uitspraken door respondenten had echter wel betrouwbaarheid kunnen schaden, waardoor de lezer bepaalde informatie niet tot zich kon nemen. Achteraf bekeken hebben geen van de respondenten cruciale informatie weg willen laten en zijn slechts enkele onjuistheden gecorrigeerd. Ook dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Bovendien is het te overwegen om de lijst van respondenten voor politiemedewerkers beschikbaar te stellen op aanvraag.

Validiteit

Er is op meerdere manieren gewerkt aan de validiteit van het onderzoek. Allereerst was de representativiteit van het onderzoek van groot belang. In de centrale vraag werd namelijk gesproken over wat “de” politie vindt van de rollen die zij kan innemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Aan het begin van het onderzoek werd al duidelijk dat het belangrijk was om niet alleen een beeld te krijgen bij de visies van enkel mensen in uitvoering, die ook nog eens uit één eenheid kwamen. Daarom is gedurende het onderzoeksproces ervoor gekozen om een landelijke peiling te houden en het sectorhoofd te interviewen. Hoewel uitspraken doen over wat “de” politie vindt nauwelijks haalbaar zijn geweest, hebben de verschillende vormen van fieldresearch een positieve bijdrage geleverd aan een zo totaal mogelijk beeld van de visies die er waren op de rol(len) die de politie moest innemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Daarnaast is de vragenlijst voor de externe partners zorgvuldig samengesteld om ervoor te zorgen dat deze aansluit bij hetgeen wat getoetst moest worden, namelijk hoe de externe partners keken naar de rol(len) van de politie in de aanpak. Voorafgaand aan het onderzoek is de vragenlijst voorgelegd aan een bestuurskundige binnen de politie om te beoordelen op begrijpelijkheid en relevantie. Hierbij werd vooral gekeken of de vragen eenduidig waren en geen ruimte lieten voor verschillende interpretaties. Hier is feedback gegeven op de formulering van de vragen, wat heeft geleid tot aanpassingen en enkele toevoegingen van vragen om de validiteit te verhogen. Zo is vraag 3 naar aanleiding van feedback toegevoegd zodat een diepgaander begrip kon worden opgehaald over de relatie die de desbetreffende partner al dan niet heeft met de politie. Ook is de externe partners de mogelijkheid geboden

om bij onduidelijkheden over de inhoud vragen te stellen. Hier is geen gebruik van gemaakt, waardoor achteraf beoordeeld kan worden dat de vragenlijst als duidelijk ervaren is.

Ook de (gebrekkige) toegang tot vertrouwelijke informatie vormde een struikelblok. Vanwege het screeningsniveau (VOG in plaats van VOG politie) had ik als auteur geen toegang tot vertrouwelijke informatie zoals casus specifieke informatie waar bijvoorbeeld namen of andere politiegegevens in naar voren komen. Dit kon een struikelblok vormen voor de informatie die meegenomen kon worden in het onderzoek. Dit is opgelost door bijvoorbeeld het crime script inhoudelijk voor te leggen aan een politiemedewerker die zich dagelijks bezighoudt met criminele zzp'ers in de zorg om te controleren of de inhoud klopt. Hier hebben vervolgens inhoudelijke aanpassingen plaatsgevonden, zonder dat casus specifieke informatie aan bod hoefde te komen.

Gezien de nieuwe aard van het onderzoeksonderwerp, werd ook rekening gehouden met een terughoudendheid waarmee interne en externe actoren gingen spreken over dit onderwerp. Het bij voorhand aankaarten dat het hier gaat om een exploratief onderzoek was een maatregel die is genomen om hierop in te spelen. Achteraf bekeken was deze terughoudendheid nauwelijks aanwezig. Al helemaal toen de respondenten werd uitgelegd dat hun antwoorden alleen tot functieniveau herleid konden worden.

Tot slot is het van belang om te benoemen dat het onderzoek veel informatie bevat, waardoor de informatiedichtheid hoog is. Dit kan nadelig werken voor de leesbaarheid van het onderzoek. Met de opdrachtgever is echter afgewogen dat, gezien dit onderzoek het eerste is binnen de politie wat het fenomeen rondom criminele zzp'ers in de zorg dermate uitgebreid beschrijft, de hoge informatiedichtheid acceptabel is. Bovendien worden buiten het onderzoek om andere communicatiemiddelen ingezet om de resultaten op een behapbare manier te delen, zoals een infographic.

Theoretisch kader

Om onderzoek te verrichten waarin methodisch is gewerkt, is het van belang om stil te staan bij verschillende theorieën, modellen en begripsdefinities die relevant zijn voor de context waarin het exploratieve onderzoek plaatsvindt. In dit onderdeel wordt dat op verschillende manieren uiteengezet. Door eerst een aantal begripsdefinities toe te lichten, waarna relevante theorieën en modellen aan bod komen.

Begrippen

Begripsdefinitie “zorg”

Als men spreekt over zorg is daar geen eenduidige definitie aan te geven. Er bestaan meerdere zorgwetten die allemaal een andere reikwijdte hebben van het begrip. Over het algemeen wordt het beschreven als wat men doet voor iemand die hulp of aandacht nodig heeft, in het bijzonder medische verzorging (verpleging) van iemand (Ensie, z.d.). Voor een toezichthouder of opsporingsdienst heeft het ruimere definitie dan voor een andere instantie. Vanwege de nauwe relatie die de nog in te treden Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (hierna Wbsrz) heeft met dit exploratieve onderzoek, hanteren we de definitie die in de memorie van toelichting van deze wet is opgenomen. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2020)

Volgens de memorie van toelichting van het ministerie van VWS moet het begrip vanwege het overkoepelende karakter gelezen worden in de context van de vier verschillende zorgwetten: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Het ligt eraan in welke zorgwet een toezichthouder of opsporingsdienst opereert om te bepalen wat het begrip ‘zorg’ voor hen inhoudt. Zo wordt onder de Wbsrz onder ‘zorg’ ook maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp verstaan. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2020)

Begripsdefinitie “zorgfraude” en “fraude in de zorg”

Het begrip zorgfraude wordt door de Algemene Rekenkamer gedefinieerd als het opzettelijk en structureel onjuist handelen, in strijd met de regels die gelden voor de zorg, met het oog op eigen of andermans financieel gewin (Algemene Rekenkamer, 2022). In lijn hiermee definieert de Van Dale fraude als bedrog, gepleegd door vervalsing van administratie. Bedrog betekent hierbij het “opzettelijk wekken van onjuiste voorstellingen en met vervalsing is het opzettelijk veranderen met boze bedoelingen bedoeld”. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2020) Zorgverzekeraars Nederland (ZN) voegt hieraan toe dat sprake is van fraude als er sprake is van de volgende drie kenmerken:

1. *Opzet/bewust handelen*
2. *Overtreding van een regel*
3. *(Poging tot) verkrijgen wederrechtelijk voordeel (Zorgverzekeraars Nederland, z.d.)*

In andere begripsomschrijvingen wordt ook het “misleiden en het schenden van vertrouwen” gebruikt in het begrip fraude. Het ministerie van VWS neemt in de memorie van toelichting van de Wbsrz als uitgangspunt dat gedragingen, om te kunnen spreken van fraude, moeten zijn gericht op het “opzettelijk behalen van (financieel) voordeel”. In een juridische benadering van het begrip is het van belang om te noemen dat het bij fraude niet om één, maar om meerdere strafbare gedragingen gaat. Dat bemoeilijkt een juridische afbakening van het begrip fraude. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2020) In *Paragraaf 2.3* worden de strafbare gedragingen verder uiteengezet.

Het ministerie van VWS voegt daaraan toe dat in de Wbsrz onder het begrip “fraude in de zorg” wordt verstaan “het opzettelijk misleidend handelen binnen het zorgdomein, met het oog op eigen of andermans gewin, voor zover het in de wet strafbaar gestelde feiten betreft.” (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2020)

Begripsdefinitie “criminele zzp’er in de zorg”

Er zijn nauwelijks tot geen bronnen die een definitie hieraan geven, anders dan de fenomeenanalyse die het RIEC Oost-Nederland hierover heeft geschreven. Daarom wordt de definitie uit de fenomeenanalyse “Criminele zzp’ers in de zorg” gehanteerd voor dit onderzoek. Het gaat om “zzp’ers die met een eenmanszaak staan ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KVK) en zzp’ers die zelf verklaren werkzaam te zijn in de zorg maar volgens de KVK geen eenmanszaak hebben. De eenmanszaak heeft een SBI-code (bedrijfsactiviteit) die valt onder de zorgsector. Op basis van deze fenomeenanalyse zijn er drie manieren te herleiden waarop een zzp’er kan werken in de zorg:

1. Door een zorgovereenkomst af te sluiten met eigen cliënten (Persoonsgebonden budget, ofwel pgb-zorg);
2. Door als onderaannemer rechtstreeks te werken in opdracht van een zorgaanbieder (hoofdaannemer);
3. Via tussenkomst van een intermediair. Dit kan bijvoorbeeld een uitzend- of bemiddelingsbureau zijn. In dit geval is er geen sprake van een direct contract tussen de zzp’er en de zorgaanbieder.” (RIEC Oost-Nederland, 2023)

Begripsdefinitie “ondermijning” en de relatie met het zorgsysteem

Er zijn veel verschillende definities te vinden van het begrip “ondermijning”. Zo hanteert het Ministerie van Justitie en Veiligheid een andere definitie dan een RIEC. Deze verschillende interpretaties van het begrip komen voort uit de bevoegdheden die instanties hebben. Zo heeft een gemeente een bredere bestuursrechtelijke definitie dan de politie vanwege haar bevoegdheden. Voor dit onderzoek wordt vastgehouden aan de definitie die de politie geeft voor ondermijning. Volgens deze definitie moet het begrip ondermijning niet worden gezien als een delict op zichzelf, maar als een gevolg van de georganiseerde misdaad. Zo stelt de politie dat ondermijning “een gevolg is van veel verschillende vormen van criminaliteit, waarbij de grenzen tussen de bovenwereld (de 'gewone' maatschappij) en de onderwereld (criminelen) vervagen.” (Politie, z.d.)

Om daar uitvoering aan te geven vragen criminelen, net als gewone burgers, vergunningen aan, richten ze bedrijven op en huren of kopen ze een auto of pand. Daarvoor is medewerking vanuit de ‘bovenwereld’ nodig, zoals van makelaars, notarissen en administratiekantoren. (Politie, z.d.)

De politie ziet ondermijning daarmee als “het constante gebeuk van georganiseerde criminaliteit (onderwereld) op onze samenleving (bovenwereld).” Het verzwakt onze maatschappij en kan het uiteindelijk zelfs ontregelen. (Politie, z.d.) Faber (2013) voegt daaraan toe dat criminelen voornamelijk zelfverrijking als doel hebben, en niet het aantasten van de maatschappij. Ondanks dat ondermijning dus een gevolg is van criminele activiteiten, kan het toch ernstige inbreuk maken op de samenleving. (Faber, 2013)

Vervolgens is het begrip ondermijning te koppelen aan de zorg. Zo wordt in het eindrapport “Verwevenheid zorg & criminaliteit” van het RIEC Oost-Nederland en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) geconstateerd dat op basis van casusonderzoek er verwevenheid is tussen verschillende vormen van criminaliteit en zorg in Nederland. Concreet wordt hiermee gewezen op constatering van andere witwassen, deelnamen aan een criminele organisatie of criminele uitbuiting in combinatie met het plegen van zorgfraude. Dit kan leiden tot grootschalige fraude in de zorg en daarmee tot ondermijning van het zorgsysteem. (Informatie Knooppunt Zorgfraude, 2020) In dit exploratieve onderzoek zullen meerdere respondenten uiteenzetten dat het huidige beeld rondom criminele zzp’ers in de zorg zich hier ook naartoe verplaatst.

Om vast te stellen of iets ondermijning is, helpt het kwadrantmodel in Figuur 4 van Kolthoff bij het nagaan of er sprake is van ondermijning. Hierin wordt bekeken of een bepaalde gedraging enerzijds strafbaar/crimineel is en anderzijds ondermijndend (Kolthoff, 2016).

In het geval van criminele zzp'ers in de zorg wordt fraude gepleegd (in verschillende vormen) wat gepaard kan gaan met andere vormen van criminaliteit. Daarnaast hebben criminele zzp'ers voor het plegen van deze strafbare gedragingen medewerking nodig van onder meer zorginstellingen, uitzendbureaus en gemeenten. Structuren uit de bovenwereld. Hierdoor raakt de onderwereld met de bovenwereld verweven. Deze combinatie maakt dat het fenomeen in het vierde kwadrant te plaatsen is en aan te duiden is als "ondermijning". In dit geval van het zorgsysteem.

Figuur 4: Kwadrant van ondermijning en criminaliteit (Kolthoff)



Theorieën en modellen

Politicultuur

Gedurende het onderzoek zijn verschillende vormen van fieldresearch toegepast worden. Om tijdens de analyses hiervan de diepere betekenissen te vinden van wat respondenten aangeven, zijn theorieën en modellen die bepaalde houdingen verklaren relevant. Het actiegerichte onderzoek "Politicultuur in beweging" (Van Koetsveld, Hartmans, De Man, & Van Werven, 2016) uit 2016 geeft inzicht in wat politiemedewerkers vanuit verschillende cultuuraspecten drijft.

In het cultuuronderzoek is gezocht naar de spanning tussen wie de politie wil zijn en wie de politie is. In zeven cultuurthema's is die spanning beschreven. In Figuur 5 staat een overzicht van de zeven cultuurthema's die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. De uitgebreidere beschrijvingen van de cultuurthema's kunnen gebruikt worden om meer duiding te geven aan antwoorden die respondenten geven gedurende het onderzoek.

Figuur 5: korte omschrijving cultuurthema's

Cultuurthema	Omschrijving
Familie	Het thema Familie gaat over de saamhorigheid binnen de politie en de loyaliteit naar de organisatie.
Professionele ruimte	Professionele ruimte gaat over de mogelijkheden die medewerkers hebben en voelen om zelfstandig op te treden.
Hiërarchische verhoudingen	Dit cultuurthema gaat over de manier waarop leidinggevend en ondergeschikten binnen de politie met elkaar omgaan.
Initiatief	Het cultuurthema Initiatief gaat over wanneer mensen in beweging komen.
Operationeel leiderschap	Dit cultuurthema gaat in op de positie en rol van de operationeel leidinggevend en hoe die beleefd wordt.
Verbinding bedrijfsvoering en operatie	Hierbij gaat het om de verhoudingen die bestaan tussen de executieve delen van de politie en de ondersteunende diensten
Eenheid in denken en doen	Het laatste cultuurthema gaat over het doel van de reorganisatie: meer eenheid in denken en doen binnen de ondersteunende diensten en tussen de verschillende eenheden, afdelingen en teams.

Noot: Overgenomen uit Politiecultuur in beweging: Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie (p. 8) door Van Koetsveld, Hartmans, De Man en Van Werven, 2016

Naast de cultuurthema's zet ook het proefschrift "Blauwe Patronen: betekenisgeving in politiewerk" van Landman uiteen wat politiemedewerkers drijft. Specifiek hoe straatagenten betekenis geven aan de omgeving waarin zij moeten optreden. Hoewel tijdens dit onderzoek nauwelijks tot geen straatagenten direct bevraagd worden (indirect zullen verhalen wel langskomen), beschrijft Landman aan de hand van situaties welke domeinen van betekenisgeving er bestaan. (Landman, 2015)

Er worden drie hoofdpatronen onderscheiden van elkaar (zie Figuur 6): diagnosticeren, oordelen en formaliseren. Met *diagnosticeren* is een hoofdpatroon waarmee straatagenten in een situatie vaststellen wat er aan de hand is. Bij aankomst op een locatie, is er vaak een beperkt beeld van wat de situatie is. Om vast te stellen wat er speelt wordt een beroep gedaan op verschillende bronnen: informatie (*inpassen*), verhalen van verschillende burgers (*vergelijken*), zichtbare indicaties in de situatie (*afleiden*) en het gezonde verstand dat vooral als lijm tussen de verschillende puzzelstukjes dient (*beredeneren*). (Landman, 2015)

Oordelen gaat over wat er in een bepaalde situatie moet gebeuren. Gezien de definitie van een situatie niet vertelt wat er moet gebeuren, spelen meerdere invalshoeken een rol in het oordelen wat wel moet: de foutheid van het feit of de betrokken burger(s) ten opzichte van de samenleving (*moraliseren*), het gedrag van burgers ten opzichte van de politie (*positioneren*), het eventuele risico voor de eigen veiligheid (*beschermen*) en de (interne) consequenties van eventueel te maken keuzes (*anticiperen*). (Landman, 2015)

Als laatste gaat *formaliseren* over de vertaling van ervaringen in situaties naar de taal van het juridisch-administratieve systeem. Dit doen straatagenten door een formeel label toe te kennen aan een afgehandelde situatie (*plakken*) en achteraf beschrijvingen van de situatie te creëren en deze vast te leggen (*reconstrueren*). (Landman, 2015)

Deze hoofdpatronen kunnen op een hoger abstractieniveau gebruikt worden op de antwoorden die respondenten geven tijdens de interne focusgroep met politiemedewerkers. Het onderscheid tussen ratio en emotie kan diepere inzichten bieden in waar bepaalde antwoorden vandaan komen.



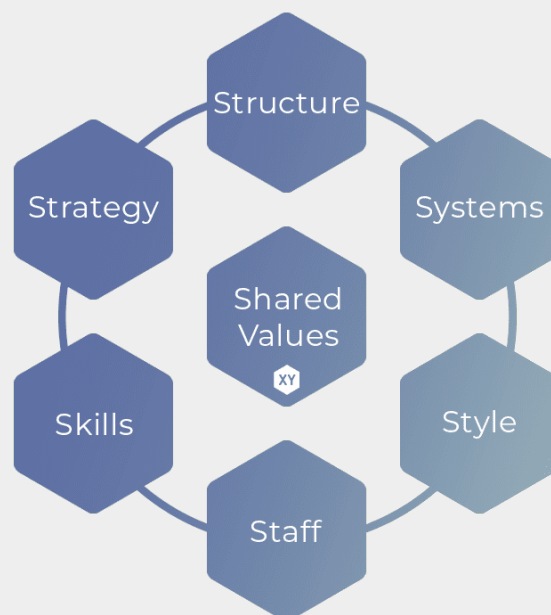
Het 7s-model van McKinsey

Om de rol(len) die de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zcp'ers in de zorg effectief in te vullen, is de politie afhankelijk van verschillende aspecten van hun organisatie. Het 7S-model van McKinsey (zie Figuur 7) is een veelgebruikt model om organisaties te analyseren en te verbeteren. De zeven S'en vertegenwoordigen verschillende aspecten van een organisatie die allemaal met elkaar verbonden zijn. (Klaassen C. , 2018)

De effectiviteit wordt bepaald door een complex samenspel van "harde" elementen als *strategy*, *structure*, *systems* en "zachte" elementen als *staff* (*vaardigheden en personeel*), *style* (*leiderschapsstijl*) en *shared values* (*gedeelde waarden*) binnen de organisatie. Dit kan vervolgens vertaald worden naar de context van dit onderzoek. *Strategy* kan gaan over de vraag in hoeverre het fenomeen van criminele zcp'ers in de zorg terugkomt in de aansturing, de strategie en het beleid van de politie. Wat is de 'tone at the top'? *Structure* kan vertaald worden naar hoe de organisatie is ingericht en hoe de taken zijn verdeeld rondom het te onderzoeken fenomeen. *Systems* draait om in hoeverre er een (informatie)systeem aanwezig is om een aanpak in te richten en hoe goed dit geïmplementeerd wordt in de praktijk. (Klaassen C. , 2018)

Staff gaat over in hoeverre de politieorganisatie qua personeel is ingericht om een aanpak vorm te geven en de kennis die er is. *Skills* gaat over de vaardigheden die er zijn in bijvoorbeeld het signaleren van criminele zcp'ers in de zorg. *Style* gaat over de manier waarop leiding geven wordt hoog in de organisatie tot aan de uitvoering waar het fenomeen gezien wordt. Tot slot gaat *shared values* gaat over wat de gedeelde normen en waarden zijn met het omgaan van een nieuw fenomeen als die van criminele zcp'ers in de zorg. (Klaassen C. , 2018)

Figuur 7: 7s-model van McKinsey



Noot: Overgenomen van 7S-model (McKinsey), opgehaald via XY Marketing Solutions:
<https://xyms.nl/7s-model-mckinsey/>

Tot slot zullen de theorieën en modellen toegepast kunnen worden op verschillende niveaus. Het *mesoniveau* voor het beschrijven van de relatie met samenwerkingspartners, het *organisatieniveau* voor het beschrijven van de politie zelf en op *individueel (of micro) niveau* voor het beschrijven van hoe politiemedewerkers naar hun eigen rol kijken. (Managementmodellensite.nl, z.d.)



