

24 oktober 2024

Praktijkvoorbeelden ongebruikelijke transacties zorgfraude

Voor accountants, belastingadviseurs en
administratiekantoren

Inhoud

1.	Zorgfraude – algemeen	3
2.	Praktijkvoorbeelden	5
2.1	Samenspanning zorgverlener en budgethouder (ECLI:NL:RBMNE:2019:5647)	5
2.2	Zorgbedrijf verstrekt lening aan Duits (auto)bedrijf (ECLI:NL:CBB:2023:583)	5
2.3	Fiscale doorbelasting van kosten zonder onderbouwing (ECLI:NL:CBB:2023:583)	6
2.4	Te veel gedeclareerde uren, hoge onttrekkingen en mogelijke <i>kickback</i> naar gelieerde onderneming (ECLI:NL:RBOBR:2024:802)	7
3.	Jaarverslag FIU-NL 2023	8

In deze notitie worden enkele voorbeelden van ongebruikelijke transacties uitgewerkt. De voorbeelden zijn enerzijds ontleend uit de toezichtspraktijk en anderzijds gebaseerd op bestuursrechtelijke en strafrechtelijke jurisprudentie. De voorbeelden hebben betrekking op zorgfraude, met name met betrekking tot PGB-budgetten en thuiszorgorganisaties.

Deze notitie is bedoeld om de alertheid van instellingen te vergroten en daarnaast concrete handvatten te geven voor het herkennen van mogelijk ongebruikelijke transacties door het benoemen van voorbeelden bij de subjectieve indicatoren zoals vermeld in Bijlage 1 bij de Specifieke leidraden van het BFT.

Alvorens de voorbeelden uit te werken zal eerst stilgestaan worden wat zorgfraude inhoudt en welke *modi operandi* veel voorkomen.

1. Zorgfraude – algemeen

Zorgfraude is een bekend probleem en kan als volgt worden omschreven:

“Zorgfraude is een verzamelnaam voor diverse onwenselijke zaken. De overheid spreekt hiervan als iemand opzettelijk en doelbewust in strijd met de regels in de zorg handelt met het oog op eigen of andermans financieel gewin. Het kan zijn dat een zorgaanbieder meer zorg declareert dan hij daadwerkelijk levert. Ook kunnen indicaties voor de benodigde zorg met opzet zijn verhoogd, om zo meer inkomsten te genereren. Soms komt het zelfs voor dat een aanbieder helemaal geen zorg levert, terwijl er wel voor wordt betaald.¹”

Vermoedens van zorgfraude moeten door Wwft-instellingen als ongebruikelijke transactie gemeld worden bij de FIU Nederland (FIU-NL).

In 2022 heeft de FIU-NL een nieuwsbrief uitgebracht over zorgfraude met *red flags* voor Wwft-instellingen om zorgfraude te herkennen. Deze nieuwsbrief is beschikbaar gesteld aan Wwft-plichtige instellingen die een registratie hebben bij de FIU-NL.

In de praktijk kunnen accountants, belastingadviseurs of administratiekantoren stuiten op een vermoeden van zorgfraude en daarmee het melden van een ongebruikelijke transactie. De volgende feiten en omstandigheden zijn voorbeelden hiervan²:

- De personeelslasten bedragen (aanzienlijk) minder dan 70% van de totale bedrijfsopbrengsten. Het verlenen van zorg is arbeidsintensief. Indien de personeelslasten laag zijn, terwijl er toch veel zorggelden binnenkomen, kan dit een indicator zijn voor zorgfraude. Namelijk dat niet alle zorg is verleend;
- Winstmarges boven de 4%.
Zorgondernemingen kunnen winst halen. Afhankelijk van het type zorgonderneming ligt de winstmarge (voor belasting) gemiddeld ongeveer tussen de 2% en 4%³;
- Veelvuldig doorboeken van zorggelden langs verschillende ondernemingen, al dan niet van familie of bekenden. Dit kan duiden op verhullen of versluieren;
- Wisselingen in grote opdrachtgevers;
- Uitkeren van hoge dividenden (mogelijk om de Wet Normering Topinkomens-norm te omzeilen);

¹ Een zorgelijk gebrek aan daadkracht, Algemene Rekenkamer, p. 6.