2

**Het huidige (informatie)beeld
rondom de aanpak van
criminele zzp'ers in de zorg**

Om te kunnen onderzoeken welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is het van belang om eerst een beeld te hebben van hoe de aanpak eruit ziet en welke ontwikkelingen erin spelen. In dit hoofdstuk wordt dit uiteengezet door allereerst te kijken naar welke partijen onderdeel zijn van de aanpak (Paragraaf 2.1). Daarna worden de huidige ontwikkelingen, zowel binnen als buiten de politieorganisatie, beschreven (Paragraaf 2.2). Vervolgens wordt uiteengezet welke juridische (on)mogelijkheden de politie heeft om informatie te delen met de partijen uit de eerste paragraaf (Paragraaf 2.3) waarna een samenhang en conclusie volgt (Paragraaf 2.4).

2.1 Spelers in de aanpak

In 2013 stelde de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna VWS) de Taskforce Integriteit Zorgsector (TIZ) in met een convenant als grondslag voor de samenwerking tussen de organisaties die, allemaal met hun eigen taken en bevoegdheden, de grote lijnen vormen voor de bestrijding van zorgfraude. Hieronder wordt aan de hand van het rapport "Een zorgelijk gebrek aan daadkracht" van de Algemene Rekenkamer uit 2022 (Algemene Rekenkamer, 2022) uiteengezet welke partners betrokken zijn bij de aanpak van welke rol ze vervullen (zie ook Figuur 8).



Contractering en/of indicering (civielrechtelijk)

Allereerst de **zorgverzekeraars**. Zij zijn in de aanpak verantwoordelijk voor de inkoop van zorg voor zowel de Zorgverzekeringswet (hierna Zvw) en de Wet langdurige zorg (hierna Wlz). Voor de indicatiestellingen en heroverwegingen in de Wlz is het **Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)** verantwoordelijk. Als zorgverzekeraar zit men als het ware aan de 'geldkraan'. Dit betekent ook dat zorgverzekeraars een wettelijke taak hebben in het controleren of declaraties, die bijvoorbeeld zzp'er in de zorg maken, rechtmatig zijn en moeten bij fraude optreden. Wanneer er sprake is van fraude is het de taak van zorgverzekeraars om het geld terug te vorderen. (Algemene Rekenkamer, 2022)

Daarnaast kopen ook **gemeenten** vanwege de decentralisatie van het zorgstelsel sinds 2015 zorg in op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna Wmo) en de Jeugdwet. Hierdoor zitten ook zij aan de 'geldkraan' en zijn hierdoor verantwoordelijk voor de rechtmatigheid financieren van deze zorg aan hun inwoners. (Algemene Rekenkamer, 2022)

Toezicht & handhaving (bestuursrechtelijk)

Naast de inkoop van de twee zorgwetten zijn **gemeenten** verantwoordelijk voor de toezicht en handhaving hiervan (Algemene Rekenkamer, 2022). Om hier uitvoering aan te geven hebben veel gemeenten buitengewone opsporingsambtenaren (hierna BOA's) zoals sociaal-rechercheurs in dienst die bevoegd zijn om deze taken uit te voeren. Om dat effectief te kunnen doen is een goede informatiepositie nodig, wat volgens een bevroegde Toezichthouder Wmo en Jeugdwet voor de gemeente Almere in veel gevallen ontbreekt.

De **Nederlandse Zorgautoriteit (hierna NZa)** houdt in de aanpak van zorgfraude toezicht op het gedrag van alle zorgaanbieders, zorgverzekeraars en zorgkantoren in de curatieve en langdurige zorg binnen de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) (Nederlandse Zorgautoriteit, z.d.). Het gaat onder meer om toezicht op declaraties en administratie. De Algemene Rekenkamer zet uiteen dat de NZa meer dan de helft van de signalen in de aanpak levert, maar pleegt weinig tot geen interventies. (Algemene Rekenkamer, 2022)

Naast de NZa heeft ook de **Belastingdienst** een rol in de aanpak. Zij verzorgt de heffing en inning van rijksbelastingen en de uitbetaling van (zorg)toeslagen. De organisatie is ook verantwoordelijk voor de naleving van de regels die daarmee gepaard gaan. (Algemene Rekenkamer, 2022)

Als laatste partij in de toezicht en handhaving ziet de **Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna IGJ)** toe op de veiligheid en kwaliteit van zorg en jeugdhulp (niet binnen de Wmo). Gezien zorgfraude in veel gevallen gepaard gaat met een gebrek aan kwaliteit en veiligheid voor de cliënt, maakt IGJ deel uit van de groep organisaties die geacht wordt zorgfraude aan te pakken. Zo speelt de IGJ een prominente rol in de aanpak van valse diploma's waarmee criminele zzp'ers het zorgsysteem infiltreren en heeft samen met het Openbaar Ministerie (hierna OM) meermaals zorgpartijen opgeroepen tot het controleren van papieren. (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2023)

Opsporing (strafrechtelijk)

In de zorgsector is de **Recherche Zorgfraude van de Nederlandse Arbeidsinspectie** (hierna NLA) aangewezen als "primaire" opsporingsdienst die onder het gezag van het OM valt. Het afgesproken doel met VWS is 12 tot 18 zorgfraude-onderzoeken per jaar, ongeacht het aanbod aan potentiële zaken. Dat doel wordt met moeite gehaald, niet door een gebrek aan aanbod van zaken, maar door een gebrek aan capaciteit bij de NLA. (Algemene Rekenkamer, 2022)

Ook de **IGJ** heeft een opsporingsafdeling. Uit een diepte-interview met de teamcoördinator van deze afdeling blijkt dat deze tak van de IGJ alle medische strafzaken, zoals medische missers, grove nalatigheid en seksuele grensoverschrijdend gedrag in de zorg doet. Hierin middelt de afdeling veel tussen het OM enerzijds en IGJ-toezicht. De afdeling bestaat uit slechts 10 opsporingsambtenaren die belast zijn voor heel Nederland.

Als laatste moet de **Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna FIOD)** bijdragen aan de zorgfraude-opsporingsonderzoeken, onder gezag van het OM (Algemene Rekenkamer, 2022). In een schriftelijke reactie voor dit onderzoek laat de FIOD weten vanuit een fenomeenaanpak met anderen willen samenwerken en vanuit eigen taakstellingen. De FIOD geeft aan niet van de zorgfraude te zijn, maar van fraude in de zorgsector. Faillissementsfraude heeft hierin een prioriteit.

Vervolging (strafrechtelijk)

Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en bepaald welke strafrechtelijke onderzoek gestart en vervolgd worden. Hierin geven officieren van justitie leiding aan opsporingsonderzoeken en sturen de politie of andere speciale opsporingsdiensten aan (zoals de NLA en FIOD). De meeste zaken vallen onder het landelijk georganiseerde Functioneel Parket (FP). (Algemene Rekenkamer, 2022)

Over het algemeen is te zien dat de conclusies die aan bod komen in het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2022 over de gebrekkige effectiviteit van de aanpak van zorgfraude terug te zien zijn in de bovenstaande analyse. Uit de fieldresearch met verschillende externe partners komt een beeld naar voren van een gebrek aan capaciteit en rollen die overlappen. Het complexe werkveld leidt volgens de Algemene Rekenkamer tot het onderling verschuiven van taken, wat niet bijdraagt aan een effectieve aanpak. (Algemene Rekenkamer, 2022)

2.2 Huidige ontwikkelingen binnen en buiten de politieorganisatie

Het fenomeen van criminele zzp'ers heeft het afgelopen jaar veel aandacht gehad. In de media, in de rechtspraak en in de politiek. Allereerst zijn het afgelopen jaar meerdere nieuwsartikelen verschenen in vrijwel alle grote mediakanalen zoals de NOS (NOS, 2024), de Telegraaf (Curfs, 2024), het Algemeen Dagblad (Kunst, 2023), RTL Nieuws (Kempes & Bunschoek, 2023) en nog veel meer. De media-aandacht begon na de publicatie van de fenomeenanalyse van het RIEC Oost-Nederland, in opdracht van de gemeenten Ede (RIEC Oost-Nederland, 2023) waarvan de burgemeester veel interviews heeft afgelegd. Maar ook de aanpak van zorgfraude vanuit de regio Twente heeft veel aandacht gekregen vanwege de inzet die onder meer de gemeente Almelo pleegt om zorgfraudeurs aan te pakken.

Daarnaast zijn er recent een aantal rechterlijke uitspraken geweest waarin criminele zzp'ers in de zorg veroordeeld zijn voor hun criminele activiteiten, die vervolgens ook nieuwe jurisprudentie hebben ontwikkelen die in een later stadium van dit onderzoek ook gebruikt zijn voor literatuuronderzoek. Deze rechtszaken zijn vervolgens ook uitgebreid uiteengezet in onder meer het journalistieke platform Follow the Money en andere regionale en lokale media. (Smolenaars & Spanjers, 2023)

Tot slot heeft het fenomeen naar aanleiding van de vele recente nieuwsartikelen de aandacht van politici gekregen. Zo stelde VVD-Tweede Kamerlid Judith Tielen onlangs op 19 maart 2024 mondelinge vragen aan de minister Helder (Volksgezondheid) over het gestegen aantal zorgmedewerkers met een vals diploma en stelden VVD-Tweede Kamerlid Ingrid Michon en SP-Kamerlid Dobbe rond dezelfde tijd Kamervragen over respectievelijk een artikel dat in de Telegraaf verscheen over zorgcriminelen die "vrijspel" zouden hebben in het zorgsysteem door WMO-fraude te plegen (Tweede Kamer, 2024) en de aanpak van zorgfraude (Tweede Kamer, 2024).

Tot slot loopt er momenteel een nieuw wetgevingsproces waarin partners in de aanpak van zorgfraude beter informatie met elkaar zouden moeten kunnen delen. De nieuwe Wet bevorderen samenwerking in de zorg (hierna Wbsrz) zou per 1 januari 2025 in werking moeten treden.

Naast de ontwikkelingen rondom de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg buiten de politieorganisatie, zijn er ook ontwikkelingen die zich binnen de organisatie afspelen. Vanuit de uitvoering merken politieagenten en rechercheurs dat er een toename is in het aantal criminele zzp'ers in de zorg. Een veel terugkerend verhaal op verschillende plekken in het land is dat politieagenten op straat laat op de avond staandehoudingen verrichten van veelal jonge mannen met dure auto's die verklaren dat ze als zzp'er in de zorg werken. (Persoonlijke communicatie, 23 februari 2024) Deze aspecten komen ook terug in de verhalen die worden gedeeld in de fenomeenanalyse van het RIEC Oost-Nederland uit 2023 (RIEC Oost-Nederland, 2023).

Politiedewerker 1

"Wij hebben de afgelopen vier jaar ongeveer 100 dealers binnen gehad. Ik schat dat 80 procent van deze jongens, in de zorg werkt, een opleiding in zorg doet of zegt in de zorg te gaan werken. Zijn er heel veel zzp'er."

Politiedewerker 2

"Hier in [stad] zitten allemaal zorginstellingen op voormalig [naam terrein] en het loopt voortdurend de spuigaten uit door criminele leiding op de groepen."

Politiedewerker 3

"Dit is een onderwerp wat mij ook al een tijdje bezig houdt. Als wijkagent industriegebied heb ik een aantal bedrijfsverzamelgebouwen waar een groot aantal van dit soort bedrijfjes gevestigd zitten. Voornamelijk zijn dit dan postadressen zonder dat daar dan daadwerkelijk zorg geleverd wordt."

Vanwege dit beeld en de aandacht die het onderwerp in de samenleving krijgt, zijn sinds het begin van 2024 enkele politiedewerkers vanuit verschillende expertises bezig om vanuit de politie gesprekken te voeren met externe partners in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Dit gebeurt door het delen van het door de politiedewerkers ontwikkelde informatiebeeld met partners.

Een concrete invulling hiervan is een zogenoemd "signaaldocument" dat opgesteld wordt. Het is een middel dat door de politie samen met zorgpartners wordt opgesteld om, met name aan de voorkant van de aanpak, barrières op te werpen zodat er minder criminelen misbruik kunnen blijven maken van het zorgsysteem.

Maar ook wordt de verwevenheid met andere vormen van criminaliteit gezien in de informatiebeelden van de politie. Naast strafbare feiten als witwassen, criminele uitbuiting of deelname aan een criminele organisatie is het hebben van bijvoorbeeld een zorgkantoor ook onderdeel van criminele netwerken. (Persoonlijke communicatie, 17 april 2024)

2.3 Juridische (on)mogelijkheden

Met 'zorgfraude' of 'fraude in de zorg' wordt bedoeld op het opzettelijk en structureel onjuist handelen, en daarmee in strijd met de regels die gelden voor de zorg, met het oog op eigen of andermans financieel gewin (Binnenlands Bestuur, 2023). Zorgfraude zelf staat niet in het Wetboek van Strafrecht (hierna WvSr). Het gaat om specifieke vormen van fraude die worden gepleegd die wel strafbaar zijn. In het door IKZ opgestelde jaarbeeld van 2022 (Informatie Knooppunt Zorgfraude, 2023) en het meldformulier over zorgfraude (VNG, z.d.) komen negen vormen van zorgfraude terug die criminele zzp'ers in de zorg kunnen plegen:

1. **Vervalsing:** Zorg declareren zonder dat er zorg geleverd is (*spookzorg*, insturen van valse declaraties);
2. **Upcoding:** Meer of andere zorg declareren dan geleverd is/meer zorg aanvragen dan nodig is;
 - o Een hogere indicatie aanvragen dan de zorgvraag van de cliënt rechtvaardigt
 - o Meer zorg declareren dan geleverd is
 - o Andere/duurdere zorg declareren dan geleverd is
3. **Dubbele claim:** Zorg declareren die reeds bekostigd wordt uit een andere declaratie of uitbetaling;
4. **Onjuiste betaaltitel:** Onverzekerde zorg declareren als verzekerde zorg;
5. **Ongepast gebruik:** Meer zorg leveren (en declareren) dan nodig is;
6. **Onvoldoende kwaliteit/zorgverwaarlozing:** Minder (goede) zorg leveren dan nodig is (onvoldoende kwaliteit/zorgverwaarlozing)
7. **Administratie niet op orde:** Zorgaanbieder voert een gebrekkige administratie, hieruit is niet te herleiden welke zorg is geleverd, wanneer, aan wie, en/of tegen welke tarieven. Hierdoor is de rechtmatigheid van de declaratie niet te controleren. (art. 36 WMG en art 2:10 BW)
8. **Enscenering:** Het door één of meerdere personen in scène zetten van een situatie ter misleiding van de betreffende instantie (verstrekker, verzekeraar, indicatiesteller, etc), ten behoeve van het (onterecht) declareren of indiceren van zorg.
9. **Onjuiste voorstelling van zaken:** Er wordt overige vervalste/gefingeerde informatie aangeleverd ten behoeve van het (onterecht) declareren of indiceren van zorg. (NB het gaat hier om informatie anders dan valse declaraties, zoals valse diploma's en VOG's)

Vanwege de verschillende verschijningsvormen waarin zorgfraude wordt gepleegd, kan het op grond van meerdere delicten worden vervolgd. Binnen het strafrecht kan het bewezen worden op grond van een aantal delicten: *valsheid in geschrifte* (Art. 225 WvSr), *oplichting* (Art. 326 WvSr) en *verduistering* (Art. 321 WvSr). Wanneer zorgfraude gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit, kan ook *witwassen* (Art. 420bis, 420ter en 420quater WvSr) en *deelname aan een criminele organisatie* (Art. 140 WvSr) (Klaassen & Simonis, 2024) en *criminele uitbuiting/mensenhandel* (Art. 273f WvSr) ten laste worden gelegd. (Curfs, Seksuele uitbuiting, witwassen en declaratiefraude: zorg lijdt onder georganiseerde misdaad, 2024) Zo is recent een strafrechtzaak uitgevoerd naar een man en vrouw uit Waalwijk waarbij de combinatie van zorgfraude en witwassen aan bod kwam. (Rechtspraak, 2024).

Daarnaast hebben ook veroordelingen plaatsgevonden op grond van het *niet voeren van een juiste administratie* (Art. 36 Wet marktordening gezondheidszorg) (Klaassen & Simonis, 2024) en het *verrichten van handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg die schade veroorzaken* (Art. 96 Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) (Rechtspraak, 2024).

Om de bevoegde partners juridische stappen te kunnen laten ondernemen tegen criminele zzp'ers in de zorg op grond van de bovenstaande delicten, kan de politie op verschillende manieren informatie delen. Deze mogelijkheden kunnen uiteengezet worden aan de hand van drie juridische sporen die hieronder uiteengezet worden:

1. Het **strafrechtelijke** spoor. Dit gaat over informatiedeling met als doel om partners met opsporingsbevoegdheden te helpen bij strafrechtelijke onderzoeken naar criminele zzp'ers in de zorg. Dat kan van een vals diploma tot een drugsnetwerk waarin een criminele zzp'er opereert. Hierbij gaat het om de Recherche Zorgfraude van de NLA, de opsporingsafdeling van de IGJ en de opsporingsdienst FIOD van de Belastingdienst.
2. Het **bestuursrechtelijke** spoor. Dit gaat over informatiedeling met als doel om partners, die een wettelijke taak hebben in de toezicht en handhaving, te helpen in de uitvoering van die taak. Hierbij gaat het om gemeenten, de NZa, de IGJ en de Belastingdienst.
3. Het **civielrechtelijke** spoor: Dit gaat over informatiedeling met als doel om partners te helpen die schade van criminele zzp'ers in de zorg via het civielrecht willen verhalen. Hierbij gaat het om zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten.

Strafrechtelijke (on)mogelijkheden

Voor het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken is, zoals beschreven in Paragraaf 2.1, onder andere de Recherche Zorgfraude van de NLA aan zet. Ook de IGJ heeft opsporingsafdeling waarmee informatie gedeeld kan worden, evenals met de FIOD. De NLA en de FIOD vormen bovendien twee van de vier bijzondere opsporingsdiensten (hierna BOD) die verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op een specifiek beleidsterrein. (Justis, z.d.) Aangezien de BOD'en net als de politie onder de werking van de Wet politiegegevens (hierna Wpg) vallen, kan de politie op grond van artikel 15 van de Wpg (Overheid.nl, z.d.) zonder belemmeringen informatie delen met deze diensten. (Persoonlijke communicatie, 15 februari 2024)

In de situatie dat de ontvangende partij op basis van gedeelde politiegegevens ook strafrechtelijk wil handhaven (bijvoorbeeld via een BOA uit domein 5), dan kunnen politiegegevens ook op grond van Art. 15 lid 1 Wpg aan de ontvanger ter beschikking worden gesteld. (Persoonlijk communicatie, 5 april 2024) Voor de informatiedeling met de NLA biedt het "Wpg-machtigingsbesluit meldpunten niet-acute zorg" ook een grondslag. (Overheid.nl, 2021)

Met de informatie vanuit de politie kunnen de Recherche Zorgfraude (NLA), IGJ-opsporing en/of een strafrechtelijk handhavende BOA uit domein 5 (Vakbond BOA ACP, z.d.) strafrechtelijk onderzoek verrichten naar criminele zzp'ers in de zorg. Wanneer het verweven is met andere vormen van criminaliteit is de politie betrokken bij het opsporingsonderzoek.

Tot slot kan de politie, evenals de FIOD en NLA, voor strafrechtelijke onderzoeken gebruik maken van de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). Dit is een samenwerkingsverband van verschillende overheidsorganisaties die partners helpt door middel van het delen van datagedreven rapportages bij de bestrijding van onder meer witwassen en fraude. Hiermee kunnen totaaloverzichten (inclusief historie) van criminele zzp'ers in de zorg boven water worden gehaald die gaan over de financiële situatie (inkomen, vastgoed, vermogen op bankrekeningen, schulden, omzet, autobezit etc.) of relaties (familie-, zaken-, criminele- en vastgoedrelaties). En dit allemaal zonder verschillende instanties te hoeven raadplegen. Dit gebeurt wel onder de voorwaarde dat de rapportages niet verder gedeeld kunnen worden. (iCov, z.d.)

Onderscheid fenomeenniveau en casusniveau

Uit het diepte-interview met de Senior Beleidsmedewerker Zorgfraude van het OM komt naar voren dat bij informatiedeling vanuit de politie met partijen in de strafrechtketen het verschil gemaakt dient te worden tussen fenomeen- en casusniveau. Op fenomeenniveau kan de politie bijdragen aan trendbeelden en analyses, zonder dat specifieke politiegegevens van toepassing zijn. Op casusniveau gaat het wel over het delen van politiegegevens. Dit betekent dat de politie vanuit haar informatiepositie mee kan praten over de aanpak.

Bestuursrechtelijke (on)mogelijkheden

Voor bestuursrechtelijke maatregelen hebben, zoals beschreven in Paragraaf 2.1, gemeenten, de IGJ en de NZa een verantwoordelijkheid. De politie kan signalen vanuit de uitvoering delen via een Bestuurlijke Rapportage (hierna BR) met een gemeente, IGJ-toezicht en de NZa voor het uitoefenen van hun toezicht en/of handhavingstaken. Bestuurskundigen van de politie en andere politiefunctionarissen gebruiken deze rapportages als middel om politie-informatie te kunnen delen het lokale bestuur. Burgemeesters worden hiermee in stelling gebracht om bestuurlijk op te treden tegen strafbare feiten die criminele zzp'ers in de zorg plegen. (Gorissen, 2015)

Bovendien heeft een politiemedewerker van de Districtsrecherche recent al een BR met betrekking tot een criminele zzp'er in de zorg weten te delen met een gemeente die bij een zaak betrokken waren. Deze informatie is verstrekt op grond van Art. 19 Wpg, waarbij er sprake moet zijn van een zwaarwegend algemeen belang en het een partij betreft die belast is met het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving, wat gemeenten, de IGJ en de NZa zijn. Dit moet ook in afstemming met de privacyfunctionaris van de politie gebeuren. (Persoonlijke communicatie, 17 april 2024) Tegelijkertijd benadrukt een Toezichthouder Wmo en Jeugdwet van de gemeente Almere dat in haar beleving verzoeken om informatie op grond van ditzelfde artikel al een paar jaar niet worden gehonoreerd door de politie. Een verklaring hiervoor is dat Art. 19 (Overheid.nl, z.d.) een incidentele, en dus geen structurele (Art. 18 Wpg), verstrekingsgrond geeft voor het delen van informatie in uitzonderlijke gevallen. (Persoonlijke communicatie, 10 mei 2024)

Wanneer gemeenten wel deze informatie krijgen kunnen zij maatregelen nemen zoals (VNG, 2017):

- het intrekken van maatwerkvoorzieningen;
- de kosten van maatwerkvoorzieningen terugvorderen;
- in het geval van een pgb kunnen kosten zelfs teruggevorderd worden bij de zorgaanbieders middels het derdenbeding;
- de keuzevrijheid voor een pgb voortaan te weigeren en Zorg in Natura aan te bieden.

De IGJ kan maatregelen nemen zoals (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, z.d.):

- toezicht houden op een netwerk van enkele zorgaanbieders;
- verscherpt toezicht op individuele zorgaanbieders/professionals;
- een bevel uitoefenen op individuele zorgaanbieders/professionals;
- bestuurlijke boete opleggen aan zorgaanbieders/professionals.

Civielrechtelijke (on)mogelijkheden

Op civielrechtelijk vlak hebben gemeenten en zorgverzekeraars een verantwoordelijkheid, zoals beschreven in Paragraaf 2.1. De informatie die de politie heeft, komt via dit spoor via een omweg bij de desbetreffende partij. Met de omweg wordt bedoeld dat informatie die de politie kan delen met de NLA vervolgens voor civielrechtelijke doeleinden gedeeld worden met een private zorgpartij. Zo kan de NLA een "proces verbaal schadebepenkende maatregelen" opstellen die gedeeld kan worden met bijvoorbeeld zorgverzekeraars om via het civielrecht stappen te nemen. (Rechtspraak, 2023)

Vervolgens kunnen gemeenten en zorgverzekeraars met deze informatie maatregelen treffen zoals (VNG, 2017):

- de overeenkomst met een zorgaanbieder beëindigen;
- ten onrechte betaalde gelden terugvorderen;
- schadevergoeding vorderen.

2.4 Samenhang van resultaten en deelconclusie

De bevindingen uit de eerste deelvraag schetsen een uitgebreid beeld van de complexe aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, waarbij verschillende partijen betrokken zijn. De betrokken partijen zijn voor verschillende onderdelen van de puzzel verantwoordelijk. Soms zelf over meerdere rechtsgebieden. De complexiteit leidt volgens het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2022 tot een gebrekkige effectiviteit in de aanpak van zorgfraude waarmee rekening gehouden dient te worden in dit onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2022).

Daarnaast laten de ontwikkelingen zowel binnen als buiten de politieorganisatie zien dat het fenomeen van criminele zzp'ers in de zorg leeft. In de uitvoeringsinstanties, de media en de politiek. Deze ontwikkelingen worden ondersteund door de behoefte aan meer informatiedeling op verschillende juridische sporen, zoals strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk.

Concluderend illustreren de bevindingen een complexe omgeving voor de politie om een rol in te nemen, waarin veel mogelijkheden zijn tot het delen van informatie. De nadruk ligt op het voorkomen, opsporing en vervolgen van criminele zzp'ers in de zorg, ondersteund door wetgeving en verbeterde samenwerking tussen alle betrokken instanties.



3

**Hoe de criminele zzp'er in de
zorg te werk gaat**

Om te bepalen welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is het van belang om na te gaan hoe de criminele zzp'er te werk gaat. Afhankelijk van deze inzichten kan gekeken worden welke handelingsperspectieven (deelvraag 6) er zijn voor de politie. In deze deelvraag wordt dit uiteengezet aan de hand van literatuuronderzoek en een crime script.

Het crime script richt zich specifiek op het criminele proces van de criminele zzp'er in de zorg. Naast de criminele zzp'er zijn er ook andere actoren in het verhaal die een rol spelen in het criminele proces, zoals de aanbieders van valse diploma's en malafide detacheringsbureaus. In de onderzoeksverantwoording wordt stilgestaan bij deze keuze.

Het uitgewerkte crime script is tot stand gekomen aan de hand van openbare publicaties (nieuwsartikelen, veroordelingen etc.), is methodologisch geredigeerd door Associate lector Data, Criminaliteit en Veiligheid Thom Snaphaan, gespecialiseerd in financial crime scripts en inhoudelijk geredigeerd door een politiemedewerker van een Districtsrecherche die kennis heeft over het criminele proces van de criminele zzp'er in de zorg.

3.1 Literatuuronderzoek: crime script

Een van de belangrijkste oorzaken waardoor criminelen als zzp'er misbruik kunnen maken van het zorgsysteem, komt door de versnippering in de sector (wet- en regelgeving en handhaving). De zorgsector is dermate ingewikkeld georganiseerd dat het makkelijk is om onder de radar te blijven op het gebied van zorgfraude. Daarbij komt nog kijken dat er meerdere zorgwetten zijn waarin criminele zzp'ers te werk kunnen gaan. Ze zoeken de weg van de minste weerstand en controle. Indien de ene gemeente/regio strengere inkoopwettelijke eisen stelt, vertrekken ze naar de gemeente/regio waar eisen minder streng zijn. Dit geldt ook voor de verschillende zorgwetten waarin gefraudeerd kan worden. (RIEC Oost-Nederland, 2023)

Wat is crime scripting?

Om inzichtelijk te maken hoe een criminele zzp'er in de zorg te werk gaat, wordt in deze paragraaf aan de hand van een crime script uitgewerkt hoe het criminele proces eruitziet door middel van een literatuuronderzoek naar openbare publicaties zoals nieuwsartikelen, onderzoeken en veroordelingen over criminele zzp'ers in de zorg. Met deze methodiek kunnen criminele processen inzichtelijk gemaakt worden aan de hand van concrete handelingen die een crimineel verricht om tot uitvoering te komen. Het dient als middel voor onder meer beleidsmakers om maatregelen te verzinnen die deze handelingen kunnen verstoren. (Snaphaan, 2021).

Vervalsen van diploma, VOG en/of EVC

De eerste stap die een crimineel moet ondernemen om succesvol misbruik te maken van het zorgsysteem als zzp'er is het vervalsen van alle papieren die hiervoor nodig zijn. Concreet gaat het over een zorgdiploma, een VOG en/of een vervalste Erkenning van Verworven Competenties (EVC). Hiervoor gebruikt de crimineel het internet waar talloze websites te vinden zijn die de valse papieren aanbieden, zoals wecarediplomakopen.com en mijndiplomakopen.com. In veel gevallen doet de crimineel dit zelf. Maar er zijn ook (malafide) uitzendbureaus die actief mensen werven om als zzp'er in de zorg te werken, om ze vervolgens in contact te brengen met diplomavervalsers. Dit kan als optionele route worden beschouwd. (Persoonlijke communicatie, 3 mei 2024) Een reportage van het televisieprogramma Radar (Radar, 2023) laat zien hoe eenvoudig het is om aan valse papieren te komen.

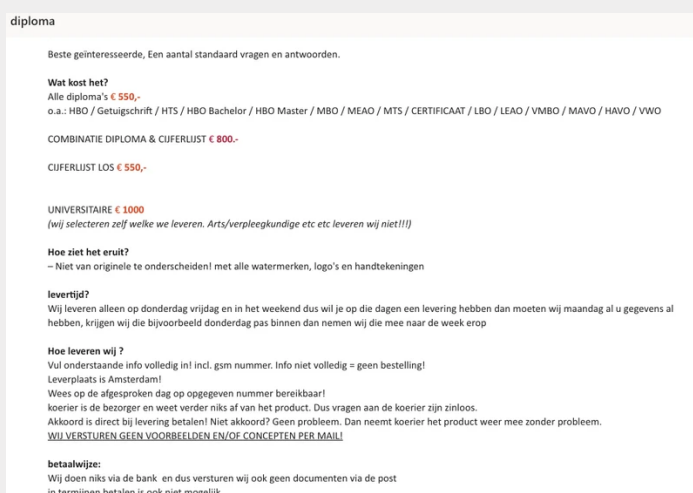
Maar ook social media apps als Snapchat en Telegram worden gebruikt om valse diploma's aan te schaffen, stelt de Patiëntenfederatie Nederland in de Telegraaf (Curfs & Frankenhuis, Oplichters aan bed gevaar voor patiënt: steeds meer zorgmedewerkers betraapt met vals diploma, 2024) en bewijst een veroordeling van een 27-jarige Arnhemse die via Snapchat aan een vals zorgdiploma kwam (Openbaar Ministerie, 2024). Om dit te testen is gepoogd om zelf

via Telegram te zoeken naar de mogelijkheid voor het kopen van een vals diploma. Met het zoeken op de term “diploma” kon inderdaad een chat gevonden worden die het aanbiedt (Persoonlijke communicatie, 21 maart 2024).

Na het vinden van een aanbieder dient een aanvraag ingediend te worden. Bij het indienen van de aanvraag dient de crimineel allerlei persoonsgegevens (naam, BSN-nummer, telefoonnummer) aan te leveren om zijn bestelling succesvol te maken, zoals beschreven in Figuur 9. Na het plaatsen van de bestelling betaalt de crimineel via een bankrekening, bitcoinaccount of met contant geld.

Aan de kant van de aanbieder wordt vervolgens het proces in gang gezet om een valse diploma, VOG of EVC te leveren. De aanbieder ontwerpt de valse papieren en laat deze vervolgens bezorgen bij de klant. Daarbij komt kijken dat de levering in sommige gevallen via het buitenland worden gedaan. Onderzoeksjournalist Darshan Boerema laat in een video (Boerema, 2023) zien hoe een aanbieder valse papieren in Nederland ontwerpt, verstuurt naar Kameroen om het vanaf daar naar de klant te versturen. Dit deed de aanbieder om zijn afzendadres onherleidbaar te maken. In andere gevallen maakt de aanbieder een afspraak tussen een klant en koerier op een bepaalde locatie voor een fysieke overhandiging, zoals vermeld in Figuur 9. (Van der Zwan, 2019)

Figuur 9: Aanbod van diplomaverkoopssite en eigen onderzoek via Telegram



Van der Zwan, G. (2019, November 12). We spraken een verkoper van valse diploma's. Opgehaald van vice.com: <https://www.vice.com/nl/article/bjw4pv/we-spraken-een-verkoper-van-valse-diplomas>



(Persoonlijke communicatie, 21 maart 2024)

Inschrijving en solliciteren

Nu de crimineel zijn papieren heeft vervalst, dient hij zich in te schrijven bij de Kamer van Koophandel als eenmanszaak om als zzp'er het zorgsysteem te kunnen misbruiken. Hiervoor dient hij een aanvraag in via de website, waarbij hij het inschrijfformulier moet invullen en een DigiD nodig heeft. Vervolgens vindt een afspraak op een KVK-locatie plaats waar de officiële start van de eenmanszaak kan beginnen na het controleren van een identiteitsbewijs en een overhandiging van een uittreksel van de KVK. (Kamer van Koophandel, z.d.)

Na de inschrijving is het tijd voor de criminele zzp'er om op te zoeken aan welke randvoorwaarden een zzp'er in de zorg moet voldoen en om op te gaan solliciteren bij een opdrachtgever binnen de Wet langdurige zorg (Wlz), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet (Jw) en/of de Zorgverzekeringswet (Zvw) (RIEC Oost-Nederland, 2023).

In de zoektocht naar de randvoorwaarden komt de crimineel via bronnen als de KVK (Kamer van Koophandel, 2021) tegen dat hij moet voldoen aan de volgende eisen als hij via een bemiddelingsbureau aan de slag wil:

1. *Aanmelden bij Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd* door een vragenlijst in te vullen. Hiermee toetst IGJ of je genoeg weet van wetgeving en kwaliteitseisen voor de zorg;
2. *Klachtenfunctionaris aanstellen*. Want klanten moeten volgens de wet ook over een zzp'er in de zorg klachten kunnen indienen.
3. *KIWA of HKZ keurmerk regelen* om te voldoen aan eisen bemiddelingsbureau.
4. *Algemene Gegevens Beheer-code (AGB-code)* aanvragen ten behoeve van klanten die "geleverde" zorg van de criminele zzp'er kunnen declareren bij zorgverzekeraars, zorgkantoren of de gemeente. Hiervoor levert de criminele zzp'er zijn valse diploma/VOG/EVC, KVK-nummer en KIWA of HKZ keurmerk aan. De AGB-code is optioneel, gezien het niet altijd nodig is.

Vervolgens bepaalt de criminele zzp'er een lucratief uurtarief, wat kan variëren tussen de 35 en 75 euro met uitschieters tot bijvoorbeeld 125 euro (Doe Het Zelf AOV, z.d.), en gaat hij met zijn valse papieren solliciteren bij een opdrachtgever. Onder "opdrachtgever" kan het volgende begrepen worden (RIEC Oost-Nederland, 2023):

1. Door een zorgovereenkomst af te sluiten met **eigen cliënten (budgethouder)**;
2. Door als onderaannemer rechtstreeks te werken in opdracht van een **zorgaanbieder (hoofdaannemer) zoals een zorginstelling of gemeente**;
3. Via tussenkomst van een intermediair. Dit kan bijvoorbeeld een **uitzend- of bemiddelingsbureau** zijn. In dit geval is er geen sprake van een direct contract tussen de zzp'er en de zorgaanbieder.

De opdrachtverlener ontvangt vervolgens de sollicitatie van de crimineel en controleert het arbeidsverleden (vergewisplicht uit de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg) van de crimineel foutief. Bewust als het gaat om een malafide opdrachtverlener, onbewust als het gaat om een bonafide opdrachtgever. Bij opdrachten waarbij een BIG of SKJ registratie nodig is, worden deze niet (goed) gecontroleerd (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, z.d.). Hieruit volgt opdrachtverlening door middel van (malafide) werkafspraken en een (schijn)contract.

Frauderen

Nu het de criminele zzp'er gelukt is om een opdracht te krijgen is het tijd om te doen waar alle tijd naartoe is gewerkt: het plegen van zorgfraude (zie het Theoretisch kader voor een definitie hiervan). Hierbij maken we het onderscheid tussen wel en geen PGB zorg, gezien deze vorm van zorg een ander proces vraagt.

Fraude met PGB.

Na het vinden van een kwetsbare cliënt via bemiddeling of eigen contacten, sluit de crimineel een zorgovereenkomst met de budgethouder (cliënt). Hierna pleegt de criminele zzp'er in de uitvoering zorgfraude door een manier van (schijn)zorg te leveren (zie Paragraaf 2.3 voor alle vormen van zorgfraude) binnen de Wlz, Wmo, Jeugdwet of Zvw. Hiervoor heeft de criminele zzp'er een vervoersmiddel nodig naar de woonlocatie van de cliënt, medische apparatuur, beschermingsmiddelen en een telefoon/mail om contact te onderhouden met de cliënt (Regelhulp, z.d.). Vervolgens laat de crimineel een factuur opstellen en indienen door de budgethouder die het indient bij de opdrachtgever.

Fraude zonder PGB.

Na het verkrijgen van de opdracht wordt een (schijn)zorgovereenkomst gesloten. Vervolgens vindt hetzelfde proces plaats van het "verlenen" van de zorg aan de cliënt met dezelfde benodigde attributen. Het verschil zit in het feit dat de criminele zzp'er zelf factureert bij de opdrachtgever. Hiervoor gebruikt de criminele zzp'er een declaratieformulier.

Verdielen en vermengen

Na het misbruiken van het zorgsysteem door een cliënt en/of zelf frauduleuze facturen in te dienen, is het tijd om er geld aan te verdienen. De opdrachtgever (zie opsomming bovenaan deze pagina) ontvangt via het administratiesysteem de factuur vanuit de budgethouder of de criminele zzp'er zelf. Vervolgens betaalt de uitkeerder, in veel gevallen de Sociale Verzekeringsbank (Rijksoverheid, z.d.), de criminele zzp'er via haar betalingssysteem.

De criminele zzp'er ontvangt vervolgens het crimineel verkregen geld op de eigen bankrekening. In het eindrapport "Verwevenheid zorg & criminaliteit", dat het Informatie Knooppunt Zorgfraude samen met het RIEC Oost-Nederland heeft opgesteld, komt naar voren

dat verschillende respondenten aangeven dat criminelen het plegen van zorgfraude vooral zien als makkelijke extra inkomstenbron naast het verkrijgen van inkomsten uit andere criminele activiteiten. De extra winst die wordt gemaakt wordt vermoedelijk gebruikt voor diverse doeleinden, waaronder financiering van criminele activiteiten. (Informatie Knooppunt Zorgfraude, 2020) Daarom wordt aan het proces toegevoegd dat de criminele zzp'er het verkregen geld uit de zorgfraude vermengt met elders verkregen crimineel geld.

Figuur 10: Crime script: criminele zzp'er in de zorg



3.2 Samenhang van resultaten en deelconclusie

Uit de uitwerking van het crime script (Figuur 10) naar het criminele proces dat een criminele zzp'er in de zorg doorloopt, komt naar voren dat criminelen de complexiteit en versnippering van de zorgsector goed weten te benutten. Allereerst vervalsen ze diploma's, VOG's en EVC's via diverse kanalen zoals online websites en sociale media. Hierna schrijven ze zich in bij de Kamer van Koophandel als eenmanszaak en voldoen ze aan verplichtingen om zichzelf in het systeem te integreren. Met de vervalste papieren weten ze opdrachten te verwerven en plegen ze vervolgens zorgfraude, waarbij volgens onderzoek de kans aanwezig is dat het crimineel verkregen geld vermengd wordt met illegale inkomsten uit andere bronnen.

Deze gedetailleerde bevindingen kunnen de politie helpen identificeren op welke onderdelen van het criminele proces de politie een rol kan spelen. En dit helpt vervolgens bij het formuleren van handelingsperspectieven voor de politie en hoe deze organisatorisch benaderd kunnen worden. Laten we kijken naar wat theoretisch gezien, los van de voorkeursrol(len) die nog moeten volgen uit het onderzoek, de politie zou kunnen doen op een aantal onderdelen uit het crime script.

Een eerste onderdeel van het crime script waar de politie een rol in zou kunnen spelen zijn de handelingen in de eerste scène (1. H3, 1. H4 en 1. H5) waarbij neppe diploma's, VOG, of EVC's worden verkocht via websites. De strategie kan zijn gericht op het verstoren van de keten van vervalsing door gericht ".nl" websites uit de lucht te halen en preventieve maatregelen in te zetten zoals internetgebruikers waarschuwen die websites voor valse diploma's bezoeken of deze gebruikers doorgeleiden naar een voorlichtingswebsite. Binnen de politie heeft het team Cyber Offender Prevention Squad (COPS) hier de expertise voor. (Persoonlijke communicatie, 4 juni 2024) Dit hangt samen met de S'en "Strategy" en "Skills" uit het 7s-model.