² Uiteraard moeten alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang worden gezien. De opsomming is niet limitatief.

³ Raadpleeg voor actuele cijfers de [website](#) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

- Hoge rekening-courantverhoudingen met bestuurders (leningen);
- Zorgbestuurders die eerder een faillissement op naam hebben gehad en/of een doorstart hebben gemaakt;
- Sterke fluctuaties in hoogte van maandelijkse inkomsten van de zorgonderneming;
- Geldstromen naar andere bedrijven van dezelfde eigenaar of van familieleden zonder duidelijke reden;
- Er worden significante bedragen overgeboekt voor het inlenen van personeel, maar de tegenpartij is niet geregistreerd als uitlener van (zorg)personeel;
- Er vinden (substantiële) contante opnames van zorggelden plaats of contante opnames in de holdingvennootschap. Hoge contante opnames kunnen duiden op *kickback*-betalingen aan cliënten vanwege samenspanning (zie hierna);
- De bestuurders/eigenaren van de zorgonderneming hebben geen ervaring in de zorg;
- De bestuurders/eigenaren van de zorgonderneming hebben geen zorgdiploma's;
- De bestuurders/eigenaren hebben meerdere zorgondernemingen of hebben deze in het verleden gehad;
- De zorgonderneming heeft meerdere familieleden in dienst;
- De zorgonderneming is verplicht om cijfers te deponeren bij het CIBG⁴, maar hierbij worden onregelmatigheden zichtbaar, waaronder het niet of te laat deponeren;
- De zorgonderneming kent een onnodig complexe bedrijfsstructuur;
- Er zijn (meerdere) wisselingen in eigenaren of bestuurders, vaak binnen korte periode;
- De zorgonderneming heeft een onlogisch vestigingsadres. Bijvoorbeeld een kamer in een bedrijfsverzamelgebouw;
- Er is geen of amper informatie beschikbaar over de zorgonderneming in openbare bronnen;
- Er is negatieve informatie beschikbaar over de zorgonderneming in openbare bronnen.

Eerder is er ook een fenomeenonderzoek gepubliceerd met daarin samengevat enkele *modi operandi* van PGB-fraude⁵.

In het fenomeenonderzoek komen de volgende voorbeelden naar voren:

- Zorgbureau doet tevens bemiddeling, beheer en verantwoording van budget: budgethouder heeft geen zicht op budget en uren;
- Maximale benutting van budgetten (met hoge nettowinsten);
- Onvoldoende beroepsopleiding en kwalificaties van personeel zorgverlener om zorgtaken te kunnen uitvoeren;
- Inzet personeel (fte) versus gedeclareerde uren kan niet worden verklaard;
- Samenspanning budgethouder en zorgbureau: maximale declaratie van budget, daarna contante opname door zorgbureau en (gedeeltelijke) contante uitkering aan budgethouder.

De FIU-NL constateerde dat er in circa 15% van de aan zorgfraude gerelateerde ongebruikelijke transacties over 2019 een mogelijke link met terrorismefinanciering bestond⁶. In 2018 was dat 30%.

⁴ Het CIBG is onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

⁵ [Fenomeenonderzoek PGB-fraude in Nederland - Een onderzoek naar frauderisico's in de PGB-regelgeving per 1 januari 2012, uitgevoerd door de FIOD, het FP en de Inspectie SZW \(thans: Nederlandse Arbeidsinspectie\).](#)

⁶ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 3 juli 2020 aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 299111, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29911-283.html>

2. Praktijkvoorbeelden

2.1 Samenspanning zorgverlener en budgethouder (ECLI:NL:RBMNE:2019:5647)

Het betreft hier een grote PGB-fraudezaak waarbij door het zorgbedrijf fors meer zorg werd gedeclareerd dan er aan zorg werd verleend. Door het zorgbedrijf werden de zorgbudgetten maximaal gedeclareerd, waarbij sprake was van samenspanning met de budgethouders. De budgethouders ontvingen namelijk of via de bank (middels familie van de budgethouders) of contant een deel van de PGB-gelden.