Vervolgens zou de politie bij handelingen die gericht zijn op het sollicitatieproces bij een opdrachtgever (2. H9, 2. H10 en 2. H11), een rol kunnen pakken door bevoegde partijen aan te spreken op het controleren van de echtheid van de aangeleverde documenten ("Style" uit het 7s-model). Sinds begin 2024 is het ook mogelijk om digitale VOG's in te zetten, waarmee de opdrachtgever een online versie van een VOG kan hanteren en vervolgens controleren in een digitaal systeem. Dit maakt het vervalsen van VOG's minder fraudegevoelig. (Justis, z.d.)

In de handelingen waarbij de criminele zzp'er in de zorg zijn of haar criminele activiteiten met cliënten aan het verrichten is (3. H2 t/m 3. H7) kan de politie een rol spelen door bijvoorbeeld wijkagenten een signaalfunctie te geven voor het misbruik van kwetsbare cliënten in de wijk ("Skills" en "Staff" uit het 7s-model). Dit kan gebruikt worden om vervolgens op te treden.

Een laatste onderdeel uit het crime script waar de politie iets mee zou kunnen is de handeling waarin het via fraude verkregen zorggeld met andere criminele inkomstenbronnen vermengen wordt (4. H4). De politie kan in haar opsporingsonderzoeken, zoals beschreven in Paragraaf 2.2, meer inzet kunnen plegen in zaken waarbij er een vermenging is van zorgfraude met ander vormen van criminaliteit ("Systems" uit het 7s-model). Wat die specifieke inzet is, is afhankelijk van welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak.

Al met al kan gesteld worden dat het crime script voldoende voorbeelden biedt waarmee handelingsperspectieven geformuleerd kunnen worden waarmee de politie bepaalde rol(len) in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg kan invullen. Welke rollen dit zijn, is afhankelijk van het veldonderzoek wat in het onderzoek volgt.



4

De rollen die de politie kan aannemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg

Om te bepalen welke rollen de politie theoretisch gezien in kan nemen in de aanpak van criminele zpp'ers in de zorg is het van belang om na te gaan wat de literatuur zegt hierover. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat deze rollen zijn en hoe ze geïnterpreteerd worden ten behoeve voor dit onderzoek. Deze theoretische rollen zullen vervolgens in de volgende deelvragen voorgelegd worden aan de externe partners en interne politiemedewerkers.

4.1 Kerntaken van de politie

De politietaak is gedefinieerd in artikel 3 van de Politiewet 2012 en luidt als volgt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. (Overheid.nl, z.d.)

Deze breed geformuleerde definitie kunnen vervolgens drie specifieke kerntaken ontleed worden die voortvloeien uit artikel 2 van dezelfde wet, zoals beschreven in het rapport "Tegenhouden Troef" (Projectgroep Opsporing-2, 2003):

- 1 *Handhaving* van de openbare orde;
- 2 *Opsporing* van strafbare feiten;
- 3 *Noodhulpverlening*.

Uit zowel de algemene website van de politie (Politie, z.d.) als de white paper "Versterking van de politiefunctie" (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2023) vallen deze taken van de politie te onderscheiden naar drie functies waarin de drie taken terugkomen: beschermen (mensen/goederen), begrenzen (ongeoorloofd, eventueel gewelddadig gedrag) en bekrachtigen (ondersteuning van gewenst gedrag) (Politie, 2021).

Beschermen draait om het handhaven van de rechtsorde in de vorm van wetten en normen. Bescherming wordt in deze context ook gezien als het beschermen van het leven, vrijheid en bezittingen van burgers (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2023). De politie grijpt in acute noodsituaties dwingend in, zonder aanzien des persoons. Waar anderen een stap terug doen, doet de politie een stap naar voren en treedt zij op, desnoods met geweld. (Politie, z.d.)

Begrenzen gaat over het beperken, corrigeren en beëindigen van onwettig, ongeoorloofd en gewelddadig gedrag. Dat doet de politie door concreet strafbare feiten op te sporen. Hiermee maakt zij veiligheidsproblemen beheersbaar of brengt ze terug binnen grenzen die aanvaardbaar zijn. (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2023)

Bekrachtigen draait om het stimuleren van gewenst gedrag en het vergroten van weerbaarheid, bijvoorbeeld door middel van preventie (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2023). Het ondersteunen van gewenst gedrag en het mogelijk maken van structurele samenwerkingen die de veiligheid bevorderen zijn hier onderdeel van. De politie treedt op als betrouwbare en vakkundige partner in initiatieven van burgers, overheid, instellingen en bedrijven. Zij treedt op als eenheid en toont daadkracht waar en wanneer dat noodzakelijk is. (Politie, z.d.)

Het Directoraat-Generaal politie en Veiligheidsregio's geeft in haar omschrijvingen van de taken en functies van de politie aan dat het nadrukkelijk breder is dan hoe ze het zelf omschrijven, afhankelijk van de situatie.

4.2 Een aanvullend perspectief op de taken van de politie

Naast de drie kerntaken, schetst de politie in haar “Strategische Agenda Politie 2021-2025” (Politie, 2021) en het rapport “Tegenhouden Troef” (Projectgroep Opsporing-2, 2003), twee aanvullende taken die zij afhankelijk van de situatie vandaag de dag invult:

- 4 *Signalering*;
- 5 *Advisering*.

Deze twee aanvullende taken worden, zoals beschreven in het rapport “Signalering & advisering door de politie bij georganiseerde criminaliteit” van Meerdinkveldboom en Terpstra, op uiteenlopende wijzen ingevuld. (Meerdinkveldboom & Terpstra, 2010)

De volgende elementen zijn in ieder geval van belang bij het omschrijven van signaleren en adviseren als aanvullende taken.

1. Informatie waarover de politie beschikt, bijvoorbeeld op grond van operationele onderzoeken;
2. De politie op grond van die informatie signalen uitzendt naar andere partijen over bepaalde problemen met betrekking tot veiligheid of de aanpak daarvan;
3. De politie kan besluiten zich niet te beperken tot alleen signaleren (het verstrekken van informatie aan derden), maar ook een min of meer gericht advies geven aan die andere partijen om bepaalde stappen te zetten of activiteiten uit te voeren om de gesignaleerde problemen aan te pakken of te voorkomen. Daarmee zal in de regel sprake zijn van een vorm van beïnvloeding. (Bervoets, van der Torre, & Dobbelaar, 2009)

Signaleren en adviseren gebeurt soms op informele wijze en door informele contacten. Zowel formele als informele vormen zijn van toepassing voor de rolbeschrijving, mede omdat men van tevoren vaak niet weet welke vorm het meest werkbaar en effectief is.

Bovendien worden signaleren en adviseren in veel onderzoeken in één adem genoemd. Het gebruiken van het ‘&’ teken (zoals in Figuur 11) suggereert dat we het over één begrip hebben. Hoewel het in de praktijk gangbaar is om ze te combineren, kunnen deze rollen los van elkaar ingevuld worden. De politie kan signaleren door informatie te delen, zonder de geïnformeerde te adviseren en vice versa. (Eysink Smeets & H., 2008). Daarom worden deze rollen voor de uitwerking van dit onderzoek apart van elkaar opgenomen.

Tot slot is het voor de vertaling van de rollen naar de aanpak van criminele zpp'ers in de zorg van belang om te benadrukken dat theoretisch gezien het hebben van géén rol in de aanpak ook een rol is die de politie kan innemen. Daarom wordt dit ook meegenomen in het formuleren van de rollen die voorgelegd worden aan respondenten.

Figuur 11: De kern- en aanvullende taken van de politie



4.3 Rollen vertaald naar criminele zzp'ers in de zorg

Nu de rollen in kaart zijn gebracht, dienen ze vertaald te worden naar de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Hiervoor is per rol gekeken naar welke aspecten gespecificeerd kunnen worden voor dit onderzoek. Zo gaat het in dit onderzoek over zorgbehoevenden als vertaling van 'hen die hulp behoeven'. Daarnaast gaat het in dit onderzoek over de criminele zzp'er in de zorg als vertaling van het ongeoorloofde gedrag en de strafbare feiten.

De onderstaande rolbeschrijvingen (Figuur 12) zullen in de uitwerking van de volgende deelvragen worden voorgelegd aan de externe (bestuurlijke) partners en de politiecollega's die aansluiten bij de interne focusgroep.

Figuur 12: Theoretische rolbeschrijvingen van de politie in de context van criminele zzp'ers in de zorg



4.4 Samenhang van resultaten en deelconclusie

De politie kan verschillende rollen aannemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Hierin valt het onderscheid te maken tussen de wettelijke en aanvullende taken van de politie. Onder de wettelijke taken verstaan we beschermen (mensen/goederen), begrenzen (beëindigen ongeoorloofd gedrag) en bekrachtigen (gewenst gedrag). Onder de aanvullende taken verstaan we signaleren en adviseren. Deze rollen zijn afgeleid van de kerntaken van de politie, waarbij het handhaven van de openbare orde, het opsporen van strafbare feiten en noodhulpverlening centraal staan. In de context van de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg vertaalt dit zich naar het beschermen van zorgbehoevenden, het beperken van ongeoorloofd gedrag van criminele zzp'ers, het ondersteunen van initiatieven ter preventie van zorgfraude, het delen van informatie en signalen en het adviseren van partners hoe criminele zzp'ers bestrijdt kunnen worden. Tot slot is het hebben van géén rol ook een rol, wat maakt dat het toegevoegd is aan de lijst.



5

De rol(len) die betrokken externe partners zien voor de politie in de aanpak

Om te weten welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is het belangrijk om na te gaan hoe betrokken externe partners bij de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg kijken naar de rol van de politie. Hoe vullen zij hun rol in? Wat missen ze in de aanpak? In hoeverre hebben ze al van doen met de politie? En wat hebben ze van de politie nodig? Allemaal vragen die langskomen in de analyse van dit hoofdstuk. De input van de partners wordt vervolgens gebruikt om voor te leggen aan de politie. Allereerst wordt beschreven welke externe partijen zijn geraadpleegd en op welke manier (Paragraaf 5.1). Vervolgens worden de bevindingen per partner geanalyseerd (Paragraaf 5.2) en eindigt het hoofdstuk met de samenhang van de bevindingen en conclusie (Paragrafen 5.3 en 5.4).

5.1 De betrokken partijen in dit onderzoek

Om bij de externe partners op te halen hoe ze naar de rol van de politie kijken in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is eerst gekeken naar de partners in de aanpak zoals beschreven in Hoofdstuk 1. Alleen de NZa, de Belastingdienst en Zorgverzekeraars (via ZN) zijn niet geraadpleegd. Gezien er andere partners uit dezelfde fases wel betrokken zijn, is het daarmee ondervangen. Zie Paragraaf 1.4 en 1.6 voor een uitgebreidere verantwoording op de partnerkeuze die is gemaakt.

De benaderde partners zijn in eerste aanleg gevraagd om een vragenlijst met vijf vragen in te vullen over wat hun eigen rol is, wat ze missen in de aanpak, of ze al van doen hebben met de politie en vervolgens welke rol(len) ze weggelegd zien voor de politie in de aanpak. Als het contact uitwees dat een diepte-interview haalbaar was, werd deze ook afgelegd om verdiepende informatie op te halen. Dit is met vier van de vijf partners gedaan.



5.2 Resultaten fieldresearch externe partners

Openbaar Ministerie (OM)

Om bij het OM, als vervolger in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, op te halen hoe zij kijken naar de rol(len) van de politie in de aanpak is een diepte-interview en vragenlijst afgenomen met een Senior Beleidsmedewerker Zorgfraude. Ook een officier van justitie met een medische portefeuille heeft deze vragenlijst ingevuld.

Wat opvalt in de visie van de beleidsmedewerker op de rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, is een duidelijk accent op het *signaleren* vanuit de politie en het belang van het versterken van de informatiepositie van de Recherche Zorgfraude van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) door middel van samenwerking. Zoals in Hoofdstuk 1 beschreven zijn zij primair verantwoordelijk voor de aanpak van zorgfraude.

De beleidsmedewerker benadrukt het belang van het aanvullend verzamelen van informatie door de politie, met name op regionaal niveau, om zo een meer volledig beeld te krijgen van het fenomeen.

Daarnaast wordt gesuggereerd dat de politie een rol zou kunnen spelen in het opsporen (*begrenzen*) van criminele zzp'ers die zich bezighouden met zorgfraude, vooral wanneer de verwevenheid met andere vormen van criminaliteit (zoals drugscriminaliteit) aan de orde is. In aanvulling hierop benadrukt de officier van justitie ook dat hier een rol is weggelegd voor de politie, omdat het een taak van de politie is om burgers te *beschermen*. De beleidsmedewerker benadrukt dat iedere organisatie het moet doen met de beschikbare capaciteit. Zo ook het Functioneel Parket, het landelijk opererend onderdeel van het OM dat zich richt op de bestrijding van onder meer complexe fraude en milieucriminaliteit (Openbaar Ministerie, z.d.), en de Recherche Zorgfraude. Concreet betekent dit dat keuzes gemaakt moeten worden in welke zaken wel of niet opgepakt worden. Als een zaak niet kan worden opgepakt, wordt gekeken of informatie gericht kan worden gedeeld met ketenpartners, zoals gemeenten en zorgverzekeraars.

Officier van Justitie (medisch portefeuille)

“[Signaleren is] zeker een rol voor de politie, misschien nog wel meer dan bekrachtigen. [Adviseren is] ook een rol voor de politie, want zij kunnen als geen ander vanuit hun perspectief adviseren over de aanpak van criminaliteitsbestrijding.”

Het idee van een meer gestructureerde informatie-uitwisseling tussen verschillende instanties, zowel op fenomeen- als casusniveau, wordt ook naar voren gebracht als een manier om de aanpak te verbeteren. De beleidsmedewerker schetst het idee van een centraal punt binnen de politie opzetten dat verantwoordelijk is voor het verzamelen en delen van informatie met de Recherche Zorgfraude van de Arbeidsinspectie.

Senior Beleidsmedewerker Zorgfraude OM

“Zorg dat daar een rechtstreeks lijntje mee bestaat. De indruk die ik nu heb is dat, men kan dat zo een beetje zelf vertellen, dat de Recherche Zorgfraude eigenlijk gewoon vanuit het hele land informatie ontvangt van politie. Maar dan zijn ze heel afhankelijk van politiemensen of mensen die bij de politie werken die dus weten dat ze die informatie bij de Recherche Zorgfraude kunnen laten landen.”

In het algemeen lijken de beleidsmedewerker en officier van justitie te pleiten voor een proactieve benadering van de politie bij de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, met een nadruk op het delen van informatie en het opsporen van criminele zzp'ers in de zorg die verwevenheid hebben met andere vormen van criminaliteit. De beleidsmedewerker stelt daarin ook dat het OM stappen te zetten heeft als het bijvoorbeeld gaat over de prioriteit die het onderwerp krijgt.

Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

Uit een diepte-interview met een Senior Informatierechercheur Zorgfraude van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) blijkt dat er verschillende perspectieven en uitdagingen zijn met betrekking tot de rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

De informatierechercheur benadrukt dat de NLA zich voornamelijk richt op grootschalige netwerken, complexe structuren, wijkverpleging en notoire overtreders. Hierdoor worden individuele zzp'ers niet altijd als een prioriteit beschouwd in het handavingsarrangement (prioriteitenoverzicht van de NLA) dat wordt afgestemd met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hoewel de term “criminele zzp'ers in de zorg” niet als het ware geprioriteerd is, valt het fenomeen en signalen hierover wel onder de andere prioriteiten die de NLA heeft vastgesteld. Zo zien meerdere partners naast de politie dat criminele zzp'ers onderdeel kunnen uitmaken van een groter crimineel netwerk en staat wijkverpleging volgens

de fenomeenanalyse van het RIEC Oost-Nederland bekend als een zorgsoort waar criminele zzp'ers toeslaan (RIEC Oost-Nederland, 2023).

Een ander belangrijk punt dat naar voren komt, is de noodzaak van meer samenwerking tussen verschillende instanties, met name tussen de NLA, politie en IGJ (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd). De NLA ziet een cruciale rol voor de politie in het *signaleren* van mogelijke zorgfraude, vooral op lokaal niveau. Hoewel de politie geen specifieke wettelijke taak heeft in het opsporen van zorgfraude, kan zij volgens de informatierechercheur wel zaken oppakken (*begrenzen*) vanuit andere strafbare feiten zoals valsheid in geschrifte, oplichting en witwassen, die vaak samengaan met zorgfraude.

Senior Informatierechercheur Zorgfraude NLA

“Dus ik denk inderdaad dat die signaalfunctie op het moment dat een wijkagent bijvoorbeeld op straat ziet van “he, hier staat een zorgonderneming, in ieder geval een bordje op het raam, dat er zorg verlengd wordt. Maar ik zie hier nooit iemand. Ja, dat zou dus wel een goede signaalfunctie kunnen zijn.”

Een uitdaging die naar voren komt, is de mogelijke onbekendheid en onwetendheid bij de politie over hoe ze zorgfraudezaken effectief kunnen aanpakken. Dit komt voort uit de complexiteit van wet- en regelgeving op het gebied van zorg, waar niet alle politiefunctarissen dagelijks mee werken. Hierdoor kan het lastig zijn voor de politie om de juiste stappen te zetten in het onderzoek naar zorgfraudezaken. Daarom werkt de NLA ook aan meer naamsbekendheid binnen de politieorganisatie, zodat de samenwerking bevorderd kan worden. Al met al wijst het diepte-interview met de NLA, net als met het OM, op een *signalerende* en *begrenzende* rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)

Hoewel de politie geen onderdeel uitmaakt van het convenant waaruit het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) haar bestaan ontleent, stellen een onderzoeker en gezondheidsjurist die hier werkzaam zijn dat de politie voornamelijk een *signalerende* en *adviserende* rol heeft. Binnen het IKZ wordt gewerkt met een casuïstiekteam en een onderzoeksteam. De onderzoeker en gezondheidsjurist stellen dat het casuïstiekteam gebaat zou zijn bij het doorzetten van signalen door de politie.

Het onderzoeksteam zou volgens de respondenten baat hebben bij advisering en signalering van trends in welke gebieden criminele zzp'ers in de zorg actief zijn, vooral wanneer de verwevenheid met andere vormen van criminaliteit aan de orde is.

Al met al blijkt uit de input van het IKZ dat het in lijn ligt met de antwoorden van andere partners. Namelijk een signalerende rol. Hierin voegen de respondenten toe dat de politie hen in grotere trends zou kunnen adviseren.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

Uit het diepte-interview met de Teamcoördinator Opsporing van de IGJ komt naar voren dat de rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg een *signalerende* en *begrenzende* rol is. Zo deelt de teamcoördinator een voorbeeld van een wijkagent die ooit iets heeft gemeld bij het IGJ wat, kijkend naar de inhoud, vrijwel zeker een strafrechtelijk onderzoek was geweest. De IGJ zou daarmee baat hebben bij het delen van signalen die de politie in de uitvoering opdoet.

Daarnaast wijst de teamcoördinator erop dat de politie strafbare feiten kan opsporen zoals valsheid in geschrifte en andere vormen van fraude in combinatie met andere vormen van criminaliteit. Tegelijkertijd toont de teamleider begrip voor de prioriteiten die de politie moet stellen. Want ook de opsporingsafdeling van de IGJ heeft beperkte capaciteit om criminele netwerken in de zorg aan te pakken. Om dit concreet in te vullen deelt de teamcoördinator het

idee om een tijdelijk project te draaien met verschillende instanties als de politie, IGJ, Arbeidsinspectie en het OM waarin capaciteit uitgetrokken wordt om gezamenlijk zaken op te pakken en criminele zzp'ers in de zorg snel voor een rechter te kunnen krijgen. Dit kan helpen in met het capaciteitsvraagstuk, het snel boeken van resultaten en het signaal naar buiten toe dat de overheid deze vorm van criminaliteit niet accepteert.

Teamcoördinator Opsporing – Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

“Ik denk dat je dan effectief kan zijn, maar het is op dit moment al dweilen met de kranen open. Dus ik snap ook wel dat de politie niet al die zaakjes gaat oppakken. Omdat het zo verwevenheid is met andere criminaliteit vind ik dus dat we de samenwerking moeten opzoeken.”

In het algemeen benadrukt de Teamcoördinator de noodzaak van een samenwerkingsgerichte aanpak tussen de IGJ, de politie en andere partners om het probleem van criminele zzp'ers in de zorg effectief aan te pakken.

Gemeenten (Almelo en Almere)

Een Sociaal-rechercheur/toezichthouder Wmo van de gemeente Almelo en een Toezichthouder Wmo en Jeugdwet van de gemeente Almere tonen enige verschillen in de visie op de rol van de politie. De gemeenteambtenaar van Almelo ziet over het algemeen een beperkte rol weggelegd voor de politie. Het merendeel van de zaken worden volgens de gemeenteambtenaar gestart vanuit het bestuursrecht, waar de gemeente en haar BOA's aan zet zijn. Als het OM de behoefte heeft dat de politie zaken gaat draaien (*begrenzen*) wanneer men van tevoren ziet dat er veel gefraudeerd wordt, kan dat nog wel een optie zijn.

Sociaal-rechercheur/toezichthouder Wmo gemeente Almelo

“Mijn ervaring (20 jaar politie en 20 jaar sociale recherche leert dat als er een pv moet worden opgemaakt, dat ik (BOA) dat beter kan. Je begint van de 100 zaken er 99 in het bestuursrecht.”

Daarentegen stelt de gemeenteambtenaar van Almere dat de politie juist géén strafrechtelijk onderzoeken moet draaien (*begrenzen*). Dat duurt volgens de ambtenaar te lang en de kaders zouden onduidelijk zijn. Waar de visies ook in verschillen is dat de gemeenteambtenaar van Almere een *signalerende* en *beschermende* rol voor de politie ziet weggelegd in de aanpak.

Toezichthouder Wmo en Jeugdwet gemeente Almere

“Voornamelijk de signaleringsfunctie naar de gemeente toe. Hiermee kunnen we preventief de malafide zorgaanbieders buiten de deur houden van de gemeente. Beschermfunctie: Kwetsbare inwoners beschermen door op te treden maar ook de gemeente te informeren (over misstanden, uitbuiting, verwaarlozing).”

Tot slot geeft de gemeenteambtenaar van Almere aan dat een goede informatiepositie ontbreekt vanwege (gebrekkige) grondslagen om informatie te delen en alle privacy beperkingen vanuit de Wmo en Jeugdwet. Dat vormt een aanvullend argument voor de signalerende rol die de politie in zou kunnen nemen.

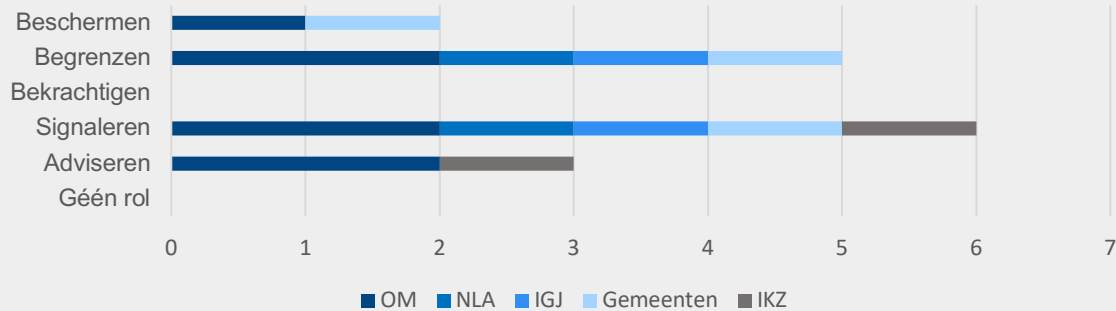
Over het algemeen lijken de gemeenteambtenaren te verschillen in de visie op de rol(len) van de politie bij de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. De ambtenaar van Almelo ziet een beperkte rol, met begrenzing (opsporing) als optie. De ambtenaar van Almere vindt dit geen rol voor de politie, maar legt de nadruk op een *signalerende* en *beschermende* rol.

Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)

De FIOD heeft een schriftelijke reactie gedeeld waarin uitgelegd is wat ze in de aanpak doen. Dit staat beschreven in Hoofdstuk 1. De FIOD heeft verder geen visie geleverd op de rol(len) die de politie in zou moeten nemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Alle resultaten van de diepte-interviews en de ingevulde vragenlijsten laten in Figuur 13 het algemene totaalbeeld zien van hoe externe partners kijken de rol(len) van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.

Figuur 13: Resultaten vragenlijst externe partners (n=7)



5.3 Samenhang van resultaten en deelconclusie

De bevindingen van de diepte-interviews en ingevulde vragenlijsten van externe partners tonen een consistent beeld op de rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Er is grote overeenstemming dat de politie, om uiteenlopende redenen, gezien wordt als een belangrijke partner in het *signaleren* van criminele zzp'ers in de zorg. Zowel lokaal, regionaal als op landelijk niveau, waarbij ze informatie moet kunnen delen om de externe partners te helpen in de aanpak.

Daarnaast wordt benadrukt dat de politie een rol kan spelen in het opsporen (*begrenzen*) van criminele zzp'ers die betrokken zijn bij zorgfraude, met name wanneer dit verweven is met andere vormen van criminaliteit zoals witwassen, drugshandel, criminele uitbuiting of deelname aan een criminele organisatie. Echter, er wordt ook door enkele partners gewezen op de beperkte capaciteit van de politie en de eigen dienst en de uitdagingen bij het aanpakken van zorgfraude vanwege de complexe wet- en regelgeving in de zorgsector. Er wordt gepleit voor een meer gestructureerde informatie-uitwisseling tussen verschillende partners, waarbij zelfs het idee leeft voor de oprichting van één centraal punt binnen de politie die signalen ontvangt en deelt met betrokken (opsporings)partners als de NLA en IGJ om de samenwerking te bevorderen.

In conclusie, de bevindingen benadrukken de noodzaak van een samenwerkingsgerichte aanpak tussen de politie, het OM, de IGJ, de NLA, gemeenten en andere instanties om effectief te zijn in het aanpakken van criminele zzp'ers in de zorg. Naast dat de politie voornamelijk een signalerende rol kan vervullen, zien externe partners ook mogelijkheden voor een proactieve betrokkenheid bij het opsporen van criminele zzp'ers in de zorg.

A photograph of three police officers in uniform, likely in a control room or office. The officer on the right is speaking on a radio. The officer in the center is looking down. The officer on the left is partially visible. The background shows a wall with a diagram and a calendar. The image has a blue tint.

6

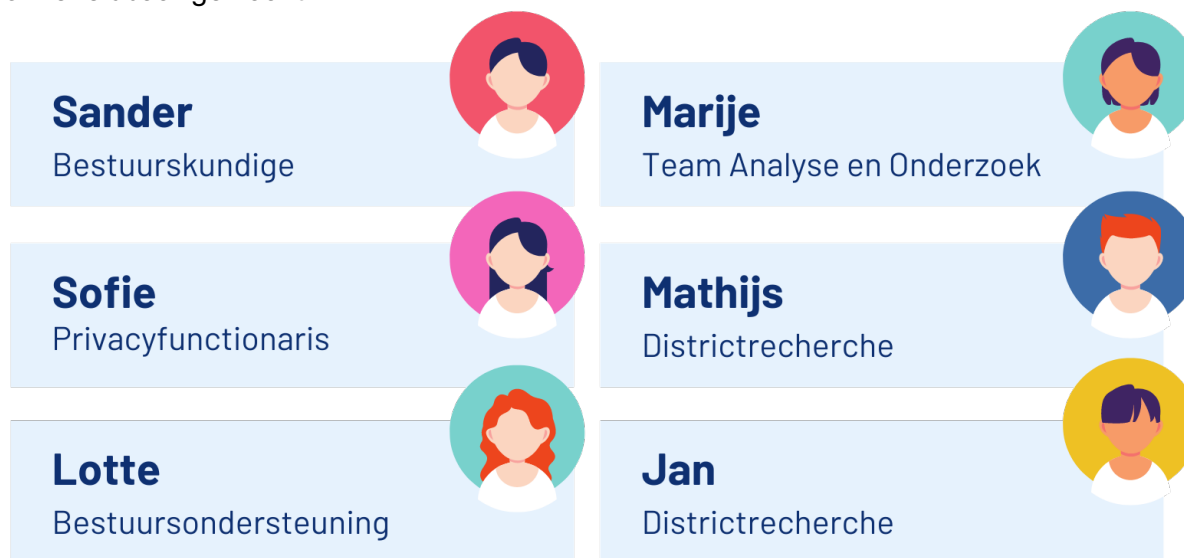
Hoe de politie zelf kijkt naar de rollen die zij kan innemen in de aanpak

Om te weten welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is het van belang om na te gaan welke percepties er zijn over de rollen die in te nemen zijn. In dit hoofdstuk wordt dit geduid aan de hand van drie soorten onderzoeksbevindingen. De onderzoeksbevindingen worden geleid door de resultaten van een interne focusgroep met politiemedewerkers met verschillende expertises (*Paragraaf 6.1*), een diepte-interview met een Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche van een eenheid (*Paragraaf 6.2*) en een landelijke peiling onder bestuurskundigen bij de politie. Allemaal over de vraag welke rol(len) zij weggelegd zien voor de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg (*Paragraaf 6.3*). Vervolgens wordt samenhang tussen de bevindingen geanalyseerd en geconcludeerd (*Paragrafen 6.4 en 6.5*).

6.1 Resultaten interne focusgroep

Op woensdag 17 april 2024 is een interne focusgroep georganiseerd met zes politiemedewerkers van dezelfde eenheid die allemaal een eigen expertise hebben binnen de politie. Medewerkers van de afdelingen *Bestuursondersteuning*, *Team Analyse en Onderzoek*, *Privacy*, *Bestuurlijke Aanpak* en *District Recherche* namen hieraan deel. Het doel van de focusgroep was het ophalen van verschillende inzichten over de rol(len) van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. De inzichten bepalen mede de richting van de handelingsperspectieven die gekoppeld zijn aan de rol(len). Zie Paragraaf 1.4 voor een inhoudelijke toelichting op de reden waarom voor een focusgroep is gekozen in dit onderzoek, een toelichting op de methode zelf en de verantwoording over de totstandkoming van de deelnemers.

In de analyse zullen de deelnemers van de focusgroep aan het woord komen, zoals met passages uit de groepsdiscussie. Om de vertrouwelijkheid van de respondenten te waarborgen zijn hun namen, zoals hieronder beschreven, gepseudonimiseerd: de naam waarmee ze in dit onderzoek genoemd worden zijn denkbeeldig. Ook zijn uitspraken die verwijzen naar bijvoorbeeld een stad, eenheid, gebeurtenis of mensen, verwijderd of onherleidbaar gemaakt.



De groepsdiscussie omvatte drie thema's die aan bod komen in de analyse. Allereerst de rol(len) van de politie (*organisatieniveau*). Over waar de politie in het algemeen voor is. Over stellingen die (tegenstrijdige) uitspraken doen welke rol de politie het beste kan innemen. En als hoofdvraag welke van de theoretisch in kaart gebrachte rol(len) de politie moet aannemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Hierna komt de individuele rol (*individueel niveau*) van de politiemedewerkers aan bod. Hoe kunnen zij vanuit hun eigen functie bijdragen aan de aanpak? En als laatste wordt de samenwerking met partners in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg (*mesoniveau*) behandeld. Wat vinden de politiemedewerkers van de input van de externe partners in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?

De rol(len) van de politie (*organisatieniveau*)

Het eerste thema ging over de rol(len) van de politie. Als introductie werd de deelnemers eerst op het hoogste abstractieniveau gevraagd: “Waar is de politie voor?” Als antwoord hierop gaf vrijwel elke deelnemer in meerdere of mindere mate een versie op Artikel 3 van de Politiewet (Overheid.nl, z.d.) en de taakstellende aspecten die er in genoemd worden (zie ook Paragraaf 4.1): handhaven van de openbare orde, opsporen van strafbare feiten en verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Een antwoord dat volgens de theorie van Landman (zie Theoretisch kader) verklaard kan worden vanuit beredenerende betekenisgeving. De helft van de deelnemers benoemt ook de informatiepositie die de politie heeft en het belang van signaleren en adviseren als aanvulling op de wettelijke taak.

Om vervolgens een verdiepingsslag te maken zijn de zes politiemedewerkers de onderstaande stellingen voorgelegd over de rol(len) van de politie, waarover ze kort in discussie gingen om te oefenen met het concept van een focusgroep. De stellingen bevatten bewust (tegenstrijdige) uitspraken, zodat beproefd kon worden in hoeverre de deelnemers tot uitersten in discussie gingen.

Stelling 1. A: de politie moet (zorg)partners helpen om criminele zzp'ers in de zorg te bestrijden
B: de politie moet zich vooral richten tot haar kerntaken

Stelling 2. A: de politie is er om het goede gedrag te stimuleren, ook in de zorgsector
B: de politie is er voor als het misgaat

Stelling 3. A: de politie moet optreden tegen criminele zzp'ers in de zorg
B: de politie moet zich vooral richten op het voorkomen van nieuwe criminele zzp'ers

De eerste stelling toonde gelijk uiteenlopende standpunten, met een merkbare neiging naar een focus op de kerntaken van de politie. Terwijl sommige deelnemers pleitten voor een proactieve aanpak en het voorkomen van toekomstige misstanden, benadrukten anderen het belang van prioritering en afweging van verschillende vormen van criminaliteit, ondersteund door argumenten over beschikbare capaciteit en complexiteit van het vraagstuk. Ook was er overeenstemming over een geïntegreerde aanpak met nadruk op informatiedeling en regelgeving. Dit heeft raakvlakken met het cultuurthema “*Eenheid in denken en doen*” vanuit de literatuur over politiecultuur (zie Theoretisch kader).

De discussie over de tweede stelling leidde tot een overwegende voorkeur voor de rol van de politie als reactie op problemen, ofwel optie B (cultuurthema “*Eenheid in denken en doen*”). Hoewel sommige deelnemers benadrukten dat de politie ook een rol heeft in preventie en het voorkomen van misstanden, werd de nadruk gelegd op de traditionele rol van de politie bij het ingrijpen wanneer er iets misgaat.

De derde en laatste inleidende stelling verdeelde de deelnemers. Hoewel sommigen de nadruk legden op het belang van optreden tegen bestaande misstanden en het aanpakken van individuele criminelen, werd ook het preventieve aspect benadrukt. Er werd gewezen op de rol van de politie bij het signaleren van potentiële problemen en het verstrekken van betrouwbare informatie aan andere partners die verantwoordelijk zijn.

Lotte

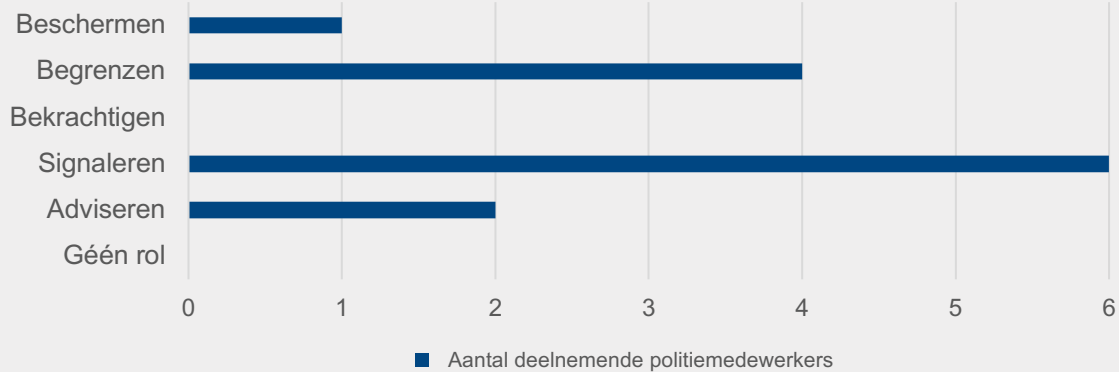
“Misschien in globale zin ook wel B, want met de signalerende functie die je wellicht ook indirect iets aan het voorkomen. Maar dat is vervolgens de taak van een ander.”

Jan

“Ik twijfel. A lijkt evident en B vloeit voort uit informatiepositie. Je moet mensen in stelling brengen met sterke en betrouwbare informatie zodat ze zelf eigen maatregelen kunnen treffen. Ik vind voorkomen ook belangrijk.”

Na de inleidende stellingen was het tijd voor de deelnemers om de diepte in te duiken. De eerste hoofdvraag waarover de deelnemers in discussie gingen was: “Als je 2 rollen mag kiezen die de politie theoretisch gezien in kan nemen, welke kies je dan en waarom?” De in kaart gebrachte rollen uit Hoofdstuk 3 werden vervolgens getoond aan de deelnemers waarna een inventarisatie werd gemaakt van de individuele antwoorden waarvan het resultaat in Figuur 14 is opgenomen.

Figuur 14: Peiling interne focusgroep (n=6)



De discussie over de rollen leverde veel verschillende perspectieven en overwegingen. Een opvallende bevinding is dat alle deelnemers *signaleren* een rol vinden die de politie op zich moet nemen in de aanpak. De voorkeur voor signaleren wordt beargumenteerd vanuit de informatiepositie die de politie heeft en het vermogen om waardevolle inzichten te delen (cultuurthema “*Professionele ruimte*”). Dit aspect werd verder versterkt door de opvatting dat signaleren niet alleen een passieve handeling is, maar ook een proactieve rol (cultuurthema “*Initiatief*”) kan spelen in het voorkomen van meer criminele zzp’ers in de zorg en het beschermen van kwetsbaren. Een aantal deelnemers koppelen de rol van *adviseren* hieraan. Deze wordt door de twee deelnemers niet gezien als losstaande rol van signaleren.

Mathijs

“Vanuit operationele ervaring kunnen we informatie delen met ketenpartners [...] Met begrenzen geven we een signaal af dat het niet wordt geaccepteerd. En het creëert weer meer informatie waardoor je meer inzicht in het probleem gaat krijgen.”

Sofie

“[...] We hebben natuurlijk de BOD’s waaraan we informatie ter beschikking kunnen stellen. We kunnen incidenteel verstrekken die niet in de Wpg genoemd worden. En we kunnen eventueel ook nog een convenant afsluiten met andere partijen. Dus er zijn wel mogelijkheden.”

Jan

“[...] Maar ik vind dat wij de verantwoordelijkheid hebben om vanuit een signalerende functie heel nadrukkelijk te gebruiken.”

Een meerderheid van de deelnemers ziet ook *begrenzen* (opsporen) als een rol om een duidelijke grens te stellen dat het gedrag van de criminele zzp’ers in de zorg onacceptabel is. Deze rol werd ook genoemd in relatie tot de verwevenheid tussen zorg en criminaliteit. Een meerderheid van de deelnemers stelt dat de politie moet ingrijpen wanneer criminele zzp’ers in de zorg hun verdiende geld witwassen, gebruiken als startkapitaal voor een verdere criminele carrière, mensen crimineel uitbuiten en/of deelname hebben in een criminele organisatie. Hier wordt het probleem als ondermijning in de zorg beschreven, waarbij de politie

wel een belangrijke speler is in het verstoren van criminele structuren en het daarmee indirect *beschermen* van de samenleving.

Sander

“Voor mij zit begrenzen juist ook op de geldstromen. Jij gaf het voorbeeld. Pak het geld af. Je hebt de financiële expertise vanuit de politie om dat te doen. Dat is waar je de crimineel raakt. En dan zorg je ook voor een preventieve werking waarin je de samenleving beschermt. Er valt dan gewoon geen geld meer te halen met een vals diploma. Dus daar zou ik dan ook op focussen.”

Mathijs

“Met begrenzen geven we een signaal af dat het niet wordt geaccepteerd. En het creëert weer meer informatie waardoor je meer inzicht in het probleem gaat krijgen.”

Lotte

[...] “Ik vind dat wij op de kwaliteit een heel andere rol hebben dan als we het hebben over dat deze vorm van fraude ook een startkapitaal is voor de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. En wat ik ook zie terugkomen is frauderen en witwassen.”

De discussie toonde ook het complexe karakter van het onderwerp aan, gezien sommige deelnemers benadrukten dat de politie niet altijd de expertise heeft om advies te geven in alle aspecten van de zorgsector. Hieruit komt naar voren dat er verschillende perspectieven zijn op de rol van de politie ten opzichte van andere partners, zoals gemeenten en zorginstellingen, en dat er behoefte is aan een duidelijke aanpak. Over het algemeen benadrukten de deelnemers het belang van samenwerking en het delen van informatie om criminele zzp'ers in de zorg aan te kunnen pakken.

Tot slot is een opvallende bevinding dat geen enkele deelnemer aangeeft dat de politie helemaal geen rol heeft. Daarmee wordt het als onderwerp voor de politie gezien. Daarnaast is de rol van *bekrachtigen* niet tot nauwelijks teruggekomen in de discussie.

De individuele rol (*individueel niveau*)

In het tweede thema werd aan de deelnemers de vraag gesteld: “Kijkend naar je eigen functie, wat zou iemand in jouw schoenen zelf kunnen bijdragen aan de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?” De meerderheid stelde dat het cruciaal is om misstanden bloot te leggen en informatie uit verschillende bronnen te verzamelen om effectieve actie te stimuleren. Daarnaast werd gewezen op de noodzaak van een grondig begrip van het juridisch kader voor informatiedeling en het belang van interne afstemming en strategische planning binnen de politieorganisatie. Hiervoor vinden de deelnemers het ook nodig dat (zorg)partners minder naïef moeten zijn om het probleem aan te kunnen pakken.