Bij de eigenaar van het zorgbedrijf werden verdeellijsten aangetroffen waaruit bleek dat bedragen aan budgethouders werden uitgekeerd. In de periode van 1 januari 2014 tot en met 11 april 2018 is van verschillende bedrijfsrekeningen van het zorgbedrijf gebruik gemaakt om gelden contant op te nemen. In deze periode is van drie verschillende bankrekeningen een bedrag opgenomen van in totaal € 3.915.822. De gemiddelde personeelskosten bedroegen tussen 8% en 12% van de omzet.

De volgende indicatoren komen naar voren:

- De personeelslasten bedragen (aanzienlijk) minder dan 70% van de totale bedrijfsopbrengsten;
- De winstmarge ligt (aanzienlijk) hoger dan 2% à 4%;
- Samenspanning budgethouder en zorgbureau: maximale declaratie van budget, daarna contante opname door zorgbureau en (gedeeltelijke) contante uitkering aan budgethouder.

Voorbeelden bij de subjectieve indicator

Bij de beoordeling of mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie en een meldingsplicht voor de accountant, belastingadviseur of administratiekantoor kunnen de volgende voorbeelden bij de subjectieve indicator van toepassing zijn:

- D2** Transacties die door hun omvang, aard, frequentie of uitvoering ongebruikelijk zijn, zoals:
- b. er is sprake van transacties met een ongebruikelijk patroon;
- E3** Het betaalverkeer vertoont een ongebruikelijk patroon, zoals:
- a. grote contante stortingen of contante opnames;
- J1** Bedrijfsactiviteiten van de cliënt roepen vragen op, zoals:
- g. gelden – bijvoorbeeld subsidies of zorggelden – worden besteed aan een ander doel dan waarvoor zij bestemd zijn;
- J2** Er is sprake van een transactie:
- a. die leidt tot een resultaat dat duidelijk hoger of lager is dan redelijkerwijs te verwachten;
 - b. met een ongebruikelijk hoog resultaat vergeleken met vergelijkbare ondernemingen in de branche waarin de cliënt actief is. Met name indien de omzet voor een belangrijk deel uit contante verkopen bestaat;
- J3** Er is sprake van een onverklaarbare discrepantie tussen geld- en goederenstroom, zoals:
- g. de gerapporteerde omzet staat niet in verhouding tot de gebruikte activa, voorraad en/of inkoop.

2.2 Zorgbedrijf verstrekt lening aan Duits (auto)bedrijf (ECLI:NL:CBB:2023:583)

Een administratiekantoor c.q. belastingadvieskantoor heeft de administratie verzorgd voor een zorgonderneming. In de administratie van de zorgonderneming is opgenomen dat gelden zouden zijn uitgeleend aan een Duitse GmbH, die een autobedrijf exploiteert. Bij het verwerken van de financiële administratie en het opstellen van de jaarrekeningen over 20XX en 20XX+1 is geconstateerd dat er geen leningsovereenkomst van de lening aanwezig was. Het administratiekantoor heeft hier toen om gevraagd. Het heeft deze echter nooit ontvangen. Ook was toen duidelijk dat er geen rentebetalingen en aflossingen plaatsvonden.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) oordeelt dat het administratiekantoor de transactie als ongebruikelijk had moeten melden.