Marije

“Volgens mij is de truc het “ont-naïeven” van vriend en vijand. Om te laten zien waar we tegenaanlopen. Vanuit analyse [...] vertellen we wat er speelt.”

Sofie

“[Ik zou] beter willen kijken naar juridisch kader op het gebied van informatiedeling. Ik heb een beter beeld nodig van wanneer de politie welke informatie deelt met wie. En niet alleen uitzoeken, maar ook proactief zijn.”

Ook werd gediscussieerd over de balans tussen het ontwikkelen van een strategie (cultuurthema “*Hiërarchische verhoudingen*”) en het direct ondernemen van concrete acties binnen de politie (cultuurthema “*Initiatief*”). Zo pleitte een van de deelnemers voor een strategische benadering, waarmee rekening wordt gehouden met het bevoegd gezag. Een

andere deelnemer gaf aan het hiermee eens te zijn, maar gaf ook aan dat de organisatie niet eindeloos moet wachten en snel moet handelen. De politie moet gaan “doen”. Het niet tot stilstand brengen van huidige acties in relatie tot het ontwikkelen van een strategie is een balans waar rekening mee gehouden moet worden.

Lotte

“En dat bedoel ik met werken vanuit een strategie. Zorg dat je goed weet wat ons gezag wil en bepaal daarop je strategie als eenheid.”

Mathijs

“Ik snap helemaal wat je zegt, maar ik denk dat we nu vooral moeten gaan doen. Tuurlijk moet dat ook gebeuren. Maar we moeten onze organisatie ook aan zetten. Er zijn rapporten over geschreven, maar we doen nog niks.”

Samenwerking met externe partners

In het derde en laatste thema kwam de input van externe partners aan bod. De input van de partners Openbaar Ministerie (OM), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) en gemeenten werden verkort weergegeven op het scherm. Vervolgens werd gevraagd aan de deelnemers wat ze hiervan vonden. Sommigen uitten verbazing over de nadruk die het OM legde op de rol van de politie bij het signaleren van criminele activiteiten, gezien het feit dat het OM zelf over een informatiepositie beschikt. Anderen wezen op de terughoudendheid van officieren van justitie (OvJ) met betrekking tot het delen van informatie buiten lopende onderzoeken. Wel gaf een van de deelnemers aan dat in een gesprek met meerdere officieren is aangegeven dat de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg onder ondernijning hoort te vallen.

Er werd opgemerkt dat de partners vanuit hun eigen rol en belangen kijken naar hoe de politie zich moet gedragen ten opzichte van hen. Ook vroegen de deelnemers zich af of de input van partners anders geïnterpreteerd had moeten worden en of de vraagstelling wellicht aangepast had moeten worden om een diepgaander begrip te krijgen van de verwachtingen en behoeften van de verschillende stakeholders. Vanwege het korte tijdsbestek was daar geen ruimte voor, waardoor de deelnemers in discussie gingen over de verkorte weergave. Over het algemeen merkten de deelnemers op dat de partners graag zien dat de politie hen voedt met informatie.

In conclusie toont de focusgroep aan dat er algemene consensus is over dat de politie moet *signaleren* in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg door informatie te delen met partners die er iets mee kunnen. Een meerderheid van de deelnemers stelt ook dat de politie moet *begrenzen* wanneer het fenomeen gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit, zoals witwassen, criminele uitbuiting van patiënten, deelname aan een criminele organisatie of dat het zorggeld gebruikt wordt als startkapitaal voor een verdere criminele carrière. Op individueel niveau benadrukten deelnemers het belang van het blootleggen van misstanden, het delen van informatie en grondig begrip van het juridische kader hierover. De discussie over de input van samenwerkingspartners liet zien dat de deelnemers opmerken dat de partners graag zien dat de politie hen voedt met informatie.

6.2 Resultaten diepte-interview Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche Midden-Nederland

Als aanvulling op het perspectief van politiemedewerkers in de uitvoering is het van belang om inzicht op te doen over in hoeverre het fenomeen van criminele zzp'ers in de zorg leeft op een hoger niveau in de politieorganisatie. Op een niveau waar ook besluiten genomen worden over een fenomeen als criminele zzp'ers in de zorg.

Om daar duiding aan te geven is een diepte-interview afgenomen met het Sectorhoofd van Dienst Regionale Recherche (DRR) van de eenheid Midden-Nederland. De DRR onderzoekt

criminele samenwerkingsverbanden en delicten met een grote impact op slachtoffers. Deze tak van de politie richt zich op thema's zoals zeden, milieu, kinderporno, mensenhandel, cybercrime én fraude (Politie, z.d.). Het sectorhoofd is hierin verantwoordelijk voor meerdere regionale opsporingsteams met een personeelsbestand van ongeveer 700 tot 800 mensen. Daarnaast is het sectorhoofd ook actief in allerlei landelijke overlegstructuren, onder meer op ondermijning. De Regionale Stuurgroep is een plek waar fenomenen besproken worden op een hoger niveau.

Op de vraag welke rol(len) de politie moet innemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg geeft het sectorhoofd aan dat *signaleren* (om vervolgens te *adviseren*) en *begrenzen* cruciale rollen zijn waar de politie iets in moet betekenen. Signaleren gaat volgens het sectorhoofd over het delen van het (informatie)beeld dat de politie heeft met partners. Voor begrenzen is het opsporen van strafbare feiten waar de politie "de beste papieren voor heeft", zoals het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) en valse papieren, een taak. Het fenomeen moet daarmee volgens het sectorhoofd niet bestempeld worden als "zorgfraude", maar als "ondermijning in de zorg".

Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche Midden-Nederland

"Wij hebben zicht op zaken die anderen niet zichtbaar kunnen krijgen. Dus als wij dat niet delen en niet daarin niet de signalerende rol pakken, dan blijft het gewoon bestaan. [...] Kijk en het begrenzen op het falsificeren van diploma's bijvoorbeeld. Ik vind ook dat wij daar een rol in hebben. Daar waar het gaat om strafbare feiten, waar wij de beste papieren hebben om er tegenop te treden. En we hebben ook iets te doen aan die CSV's."

Het sectorhoofd erkent echter ook dat de aanpak van dit probleem niet alleen bij de politie ligt en pleit voor een integrale benadering waarbij alle betrokken partijen, zoals gemeenten en het OM, hun rol oppakken. Ze benadrukt het belang van kennisdeling en prioritering binnen de politie en in samenwerking met andere instanties zoals het OM en lokale bestuurders.

Uit het diepte-interview met het Sectorhoofd van de Dienst Regionale Recherche Midden-Nederland valt te concluderen dat de politie door het sectorhoofd wordt gezien als een organisatie die een belangrijke rol speelt in de aanpak. Het signaleren (om vervolgens te adviseren) en begrenzen worden gezien als de in te nemen rollen. Het sectorhoofd pleit voor een integrale aanpak waarbij alle betrokken partijen samenwerken, kennis delen en het onderwerp prioriteren.

6.3 Resultaten landelijke peiling onder bestuurskundigen van de politie

Naast de interne focusgroep en een diepte-interview met de districtchef is op dinsdag 16 april 2024 tijdens de Landelijke Dag voor Bestuurskundigen een peiling gehouden onder bestuurskundige politiemedewerkers door het hele land. Deze peiling richtte zich op de mate waarin zorgfraude en criminele zzp'ers in de zorg als thema binnen de verschillende politie-eenheden werden ervaren, evenals de rol(len) die de politie zou moeten spelen in dit complexe vraagstuk. De resultaten van de peiling bieden inzicht in de percepties en standpunten van bestuurskundigen binnen de politie over de roloppvatting.

Invulling

Tijdens de Landelijke Dag voor Bestuurskundigen is een beknopte inleidende presentatie gegeven over het onderwerp van dit onderzoek. Met deze context zijn de twee vragen schriftelijk voorgelegd aan achttien politiemedewerkers uit 8 van de 12 eenheden. Alle antwoorden zijn schematisch in kaart gebracht en worden in deze paragraaf geanalyseerd en geduid.

Zorgfraude en criminele zzp'ers in de zorg als thema binnen de eenheid

Uit de verzamelde gegevens naar de vraag of zorgfraude/criminele zzp'ers in de zorg een thema is binnen de eenheid blijkt dat het in verschillende mate als een relevant thema worden beschouwd binnen de politie-eenheden. In sommige regio's wordt het als een ernstig en groeiend probleem ervaren, terwijl in andere gebieden de aandacht en acties nog beperkt zijn. In de eenheden waar het als een probleem wordt beschouwd, wordt vaak gewezen op de toename van dit fenomeen en de impact ervan op de maatschappij. In gebieden waar de aandacht minder uitgesproken is, zoals bijvoorbeeld de Landelijke Eenheid, wordt aangegeven dat het geen prioritair thema is binnen de eenheid.

Landelijke peiling onder bestuurskundigen

Bestuurskundige Amsterdam

"Ik weet niet of het een formeel thema is, maar ik weet zeker dat het een onderwerp is dat bij veel collega's leeft en tot frustratie leidt."

Bestuurskundige Oost-Nederland

"Veel crimineel geld wat verdiend wordt over de rug van kwetsbare groepen = overheidsgeld = ondermijnend"

Visie op de rol(len) van de politie

Wat betreft de rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, tonen de antwoorden een diversiteit aan opvattingen. Uit figuur 15 blijkt dat overwegend wordt benadrukt dat *signaleren* een belangrijke rol is voor de politie, waarbij het verzamelen en delen van informatie met relevante partners benadrukt wordt. Daarnaast worden ook *adviseren* over en eventueel opsporen (*begrenzen*) van strafbare feiten genoemd als mogelijke taken. Daarentegen geven enkele bestuurskundigen aan dat terughoudendheid nodig is bij de rol *beschermen*. Hier wordt opgemerkt dat andere partijen mogelijk meer geschikt zijn voor deze taak.

Landelijke peiling onder bestuurskundigen

Bestuurskundige Zeeland-West Brabant

"Met name signaleren en adviseren vanuit onze werkzaamheden. Aandachtspunt: collega's signaleren het fenomeen niet altijd of constateren dit wel en verstrekken de informatie niet aan de juiste partner. Dit verdient de aandacht."

Bestuurskundige Eenheid Landelijke Expertise en Operaties

"Als je een rol zou hebben zou dit beschermen zijn. Aan de andere kant, zijn er geen andere partijen die dit veel beter kunnen met de juiste bevoegdheden?"

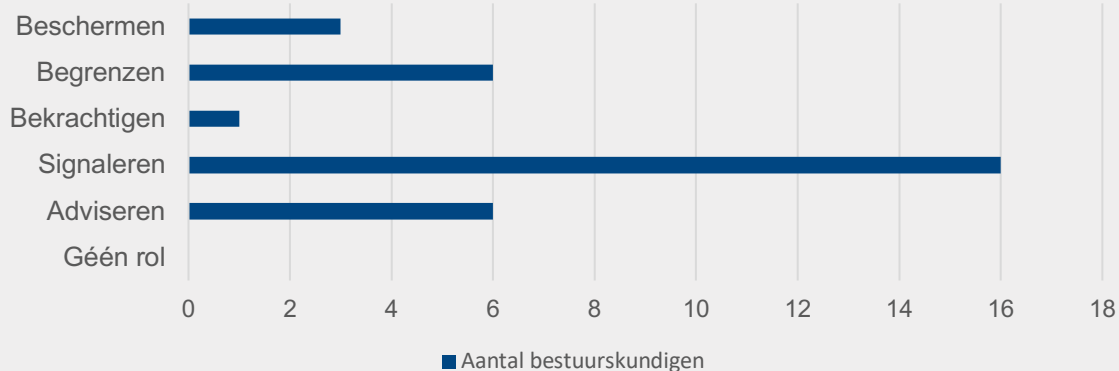
Bestuurskundige Amsterdam

"Met kop en schouders er bovenuit: signaleren! politie doet zooveel info op, dat moeten we minimaal kunnen en moeten delen zodat de toezichthouder en de gespecialiseerde opsporingsdiensten kunnen handhaven."

In de antwoorden komt ook naar voren dat er behoefte is aan meer duidelijkheid met betrekking tot de rol van de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Dit blijkt bijvoorbeeld uit opmerkingen over het belang van prioritering of vastgelegd beleid in eenheden.

Ondanks de variaties in perceptie en prioriteit, is een opvallende bevinding dat geen van de bestuurskundigen van de politie aangeven dat er géén rol weggelegd is voor de politie.

Figuur 15: Peiling bestuurskundigen politie (n=18, 8 van de 12 eenheden)



De resultaten van de landelijke peiling onder bestuurskundige politiemedewerkers (zie Figuur 15) laten zien dat het fenomeen van criminele zzp'ers in de zorg erkend wordt als relevant probleem waar de politie iets mee moet. Hoewel er verschillen zijn in acties binnen de politie-eenheden, kan geconcludeerd worden dat er algemene overeenstemming is over rol *signaleren* voor de politie in de aanpak. Er bestaat echter geen consensus over de exacte rol die de politie moet spelen in het aanpakken van dit probleem, waarbij sommige respondenten pleiten voor een meer proactieve betrokkenheid, terwijl anderen terughoudender zijn en wijzen op de beperkingen van de politie op dit gebied. Dit verschil aan opvattingen benadrukt de complexiteit van het vraagstuk en onderstreept de noodzaak om tot meer duidelijkheid te komen over welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Waar de bestuurskundigen het wel over eens zijn is dat de politie iets moet met het fenomeen, gezien geen enkele medewerker aangeeft dat de politie helemaal geen rol heeft.

6.4 Samenhang van resultaten en deelconclusie

De verschillende onderzoeksbevindingen in dit hoofdstuk bieden een uitgebreid inzicht in de percepties en opvattingen van politiemedewerkers over de rollen die de politie kan innemen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Hoewel het lastig is om een eenduidige uitspraak te doen over wat "de" politie vindt, tonen de bevindingen uit de interne focusgroep, het diepte-interview met het Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche van Midden-Nederland en de landelijke peiling onder bestuurskundigen van de politie een gedeelde erkenning van de urgentie van het probleem en de noodzaak voor actie vanuit de politie.

In de interne focusgroep kwamen verschillende perspectieven naar voren over de rollen van de politie, met een overeenstemming op *signaleren* en *begrenzen (opsporen)* als belangrijkste rollen. Dit werd ondersteund door de opvattingen van het Sectorhoofd Dienst Regionale Recherche, die ook aangaf dat signaleren en begrenzen rollen zijn waar de politie zich op moet richten. Deze bevindingen werden verder bevestigd door de resultaten van de landelijke peiling onder bestuurskundigen van de politie, waarbij er bijna unanieme overeenstemming is dat signaleren als een belangrijke rol wordt gezien door de respondenten.

Hoewel er variaties waren in acties binnen de verschillende politie-eenheden, was er algemene overeenstemming dat de politie een rol moet spelen in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg, zoals ook blijkt uit het feit dat geen enkele bevroagde politiemedewerker aangeeft dat de politie geen rol heeft. Dit benadrukt het belang van een verdere invulling van de visies die politiemedewerkers hebben op de rol(len) van de politie.



7

Hoe de politie haar voorkeursrol(len) kan invullen met bijbehorende handelingsperspectieven

Nu de visies op de rol(len) van de politie in de aanpak van criminele zcp'ers in de zorg in kaart zijn gebracht, kan gekeken worden naar de verschillende manieren van hoe de politie deze rol(len) kan invullen. In dit hoofdstuk worden mogelijke handelingsperspectieven uiteengezet en afgewogen. Allereerst wordt teruggerepen op de voorkeursrol(len) die voort zijn gekomen uit de fieldresearch onder externe partners en de politie zelf (*Paragraaf 7.1*) en vervolgens worden handelingsperspectieven beschreven die behoren tot de voorkeursrol(len) (*Paragraaf 7.2*) en worden hier conclusies aan verbonden (*Paragraaf 7.3*).

7.1 De voorkeursrol(len)

Uit deelvraag 4 en 5 kan geconcludeerd worden dat onder zowel externe partners als de politie er het meeste draagvlak bestaat voor het innemen van de rollen:

The infographic consists of two blue rounded rectangular boxes. The top box is titled 'Signaleren' and features an icon of a person holding a magnifying glass over a group of people. The text below the icon explains that the police uses its operational experience and professional expertise to share information with partners, leading to faster and better prevention and follow-up of criminal acts. The bottom box is titled 'Begrenzen (ongoorloofd gedrag)' and features an icon of a hand with a red 'X' over it, indicating prohibition. The text explains that the police restricts and ends illegal behavior by setting limits on police capacity for tracing punishable acts, thus keeping the form of care fraud manageable and/or bringing it back within acceptable boundaries.

7.2 Mogelijke handelingsperspectieven

Om deze paragraaf uit te werken, worden allereerst de handelingsperspectieven voor *signaleren* uiteengezet. Daarna die van *begrenzen* om vervolgens te kijken over er *overkoepelende* handelingsperspectieven te formuleren zijn. De handelingsperspectieven worden uitgelicht met dikbedrukte tekst.

Signaleren

Allereerst kijken we wat de politie nu al kan doen. Een handelingsperspectief die hierbij hoor is dat de politie via de eigen Bestuurlijke Aanpak, die al is ingericht in elke eenheid, kan kijken naar hoe **bestuurskundigen ingezet kunnen worden om BR's op te stellen en te delen met bestuursrechtelijke partners als gemeenten, IGJ-toezicht en/of de NZa voor hun taak in toezicht en handhaving**. Dit ondervangt ook enigszins de adviserende rol waar bij sommigen behoefte aan is. Dit draagt bij aan "Structure" uit het 7s-model, gezien hiermee een taak wordt belegd bij een afdeling binnen de organisatie.

Hierbij kan het wel van belang zijn om **na te gaan in hoeverre het fenomeen speelt in elke eenheid volgens het informatiebeeld van de desbetreffende eenheid**. Dit kan concreet gedaan worden door een landelijke inventarisatie per eenheid te maken die vervolgens tot een eenheidsoverstijgend beeld leidt binnen de politie. Vanuit dit beeld kan gestuurd worden op de inzet van bijvoorbeeld de Bestuurlijke Aanpak binnen de politie. Het Landelijk Programma Ondernijning kan hier een rol spelen door bij zogenoemde eenheidsgesprekken aandacht te besteden aan het fenomeen. Het draagt daarmee bij aan "Systems" uit het 7s-model, gezien het informatiesysteem rondom het fenomeen wordt verbeterd.

Een ander handelingsperspectief dat past binnen de signalerende rol is het **aansluiten als partner bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) om signalen te delen**. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat gedurende het onderzoek er wisselende geluiden zijn hierover. Het IKZ geeft aan dat hun casuïstiekteam gebaat zou zijn bij de doorzetting van signalen vanuit de politie. De beleidsmedewerker zorgfraude van het OM ziet liever een meer direct aansluiting met de Recherche Zorgfraude van de NLA om informatie te delen vanwege het feit dat het allebei opsporingsdiensten zijn die vrijelijk informatie met elkaar kunnen delen met weinig belemmeringen. De afweging over het al dan niet aansluiten bij het IKZ heeft invloed op de S van "Systems" uit het 7s-model.

Dat vormt gelijk het volgende handelingsperspectief, namelijk een **nauwere samenwerking zoeken met de Recherche Zorgfraude van de NLA en de opsporingsafdeling van de IGJ ten behoeve van informatiedeling zodat strafrechtelijk opgetreden kan worden**. Uit meerdere diepte-interviews, waaronder met de NLA, IGJ en het OM, komt naar voren dat dit handelingsperspectief goed bij kan dragen aan de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg. Dit kan concreet gedaan worden door bijvoorbeeld vanuit elke betrokken organisatie een afvaardiging te sturen die het mandaat en vaardigheden heeft om tot een effectieve projectsamenwerking te komen ("*Structure*" en "*Skills*" uit het 7s-model). In een projectvoorstel worden concrete afspraken gemaakt over mensen, middelen, de inzet vanuit elke partij en vanuit welk wettelijk kader elke partij gaat handelen. Deze benadering kan getoetst worden door bijvoorbeeld een pilot te starten in één eenheid waar het fenomeen rondom criminele zzp'ers in de zorg als hoog op de agenda staat bij alle betrokken partijen.

Een andere concretere manier waarop dit ingevuld kan worden, en wat daarmee een vijfde handelingsperspectief vormt, is het **inrichten van één centraal punt binnen de politie waar signalen van criminele zzp'ers in de zorg en de ondermijnende onderdelen ervan binnen kunnen komen**. Dit met als doel om vervolgens gestructureerd, en volgens de juiste juridische kaders die beschreven zijn in Paragraaf 2.3, signalen te kunnen delen met partners die bevoegd zijn om iets met de informatie te doen in de vorm van onderzoek en vervolging ("*Structure*" uit het 7s-model). Dit gaat bij uitstek niet alleen om strafrechtelijk partners, gezien ook bestuursrechtelijke en civielrechtelijke partners hier iets aan kunnen hebben.

In de brede zin is daarvoor wel nodig dat **politied medewerkers bewust worden gemaakt van hoe ze criminele zzp'ers in de zorg in hun dagelijkse werk kunnen signaleren**. Wat enkele externe partners aangeven is dat kennis over het onderwerp afhankelijk is van een politied medewerker die er in de dagelijkse praktijk mee bezig is. Op het gebied van "*Staff (vaardigheden en personeel)*" en "*Skills*" uit het 7s-model valt daarom te stellen, net zoals in de interne focusgroep is gebeurd, dat dit een van de eerste stappen zou moeten zijn om effectief naar partners te kunnen signaleren. Signaleren begint namelijk bij bewustwording en kennis (Veiligheidsalliantie regio Rotterdam, z.d.). Dit kan de politie doen door bijvoorbeeld een interne bewustwordingscampagne op te zetten of nog specifieker bij briefings van diensten in basisteams stilstaan bij het onderwerp. Ook hier is het van belang dat het onderwerp van gesprek is bij basisteams in eenheden waar het fenomeen door bijvoorbeeld een Eenheidsondermijningsbeeld is gesignaleerd.

Begrenzen

Wat gedurende het onderzoek benadrukt is door zowel externe partners als politied medewerkers is dat de politie moet bijdragen aan opsporing (*begrenzing*) wanneer de zorgfraude die gepleegd wordt door criminele zzp'ers in de zorg verworven is met andere vormen van criminaliteit zoals witwassen, criminele uitbuiting en/of deelname aan een criminele organisatie.

Ook hier kijken we allereerst naar wat de politie nu al kan doen. Het eerste concrete handelingsperspectief waarmee invulling gegeven kan worden aan de begrenzende (opsporende) rol is het **gebruiken van iCOV-rapporten over vermogens, inkomstenbronnen en relaties van criminele zzp'ers in de zorg**. In Paragraaf 2.3 wordt uiteengezet welke gegevens boven water gehaald kunnen worden. Door het gebruiken van deze rapportages kan de politie in opsporingsonderzoeken, waar criminele zzp'ers in de zorg aan bod komen, een sterkere informatiepositie creëren. Wel moet rekening gehouden worden met dat deze rapportages niet met andere partners gedeeld mogen worden (zie Paragraaf 2.3). Tegelijkertijd kunnen ook partners in de aanpak van zorgfraude, zoals de NLA en de FIOD, deze rapporten zelf ook opvragen. Dit handelingsperspectief draagt bij aan "*Systems*" uit het 7s-model doordat het informatiesysteem voor de aanpak verbetert.

Een handelingsperspectief dat invulling kan geven aan deze rol is het **prioriteren van criminele zzp'ers in de zorg en de ondermijnende aspecten ervan in de eenheid**. Dit zorgt

er ook voor dat in de uitvoering van opsporingsonderzoeken meer aandacht is voor het fenomeen en er dus capaciteit voor wordt ingezet (“Staff” en “Systems” uit het 7s-model). Uit de interne focusgroep en de landelijke peiling onder bestuurskundigen komt naar voren dat in eenheden die al acties ondernemen hebben aantoonbaar meer gedaan wordt vanuit politieorganisatie op de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg. Om dit concreet te regelen moet het fenomeen terugkomen in het informatiebeeld van een eenheid, zoals beschreven in het tweede handelingsperspectief met betrekking tot de rol “signaleren”.

Een ander mogelijk handelingsperspectief bij het innemen van een begrenzend rol is, volgens de teamcoördinator van de IGJ, het **opzetten van een project voor kortere of langere duur waarin de politie samen met partners als de NLA, IGJ en het OM opsporingszaken draaien** en concrete afspraken maken over wie wat gaat doen, welke indicatoren aandacht krijgen en dat er snel criminele zzp’er in de zorg ter zitting komen voor een rechter. Hierin kan het Hit And Run Cargo (HARC) team als voorbeeld voor dienen. Dit is een samenwerkingsverband van douane, FIOD, zeehavenpolitie en het OM in Rotterdam die in gezamenlijkheid zaken oppakken voor opsporing en vervolging in de Rotterdamse haven (Persoonlijke communicatie, 4 juni 2024). Het opzetten van een samenwerking met partners vormt in zekere zin een verdergaand handelingsperspectief wat op korte termijn resultaten kan boeken. De vraag is of het capaciteitsvraagstuk waar de politie en andere partners mee kampen dit toe kan laten (“Staff” en “Systems” uit het 7s-model).

Overkoepelend handelingsperspectieven voor signaleren én adviseren

Wat uit de hiervoor opgesomde handelingsperspectieven gehaald kan worden, is dat op meerdere vlakken stappen ondernomen kunnen worden. Tijdens het onderzoek hebben meerdere externe partners en politiemedewerkers benadrukt dat het voor de politie belangrijk is om een totaalplaatje te krijgen van wat ze kunnen doen. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de politie nog geen knopen heeft doorgehakt over hoe de organisatie omgaat met haar potentiële rol in de aanpak.

Dat vraagt volgens een aantal respondenten om **het ontwikkelen van strategie met concrete plannen waarin, in afstemming met het OM als bevoegd gezag, wordt beschreven hoe de politie signalerend en begrenzend bij wil dragen aan de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg met partners**. Hierin kunnen veel van de uiteengezette handelingsperspectieven afgewogen tegen elkaar. Zo moeten antwoorden geformuleerd worden op vragen als waar de politie op inzet, waar het speelt, op welke onderdelen in het criminele proces de politie in kan grijpen, hoe het gezag van de politie hiernaar kijkt, hoe het vanuit de besluitvormingslijnen aangestuurd kan worden en hoe de leiding van politie naar het fenomeen kijkt (“Strategy” uit het 7s-model).

Wat tijdens de interne focusgroep ook aan bod kwam, was dat het gaat om “én, én, én” in de acties die de politie moet ondernemen op de rollen die zij voor zich ziet. Naast het ontwikkelen van een strategie (wat tijdrovend kan zijn) kan het van toegevoegde waarde zijn om **lopende initiatieven vanuit de politie, zoals het opstellen van het signaaldocument voor en met (zorg)partners (zie Paragraaf 2.2.), doorgang te laten vinden zodat het werk vanuit de politie niet stil komt te liggen**.

7.3 Samenhang van resultaten en deelconclusie

Uit dit hoofdstuk valt te concluderen dat op de voorkeursrollen *signaleren* en *begrenzen (opsporen)*, die voortvloeien uit de onderzoeksresultaten, meerdere handelingsperspectieven te formuleren zijn. Handelingsperspectieven die van invloed zijn op vrijwel alle onderdelen van het 7s-model.

Op het gebied van *signaleren* kan de politie bestuurskundigen inzetten om informatie te delen met bestuurlijke partners, kan nagegaan worden in hoeverre het fenomeen speelt in elke eenheid en kan een nauwere samenwerking gezocht worden met partners als het IKZ, de Recherche Zorgfraude van de NLA en de opsporingsafdeling van de IGJ om informatie te delen. Maar ook kan binnen de politie werk gemaakt worden van bewustwording rondom het fenomeen zodat het beter gesignaleerd kan worden en kan één centraal punt georganiseerd worden waar alle signalen van criminele zzp'ers in de zorg binnenkomen en doorgeleid worden naar partners. Al met al betekenen de handelingsperspectieven voor de signalerende rol het meeste voor *“Structure”*, *“Systems”*, *“Staff”* en *“Skills”* uit het 7s-model. Want informatie- en samenwerkingssystemen moeten hiervoor opgezet worden, de politie moet organisatorisch ingericht zijn om deze rol aan te kunnen nemen en de vaardigheden van medewerkers om criminele zzp'ers in de zorg te signaleren moeten bevorderd worden.

Op het gebied van *begrenzen (opsporen)* kan de politie, naast het gebruiken van iCOV rapportages om criminele zzp'ers beter op te sporen, in eenheden waar het fenomeen speelt het hoger prioriteren waardoor het meer aandacht krijgt in de uitvoering. Ook kan de politie overwegen om een project op te zetten waarin in samenwerking met partners als de NLA, IGJ en het OM opsporingszaken worden gedraaid. Dit vormt echter wel een verdergaand handelingsperspectief wat goed afgewogen dient te worden tegen andere inzet van de politie. Al met al betekenen de handelingsperspectieven voor de begrenzende (opsporende) rol het meeste voor *“Systems”* en *“Staff”* uit het 7s-model. Want ook hier moeten samenwerkingssystemen opgezet worden en betekent een grote inzet in de opsporing van criminele zzp'ers in de zorg iets voor de personele capaciteit die deze inzet nodig heeft.

Maar in samenhang kan geconcludeerd worden dat een allesomvattend geheel in handelingsperspectieven te vinden is in het ontwikkelen van strategie met concrete plannen waarin, in afstemming met het OM als bevoegd gezag, wordt beschreven hoe de politie signalerend en begrenzend bij wil dragen aan de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg met partners (*“Strategy”* uit het 7s-model). Dit vormt wel een tijdrovend proces, wat maakt dat andere losse handelingsperspectieven die passen binnen een denkrichting van de strategie doorgang moeten blijven vinden om geen stilstand te creëren. Door de voorkeursrollen van de politie in te vullen aan de hand van de aangereikte handelingsperspectieven kan zij effectief bijdragen aan aanpak van criminele zzp'ers in de zorg.



8

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In dit exploratieve onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: “Welke rol(len) ziet de politie voor zichzelf in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg?” Hiervoor is in zes deelvragen een kwalitatief en kwantitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van het analyseren van literatuur en (beleids)documenten, het ophalen van input bij zeven externe partners over welke rol(len) zij zien voor de politie, een interne focusgroep met zes politiemedewerkers van verschillende afdelingen en expertises, een landelijke peiling onder bestuurskundigen en een diepte-interview met een Sectorhoofd van de Dienst Regionale Recherche waarin dezelfde vragen centraal stonden.

Uit de onderzoeksresultaten naar de eerste deelvraag over wat het huidige (informatie)beeld is rondom de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg valt te concluderen dat alle spelers in de aanpak voor een complexe omgeving zorgen waarin resultaat geleverd moet worden. Daarnaast laten de ontwikkelingen zowel binnen als buiten de politieorganisatie zien dat het fenomeen leeft. In de uitvoeringsinstanties, de media en de politiek. Deze ontwikkelingen worden ondersteund door de behoefte aan meer informatiedeling op verschillende juridische sporen, zoals strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk. De politie heeft veel juridische mogelijkheden om informatie te delen met bevoegde partners als de NLA, IGJ, FIOD, NZa, gemeenten en via een omweg zorgverzekeraars. De NLA vormt als primaire opsporingsdienst een van de belangrijkste partners hierin.

Uit de resultaten van de tweede deelvraag en het crime script naar hoe de criminele zzp'er in de zorg te werk gaat kan gesteld worden dat criminele zzp'er in de zorg goed gebruik weten te maken van de complexiteit en versnippering van de zorgsector. Eerst vervalsen ze hun papieren, waarna ze zich inschrijven bij de KVK. Vervolgens weten ze met vervalste papieren opdrachtgevers te verwerven en plegen ze verschillende vormen van zorgfraude, en weten dit te vermengen met andere inkomstenbronnen van crimineel verkregen geld. Het biedt inzicht op de onderdelen van het criminele proces waarin de politie iets kan betekenen, zoals de signaalfunctie van de wijkagent bij de handelingen waarin criminelen overgaan tot het misbruiken van cliënten in de wijk of meer aandacht creëren voor criminele zzp'ers in de zorg wanneer in opsporingsonderzoeken wordt gesignaleerd dat crimineel verdiend vermogen wordt vermengd met uit fraude verkregen zorggelden.

Vervolgens blijkt uit het literatuuronderzoek naar welke rollen de politie theoretisch gezien in zou kunnen nemen dat er zes rollen te beschrijven zijn. Hierbij valt een onderscheid te maken in de drie wettelijke en twee aanvullende taken van de politie. Onder de wettelijke taken verstaan we *beschermen* (mensen/goederen), *begrenzen* (opsporen) en *bekrachtigen* (gewenst gedrag). Onder de aanvullende taken verstaan we signaleren en adviseren. Tot slot is het hebben van géén rol ook een rol, wat maakt dat er in totaal zes rollen zijn voorgelegd aan de respondenten in dit onderzoek.

Daarnaast blijkt het uit de analyse naar welke rol(len) de betrokken externe partners zien voor de politie in de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg dat de politie vanwege haar grote informatiepositie gezien wordt als partner in het *signaleren* van het fenomeen. Zowel op fenomeen- als casusniveau. Bovendien biedt bestaande wet- en regelgeving de politie ruimte om met verschillende partners informatie te delen. Daarnaast wordt benadrukt dat de politie een rol kan spelen in het *begrenzen* (*opsporen*) van criminele zzp'ers die betrokken zijn bij zorgfraude, met name wanneer dit verweven is met andere vormen van criminaliteit zoals witwassen, criminele uitbuiting of deelname aan een criminele organisatie. Een samenwerkingsgerichte aanpak wordt onderschreven door meerdere partners.

Vervolgens wijst de analyse naar welke visies er binnen de politie zijn op de in te nemen rollen dat de interne focusgroep met zes politiemedewerkers, het diepte-interview met een Sectorhoofd van de Dienst Regionale Recherche en de landelijke peiling onder bestuurskundigen van de politie uit dat er overeenstemming is dat de politie een *signalerende* en *begrenzende* (*opsporende*) rol moet aannemen in de aanpak. Dit met op hoofdlijnen dezelfde argumenten die de externe partners bieden voor deze rollen. Hoewel het lastig is om

een uitspraken te kunnen doen over wat “de” politie vindt, tonen de bevindingen een gedeelde erkenning van de urgentie van het probleem en de noodzaak voor actie vanuit de politie. Zo heeft geen enkele politiemedewerker (of externe partner) aangegeven geen rol te zien voor de politie in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg.

Tot slot blijkt uit de onderzoeksresultaten naar met welke handelingsperspectieven de politie haar voorkeursrol(len) kan invullen dat op het gebied van signalering én begrenzing verschillende stappen ondernomen kunnen worden, zoals het opzoeken van de samenwerkingen voor informatiedeling wat ondersteund kan worden door één centraal punt binnen de politie die signalen ontvangt en doorspeelt (*signaleren*) of het intern prioriteren van het fenomeen waardoor in er in de opsporing meer aandacht voor ontstaat (*begrenzen*). Maar in samenhang kan geconcludeerd worden dat een allesomvattend geheel in handelingsperspectieven te vinden is in het ontwikkelen van strategie met concrete plannen waarin, in afstemming met het OM als bevoegd gezag, wordt beschreven hoe de politie signalerend en begrenzend bij wil dragen aan de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg met partners. Door deze allesomvattende benadering kan verbinding gelegd worden tussen de losse handelingsperspectieven.

Met een complexe en zich steeds verder ontwikkelende arena in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg, staat de politie voor een uitdaging die vraagt om daadkrachtige actie. Het onderzoek onthult niet alleen de dringende behoefte aan informatiedeling en samenwerking tussen diverse partners, maar ook de rol die de politie kan spelen in het signaleren en begrenzen (opsporen) van deze criminele zzp’ers die over de rug van kwetsbaren cliënten goud geld willen verdienen. Eén ding is duidelijk: stilzitten is geen optie. Door de samenwerking op te zoeken en als politie knopen door te hakken op strategisch niveau, kan deze ondermijning van het zorgsysteem en het misbruiken van de kwetsbaren in onze samenleving een halt toegeroepen worden.

Aanbevelingen

In dit onderdeel staan we stil bij de aanbevelingen die voortvloeien uit het exploratieve onderzoek naar welke rol(len) de politie voor zichzelf ziet in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg. De aanbevelingen richten zich op hoe de politie haar voorkeursrollen *signaleren* en *begrenzen* (*opsporen*) kan invullen in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg.

Per aanbeveling staat een toelichting over waarom de aanbeveling wordt gedaan, worden voor- en nadelen uiteengezet en wordt kort beschreven hoe de aanbeveling geïmplementeerd kan worden (wie doet wat).

3. Ontwikkel een strategie met concrete plannen waarin, in afstemming met het OM als bevoegd gezag, wordt beschreven hoe de politie concreet signalerend en begrenzend bij wil dragen aan de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg met partners.

Een effectieve aanpak vraagt om een allesomvattende en doordachte formulering van wat de politie kan doen in de aanpak van criminele zzp’ers in de zorg. Dat vraagt ook om een prioritering van deze ondermijning in de zorg. Een duidelijke strategie, ontwikkeld in afstemming met het OM als bevoegd gezag, is daarom essentieel om de rol van de politie in het signaleren en begrenzen van het fenomeen te definiëren. Zo moeten antwoorden geformuleerd worden op vragen als waar de politie op inzet, waar het speelt, op welke onderdelen in het criminele proces de politie in kan grijpen, hoe het gezag van de politie hiernaar kijkt, hoe het vanuit de besluitvormingslijnen aangestuurd kan worden en hoe de leiding van politie naar het fenomeen kijkt.

Tegelijkertijd is een strategie zonder concrete plannen geen strategie. Voor de uit te werken strategie zijn de onderstaande concrete handelingsperspectieven onderzocht en op hoofdlijnen uitgewerkt. Deze kunnen meegenomen worden in het ontwikkelen van de strategie waarin afwegingen gemaakt kunnen worden in waar capaciteit en

middelen op worden ingezet, afhankelijk van de waarde die elk handelingsperspectief met zich meebrengt in de praktijk (zie Hoofdstuk 7 voor uitgebreidere toelichtingen op elk handelingsperspectief):

Signaleren

10. Het *inzetten van de bestuurskundigen (via de Bestuurlijke Aanpak) om BR's op te stellen en te delen* met bestuursrechtelijke partners als gemeenten, IGJ-toezicht en/of de NZa om toezicht en handhaving uit te oefenen op criminele zzp'ers in de zorg;
11. *Nagaan in hoeverre het fenomeen speelt in elke eenheid* volgens het informatiebeeld van de desbetreffende eenheid;
12. Een *nauwere samenwerking zoeken met de Recherche Zorgfraude van de NLA en de opsporingsafdeling van de IGJ* ten behoeve van informatiedeling;
13. Het *inrichten van één centraal punt binnen de politie* waar signalen van criminele zzp'ers in de zorg binnen kunnen komen.
14. *Bewustwording creëren bij politiemedewerkers* over hoe criminele zzp'ers in de zorg gesignaleerd kunnen worden en waar signalen gedeeld kunnen worden.
15. Het al dan niet *aansluiten als partner bij het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)* om signalen te delen.

Begrenzen (opsporen)

16. Het *gebruiken van iCOV-rapporten over vermogens, inkomstenbronnen en relaties* van criminele zzp'ers in de zorg als middel om effectieve opsporingsonderzoeken te draaien.
17. Het *prioriteren van criminele zzp'ers in de zorg en de ondermijnende aspecten ervan in eenheden* waar het onderwerp op de radar is in het informatiebeeld.
18. Het *opzetten van een project voor kortere of langere duur waarin de politie samen met partners als de NLA, IGJ en het OM opsporingszaken draait*.

Voordelen

- Een strategie zorgt voor een allesomvattende benadering van het aan te pakken fenomeen vanuit de politie.
- Een strategie biedt structurele kader voor de politie om haar rol te vervullen, waardoor er een gecoördineerde aanpak ontstaat.
- Door de rol van de politie in de aanpak goed te definiëren, worden verwachtingen duidelijk en kunnen middelen effectief worden ingezet.

Nadelen

- Het ontwikkelen van een strategie kan een tijdrovend proces zijn.
- Er moet overeenstemming zijn meerdere interne en externe actoren.

Implementatie

De implementatie van deze aanbeveling vereist een gezamenlijke inspanning van de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en eventueel andere partners. De politie en het OM zullen het initiatief nemen tot het ontwikkelen van een strategie, waarbij de rol van de politie wordt vastgesteld in afstemming met het bevoegde gezag van het OM. Op het gebied van het creëren van interne informatiebeelden per eenheid (en vervolgens eenheids overstijgend) kan het Landelijk Programma Ondermijning bij zogenoemde eenheids gesprekken aandacht te besteden aan het fenomeen. Ook kan het LPO het fenomeen intern onder de aandacht brengen bij de leiding van de politie.