Het ontbreken van de overeenkomst is niet bepalend voor het oordeel dat de transactie ongebruikelijk is. Het doel van de lening én de relatie tussen het zorgbedrijf en het autobedrijf in Duitsland is niet duidelijk. Er zijn nooit rentebetalingen of aflossingen geweest. Dat een PGB-gefinancierde Nederlandse zorgonderneming een dergelijke geldlening verstrekt aan een Duitse autodealer, roept bovendien ook vragen op. Zonder afdoende uitleg – die hier ontbreekt – had het administratiekantoor deze transactie als ongebruikelijk moeten aanmerken.

Voorbeelden bij de subjectieve indicator

Bij de beoordeling of mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie en een meldingsplicht voor de accountant, belastingadviseur of administratiekantoor kunnen de volgende voorbeelden bij de subjectieve indicator van toepassing zijn:

- D1** De cliënt is betrokken bij – al dan niet eenmalige – transacties, die ongebruikelijk zijn, doordat deze niet passen in de normale beroeps- of bedrijfsuitoefening van de cliënt;
- D2** Transacties die door hun omvang, aard, frequentie of uitvoering ongebruikelijk zijn, zoals:
 - b. er is sprake van transacties met een ongebruikelijk patroon;
 - c. er is sprake van transacties zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel;
- E8** Ongebruikelijke transacties met betrekking tot leningen, zoals:
 - c. leningsovereenkomsten zonder zekerheden en/of tegen afwijkende marktvoorwaarden;
- J7** Er is sprake van leningen:
 - b. waarbij geen onderliggende leningsovereenkomst beschikbaar is;
 - c. waarbij afwijkende, niet-marktconforme leningsvoorwaarden worden gehanteerd.

2.3 Fiscale doorbelasting van kosten zonder onderbouwing (ECLI:NL:CBB:2023:583)

Een administratiekantoor c.q. belastingadvieskantoor heeft de administratie verzorgd voor een zorgonderneming. Deze zorgonderneming wordt uitgeoefend middels een stichting. Deze stichting koopt jaarlijks voor een bedrag van € 117.000 'zorg' in bij B.V. X die een fitnesscentrum exploiteert. De voorzitter van de stichting is tevens de uiteindelijk belanghebbende van B.V. X.

In de administratie van de stichting zijn in vier opeenvolgende jaren jaarlijks voor een bedrag van € 117.000 kosten voor dagbesteding – geleverd door B.V. X – opgenomen. Dit bedrag is verwerkt als schuld in de vorm van een rekening-courantverhouding. Er waren geen facturen met betrekking tot het leveren van dagbesteding door B.V. X aan cliënten van de stichting. Het administratiekantoor heeft ook zelf bij het opstellen van de jaarrekeningen over diverse jaren geconstateerd dat er geen doorbelasting van de dagbesteding plaatsvond.

Met de Belastingdienst worden door het administratiekantoor fiscale afspraken gemaakt. Onderdeel hiervan is dat de kosten door B.V. X met terugwerkende kracht mogen worden doorbelast aan de stichting. Er zijn echter geen onderliggende facturen waaruit blijkt dat stichting deze zorg ook heeft doorberekend aan cliënten van de stichting.

Het Cbb oordeelt in navolging van de Rechtbank Rotterdam dat het administratiekantoor/belastingadvieskantoor de transactie als ongebruikelijk had moeten melden.

Het administratiekantoor/belastingadvieskantoor had bij het opmaken van de jaarrekeningen zelf geconstateerd dat er geen doorbelasting van de dagbesteding plaatsvond. B.V. X heeft verder voor de geleverde dagbesteding geen facturen opgesteld en de achteraf opgestelde kostenberekening van

€ 117.000 per jaar (voor ieder jaar) bevat geen specificaties over de geleverde zorg. Dat bedrag is in de jaarrekeningen verwerkt als schuld, wat niet gebruikelijk is.