Vervolgens worden ook andere partners betrokken. Na analyse en consultatie wordt de strategie stapsgewijs geïmplementeerd, met regelmatige evaluaties voor aanpassingen indien nodig. Zo kan effectief samengewerkt worden om criminele zzp'ers in de zorg aan te pakken. Het ontwikkelen van strategieën duurt doorgaans drie tot negen maanden (Van den Burg, z.d.). Het uitvoeren ervan duurt jaren.

4. **Laat losse handelingsperspectieven en initiatieven vanuit de politie, die na een beoordeling passend zijn binnen de signalerende en begrenzende rol en op**

kortere termijn te realiseren zijn, doorgang vinden om stilstand in de aanpak te voorkomen.

De aanpak van criminele zzp'ers in de zorg is voortdurend in beweging. Daarom is een strategische benadering cruciaal. Tegelijkertijd kan het ontwikkelen van een strategie tijdrovend zijn en moet er veel af- en overeenstemming plaatsvinden met zowel interne als externe actoren. De balans tussen het ontwikkelen van een strategie en gaan "doen" als politie kwam bovendien terug in de discussie van de interne focusgroep.

Om de balans tussen strategie en concrete actie te vinden, wordt deze aanbeveling gedaan. Door losse handelingsperspectieven en initiatieven (die na een beoordeling op of ze passen zijn binnen de signalerende en begrenzendende rol vanuit de politie en op kortere termijn gerealiseerd kunnen worden) doorgang te laten vinden, kan de politie snel blijven reageren op veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen in het veld. Dit voorkomt dat de aanpak van criminele zzp'ers in de zorg vastloopt door bureaucratische processen of starre structuren. Ook zorgt het ervoor dat de informatiepositie van de politie opgebouwd blijft worden, wat van belang is voor de signalerende rol van de politie in de aanpak.

Enkele handelingsperspectieven die volgens het onderzoek op kortere termijn gerealiseerd kunnen worden zijn:

4. Het *inzetten van de bestuurskundigen (via de Bestuurlijke Aanpak) om BR's op te stellen en te delen* met bestuursrechtelijke partners als gemeenten, IGJ-toezicht en/of de NZa om toezicht en handhaving uit te oefenen op criminele zzp'ers in de zorg;
5. *Nagaan in hoeverre het fenomeen speelt in elke eenheid* volgens het informatiebeeld van de desbetreffende eenheid;
6. Het *gebruiken van iCOV-rapporten over vermogens, inkomstenbronnen en relaties* van criminele zzp'ers in de zorg als middel om effectieve opsporingsonderzoeken te draaien.

Voordelen

- Flexibiliteit: Het toestaan van losse handelingsperspectieven stelt de politie in staat om snel te reageren op nieuwe uitdagingen en kansen.
- Effectiviteit: Door verschillende initiatieven toe te staan, kan de politie een breed scala aan benaderingen gebruiken om criminele zzp'ers in de zorg aan te pakken.

Nadelen

- Risico op versnippering: Te veel losse initiatieven kunnen leiden tot versnippering van middelen en inspanningen, waardoor de effectiviteit verminderd. Daarom moet kritisch gekeken worden naar welke initiatieven wel en niet los van de te ontwikkelen strategie gestart kunnen worden.

Implementatie

De politie is verantwoordelijk voor het beoordelen van voorgestelde handelingsperspectieven en initiatieven om te bepalen of ze passen binnen de signalerende en begrenzendende rol. Na goedkeuring door iemand in een leidinggevende positie kunnen initiatieven doorgang vinden, waar mogelijk in samenwerking met externe partners zoals het OM, de NLA, IGJ, en andere relevante partners. Regelmatige evaluaties worden uitgevoerd om de voortgang van de initiatieven te monitoren en waar nodig aanpassingen aan te brengen.

Literatuurlijst

- (2019). In T. Fisher, & M. Julsing, *Onderzoek doen! Kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. (2022, April 14). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding*. Opgehaald van rekenkamer.nl: <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2022/04/14/en-zorg-gebrek-aan-daadkracht/rapport+Een+zorgelijk+gebrek+aan+daadkracht.pdf>
- Bervoets, E., van der Torre, E., & Dobbelaar, J. (2009). *Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering*. Opgehaald van politieenwetenschap.nl: <https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2009/politiepolitiek-135>
- Binnenlands Bestuur. (2023, Oktober 3). *Zorgfraude? Onderzoek de risicofactoren*. Opgehaald van binnenlandsbestuur.nl: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/van-dam-datapartners/risicofactoren-voor-zorgfraude>
- Boerema, D. (2023, December 7). *Ik Kocht Een NEP DIPLOMA: Dit Kan Je Ermee Doen!*. Opgehaald van youtube.com: <https://www.youtube.com/watch?v=C361jmGFwSc&t=497s>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Curfs, R. (2024, April 9). *Seksuele uitbuiting, witwassen en declaratiefraude: zorg lijdt onder georganiseerde misdaad*. Opgehaald van telegraaf.nl: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1651400836/seksuele-uitbuiting-witwassen-en-declaratiefraude-zorg-lijdt-onder-georganiseerde-misdaad>
- Curfs, R., & Frankenhuis, G. (2024, Maart 14). *Oplichters aan bed gevaar voor patiënt: steeds meer zorgmedewerkers betrapt met vals diploma*. Opgehaald van telegraaf.nl: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1843906151/oplichters-aan-bed-gevaar-voor-patient-steeds-meer-zorgmedewerkers-betrapt-met-vals-diploma>
- De Veer, A. J., & Francke, A. L. (2009). *Lonkt het perspectief van het werken als zelfstandige in de zorg?* Opgehaald van nivel.nl: <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/Rapport-zelfstandige-in-de-zorg.pdf>
- Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's. (2023, December 7). *White Paper Versterking van de Politiefunctie*. Opgehaald van open.overheid.nl: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-533c2a43a9339cb0809440ec30c1e3d06b148f82/pdf>
- Doe Het Zelf AOV. (z.d.). *Welke tarieven brengen zzp'ers in rekening?*. Opgehaald van doehetzelfaov.nl: https://doehetzelfaov.nl/nieuws/nieuws/?article_key=QT0544631
- Ensie. (z.d.). *Wat is de betekenis van Zorg?*. Opgehaald van ensie.nl: <https://www.ensie.nl/betekenis/zorg>
- Eysink Smeets, M., & H., V. (2008). *Van zendeling naar betrouwbaar bondgenoot. Op weg naar 'signaleren en adviseren' nieuwe stijl*. het Tijdschrift voor de Politie.
- Faber, W. (2013). *Ondermijning als activiteit en als gevolg: een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen*. Opgehaald van finec.eu: <http://www.finec.eu/PDF/Ondermijning-als-activiteiten-als-gevolg-Wynsen-Faber.pdf>
- Gemeente Twenterand. (z.d.). *Zorgfraude*. Opgehaald van twenterand.nl: <https://www.twenterand.nl/zorgfraude>

- Geul, A. (2018). Beleidsconstructie door intelligent kopiëren: de Japanse methode. In A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie: zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling* (pp. 57-68). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Gorissen, I. (2015). *De bestuurlijke rapportage*. Opgehaald van politieenwetenschap.nl/: <https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2015/de-bestuurlijke-rapportage-263>
- Hoogerwerf, A. (2014). In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- iCov. (z.d.). *iCov*. Opgehaald van icov.nl: <https://icov.nl/>
- Informatie Knooppunt Zorgfraude. (2020, December). *Eindrapport Verwevenheid zorg & criminaliteit*. Opgehaald van ikz.nl: <https://www.ikz.nl/binaries/informatie-knooppunt-zorgfraude/documenten/rapporten/2021/01/14/criminaliteit-en-zorg/Rapport+Verwevenheid+criminaliteit+en+zorg.pdf>
- Informatie Knooppunt Zorgfraude. (2023, Juli 26). *Jaarbeeld 2022*. Opgehaald van ikz.nl: <https://www.ikz.nl/binaries/informatie-knooppunt-zorgfraude/documenten/rapporten/2023/07/26/jaarbeeld-2022/IKZ+-Jaarbeeld+2022.pdf>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2023, Februari 21). *Oproep inspectie aan zorg en jeugdhulp: let op valse diploma's en VOG's*. Opgehaald van igj.nl: <https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2023/02/21/oproep-inspectie-aan-zorg-en-jeugdhulp-let-op-valse-diplomas-en-vogs>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (z.d.). *Arbeidsverleden zorgverlener controleren (vergewisplicht)*. Opgehaald van igj.nl: [https://www.igj.nl/onderwerpen/controleren-arbeidsverleden#:~:text=Controleren%20arbeidsverleden%20is%20verplicht&text=Dit%20geldt%20ook%20voor%20zzp,en%20geschillen%20zorg%20\(Wkkgz\)](https://www.igj.nl/onderwerpen/controleren-arbeidsverleden#:~:text=Controleren%20arbeidsverleden%20is%20verplicht&text=Dit%20geldt%20ook%20voor%20zzp,en%20geschillen%20zorg%20(Wkkgz))
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (z.d.). *Hoe werkt ons toezicht*. Opgehaald van igj.nl: <https://www.igj.nl/onderwerpen/hoe-werkt-ons-toezicht>
- Justis. (z.d.). *Bijzondere opsporingsdienst (BOD)*. Opgehaald van justis.nl: <https://www.justis.nl/producten/bijzondere-opsporingsdienst-bod>
- Justis. (z.d.). *Informatiepagina digitale VOG*. Opgehaald van justis.nl: <https://justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag/informatiepagina-digitale-vog>
- Kamer van Koophandel. (2021). *Stappenplan aan de slag in de zorg via een bemiddelaar*. Opgehaald van kvk.nl: <https://www.kvk.nl/starten/stappenplan-aan-de-slag-in-de-zorg-via-een-bemiddelaar/>
- Kamer van Koophandel. (z.d.). *Inschrijven en afspraak maken eenmanszaak*. Opgehaald van kvk.nl: <https://www.kvk.nl/inschrijven/inschrijven-en-afspraak-maken-eenmanszaak/>
- Kempes, M., & Bunschoek, J. (2023). *Veel cash, dure auto's, opvallende werktijden: 'Criminelen gebruiken zorg als dekmantel'*. Opgehaald van rtl.nl: <https://www.rtl.nl/onderzoek/artikel/5382871/criminelen-gebruiken-de-zorg-als-dekmantel>
- Kempes, M., & Bunschoek, J. (2023). *Veel cash, dure auto's, opvallende werktijden: 'Criminelen gebruiken zorg als dekmantel'*. Opgehaald van rtl.nl: <https://www.rtl.nl/rtl-home/artikel/5382871/criminelen-gebruiken-de-zorg-als-dekmantel>
- Klaassen, A., & Simonis, M. (2024). Bestrijding van zorgfraude: vele haken en ogen. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*.
- Klaassen, C. (2018). *Het moet en kan veiliger!* Opgehaald van repository.ubn.ru.nl: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/217599/217599.pdf?sequence=1>

- Kolthoff, E. (2016, Januari). *Ondermijning en de faciliterende rol van de overheid* . Opgehaald van ou.nl: <https://www.ou.nl/-/ondermijning-en-de-faciliterende-rol-van-de-overheid>
- Kunst, A. (2023, Mei 9). *Dure auto's en stapels cash: criminele zzp'ers slaan hun slag in de zorg* . Opgehaald van ad.nl: <https://www.ad.nl/binnenland/dure-autos-en-stapels-cash-criminele-zzp-ers-slaan-hun-slag-in-de-zorg~a72bd146/>
- Landman, W. (2015, September 18). *Blauwe patronen: Betekenisgeving in politiewerk*. Opgehaald van bureaulandman.nl: <https://bureaulandman.nl/wp-content/uploads/2019/03/blauwe-patronen.pdf>
- Managementmodellensite.nl. (z.d.). *Micro meso macro* . Opgehaald van managementmodellensite.nl: <https://managementmodellensite.nl/micro-meso-macro/>
- Meerdinkveldboom, M., & Terpstra, J. (2010). *Signalering & advisering door de politie bij georganiseerde criminaliteit*. Opgehaald van repository.ubn.ru.nl: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/83182/83182.pdf?sequence=1>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2020, Juli 3). *Bepalingen over gegevensuitwisseling ter bevordering van samenwerking binnen het zorgdomein en van doelmatige en rechtmatige zorg, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp (Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg)*. Opgehaald van eerstekamer.nl: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200703/memorie_van_toelichting_4/document3/f=/vladj1xyepzp.pdf
- Nederlandse Zorgautoriteit. (z.d.). *Meldpunt*. Opgehaald van nza.n: <https://www.nza.nl/contact/meldpunt>
- NOS. (2024, Mei 4). *Aanpak van zorgfraude blijft achter ondanks kritisch rapport van twee jaar geleden* . Opgehaald van nos.n: <https://nos.nl/artikel/2519181-aanpak-van-zorgfraude-blijft-achter-ondanks-kritisch-rapport-van-twee-jaar-geleden>
- Openbaar Ministerie. (2024, Februari 15). *Verdachte die werkte met vals zorgdiploma en stal van ouderen, hoort celstraf tegen zich eisen* . Opgehaald van om.nl: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/02/15/verdachte-die-werkte-met-vals-zorgdiploma-en-stal-van-ouderen-hoort-celstraf-tegen-zich-eisen#:~:text=Een%2027%2Djarige%20Arnhemse%20die,zich%20eisen%2C%20waarvan%207%20voorwaardelijk.>
- Openbaar Ministerie. (z.d.). *Functioneel Parket*. Opgehaald van om.nl: <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket>
- Overheid.nl. (2018). *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens* . Opgehaald van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041090/2018-07-01>
- Overheid.nl. (2021). *Wpg-machtigingsbesluit meldpunten niet-acute zorg* . Opgehaald van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045999/2021-12-11>
- Overheid.nl. (z.d.). *Politiewet 2012* . Opgehaald van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2023-02-18>
- Overheid.nl. (z.d.). *Politiewet 2012* . Opgehaald van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2023-02-18>
- Overheid.nl. (z.d.). *Wet politiegegevens* . Opgehaald van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022463/2023-11-01>
- Politie. (2021). *Strategische agenda politie 2021-2025* . Opgehaald van politie.nl: <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/over-de-politie/strategische-agenda-politie-2021-2025.pdf>

- Politie. (z.d.). *Kerntaken politie* . Opgehaald van politie.nl:
<https://www.politie.nl/informatie/kerntaken-politie.html>
- Politie. (z.d.). *Organisatiestructuur politie regionaal en lokaal* . Opgehaald van politie.nl:
<https://www.politie.nl/informatie/organisatiestructuur-politie-regionaal-en-lokaal.html>
- Politie. (z.d.). *Wat is ondermijning?* . Opgehaald van politie.nl:
<https://www.politie.nl/informatie/wat-is-ondermijning.html>
- Projectgroep Opsporing-2. (2003, November). *Tegenhouden troef*. Opgehaald van politieacademie.nl:
<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/4038.pdf>
- Radar. (2023, Maart 31). *Een vals diploma kopen voor 500 euro, inclusief registratie bij DUO?* . Opgehaald van radar.avrotros.nl: <https://radar.avrotros.nl/artikel/een-vals-diploma-kopen-voor-500-euro-inclusief-registratie-bij-duo-54374>
- Rechtspraak. (2023, Juli 3). *ECLI:NL:RBMNE:2023:2763* . Opgehaald van uitspraken.rechtspraak.nl:
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBMNE:2023:2763>
- Rechtspraak. (2024, Maart 12). *ECLI:NL:RBMNE:2024:1479* . Opgehaald van uitspraken.rechtspraak.nl:
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBMNE:2024:1479>
- Rechtspraak. (2024, Maart 5). *ECLI:NL:RBOBR:2024:802* . Opgehaald van uitspraken.rechtspraak.nl:
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOBR:2024:802>
- Regelhulp. (z.d.). *Hulpmiddelen voor medische zorg thuis* . Opgehaald van regelhulp.nl:
<https://www.regelhulp.nl/onderwerpen/hulpmiddelen/hulpmiddelen-medische-zorg-thuis>
- RIEC Oost-Nederland. (2023). *Criminele zzp'ers in de zorg Mei 2023 Een fenomeenanalyse*. Opgehaald van www.ede.nl:
https://www.ede.nl/fileadmin/ede.nl/afbeeldingen/Nieuws/2023/Fenomeenanalyse_criminele_zzp-ers_in_de_zorg.pdf
- Rijksoverheid. (z.d.). *Ik wil pgb-zorg geven als zelfstandig zorgverlener. Wat moet ik regelen?* . Opgehaald van rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb/vraag-en-antwoord/pgb-zorg-geven-als-zelfstandige-zorgverlener-wat-moet-ik-regelen>
- Rube, A. (2023, April 17). *Fraude*. Opgehaald van knmg.nl:
<https://www.knmg.nl/actueel/dossiers/kwaliteit-en-veiligheid-2/fraude#:~:text=Met%20'fraude'%20of%20'fraude,eigen%20of%20andermans%20financieel%20gewin.>
- Scribbr. (2021). *Exploratief onderzoek | Stappenplan & voorbeelden* . Opgehaald van scribbr.nl: <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/exploratief-onderzoek/>
- Smolenaars, M., & Spanjers, J. (2023, Februari 25). *Met valse papieren aan de slag in de zorg is crimineel makkelijk* . Opgehaald van ftm.nl: <https://www.ftm.nl/artikelen/valse-papieren-in-de-zorg>
- Snaphaan, T. (2021, December). *Licht, camera, actie! Een intelligencegestuurde aanpak van criminaliteit met crime scripting*. Opgehaald van researchgate.net:
https://www.researchgate.net/publication/356646234_Licht_camera_actie_Een_intelligencegestuurde_aanpak_van_criminaliteit_met_crime_scripting
- Snaphaan, T., Kostense, M., & Van Ruitenbergh, T. (2023). *Financial Crime Scripting Inzicht in winstgedreven criminaliteit*. Opgehaald van gompel-svacina.eu: <https://gompel-svacina.eu/product/financial-crime-scripting/>

- Swaen, B. (2023, Februari 6). *Een focusgroep of focusgroep-interview in je scriptie | Uitleg* . Opgehaald van scribbr.nl: <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/focusgroep/>
- Tweede Kamer. (2024, Mei 7). *Het bericht 'Voor miljarden aan zorgfraude gepleegd, maar pakkans nihil: 'En zorgpremies stijgen steeds meer''* . Opgehaald van [tweedekamer.nl/](https://www.tweedekamer.nl/): <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z07849&did=2024D18191>
- Tweede Kamer. (2024, April 17). *Uitstel beantwoording vragen van de leden Michon-Derkzen en Van den Hil over het bericht 'Honderden miljoenen aan WMO-fraude: 'Zorgcrimineel heeft vrij spel''* . Opgehaald van [tweedekamer.nl/](https://www.tweedekamer.nl/): <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z05213&did=2024D15613>
- Vakbond BOA ACP. (z.d.). *DOMEINEN* . Opgehaald van [ikbenboa.nl](https://www.ikbenboa.nl/): <https://www.ikbenboa.nl/werk/domeinen/>
- Van den Berg, S. (2021, Januari). Opgehaald van Weerbaarheid. Wijken en de rol van de Politie.
- Van den Burg, G. (z.d.). *Hoe lang doe jij over het formuleren van de strategie?* . Opgehaald van [cfocollege.nl](https://www.cfocollege.nl/): <https://www.cfocollege.nl/hoe-lang-doe-jij-over-de-strategie/>
- Van der Zwan, G. (2019, November 12). *We spraken een verkoper van valse diploma's* . Opgehaald van [vice.com](https://www.vice.com/): <https://www.vice.com/nl/article/bjw4pv/we-spraken-een-verkoper-van-valse-diplomas>
- Van Koetsveld, R., Hartmans, R., De Man, A., & Van Werven, R. (2016). *Politicocultuur in beweging: Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie*. Opgehaald van repository.wodc.nl: https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2177/2557-volledige-tekst_tcm28-73980.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Veiligheidsalliantie regio Rotterdam. (z.d.). *Bewustwording, signaleren en melden* . Opgehaald van veiligheidsalliantie.nl: <https://veiligheidsalliantie.nl/kennisbank/mensenhandel/bewustwording/>
- VNG. (2017). *Factsheet Vermoeden van zorgfraude in uw gemeente? En dan... Wat moet u weten als bestuurder?* Opgehaald van vng.nl: https://vng.nl/sites/default/files/2020-09/vermoeden-van-zorgfraude_20171108.pdf
- VNG. (z.d.). *Meldformulier Zorgfraude*. Opgehaald van vng.nl: <https://vng.nl/kennisbank-naleving/melden-bij-ikz>
- Zorgverzekeraars Nederland. (z.d.). *Fraudebeheersing* . Opgehaald van [zn.nl](https://www.zn.nl/): <https://www.zn.nl/dossier/controle-fraude/fraude/>