Dat na overleg met de Belastingdienst op deze wijze achteraf een fiscale verantwoording is opgesteld, ontnemt aan de transacties niet het ongebruikelijke karakter en doet niet af aan de eigen verantwoordelijkheid die op grond van de Wwft op het administratiekantoor rust om deze ongebruikelijke transacties bij FIU-NL te melden. Dat het administratiekantoor/ belastingadvieskantoor zich ervan heeft vergewist dat dagbesteding feitelijk plaatsvond en dat het precieze gebruik ervan niet meetbaar was, ontnemt evenmin het ongebruikelijke karakter aan die transacties.

Voorbeelden bij de subjectieve indicator

Bij de beoordeling of mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie en een meldingsplicht voor de accountant, belastingadviseur of administratiekantoor kunnen de volgende voorbeelden bij de subjectieve indicator van toepassing zijn:

- D2** Transacties die door hun omvang, aard, frequentie of uitvoering ongebruikelijk zijn, zoals:
 - b. er is sprake van transacties met een ongebruikelijk patroon;
 - c. er is sprake van transacties zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel
- J3** Er is sprake van een onverklaarbare discrepantie tussen geld- en goederenstroom, zoals:
 - b. betalingen zonder factuur;
- J9** Het werkelijke beeld van de jaarrekening komt niet overeen met onderliggende stukken als gevolg van:
 - a. ongeautoriseerde transacties of onjuist geregistreerde transacties.

2.4 Te veel gedeclareerde uren, hoge onttrekkingen en mogelijke *kickback* naar gelieerde onderneming (ECLI:NL:RBOBR:2024:802)

Verdachte en echtgenote zijn bestuurders van een thuiszorgorganisatie. Zij worden veroordeeld voor het medeplegen van witwassen bij een onbekend gebleven gronddelict, omdat zij geld aan de thuiszorgorganisatie hebben onttrokken door het indienen van valse declaraties bij zorgverzekeraars.

De Inspectie SZW (thans: Nederlandse Arbeidsinspectie) heeft berekend dat de thuiszorgorganisatie in de jaren 2018 en 2019 ten minste 33.795 uren zorg heeft gedeclareerd bij zorgverzekeraars die op grond van de beschikbare zorgcapaciteit van thuiszorgorganisatie niet konden zijn geleverd. De thuiszorgorganisatie heeft voor die uren een vergoeding van € 1.677.818 ontvangen.

De onttrokken bedragen zijn vervolgens gebruikt voor de aanschaf van diverse panden. De thuiszorgorganisatie maakte gebruik van diverse ZZP'ers. Een aantal ZZP'ers heeft kort na ontvangst van het door hen bij thuisorganisatie gefactureerde bedrag een aanzienlijk deel daarvan overgeboekt naar een andere onderneming van de verdachte en medeverdachte⁷. De uren die vijf zzp'ers hebben gefactureerd, zijn niet in de werkroosters van de thuiszorgorganisatie terug te vinden.

Voorbeelden bij de subjectieve indicator

Bij de beoordeling of mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie en een meldingsplicht voor de accountant, belastingadviseur of administratiekantoor kunnen de volgende voorbeelden bij de subjectieve indicator van toepassing zijn:

- D5** Transacties passen niet bij het economische profiel van de cliënt, zoals:
 - d. ongeoorloofde vermenging tussen zakelijk en privégebruik;

⁷ Hier lijkt sprake te zijn van samenspanning tussen de thuiszorgorganisatie met de zorgverleners aan wie de zorg was uitbesteed.

- J1** Bedrijfsactiviteiten van de cliënt roepen vragen op, zoals:
- f. de bedrijfsactiviteiten groeien opvallend snel ten opzichte van andere ondernemingen in dezelfde branche;
 - g. gelden – bijvoorbeeld subsidies of zorggelden⁸ – worden besteed aan een ander doel dan waarvoor zij bestemd zijn;
- J2** Er is sprake van een transactie:
- a. die leidt tot een resultaat dat duidelijk hoger of lager is dan redelijkerwijs te verwachten;
 - b. met een ongebruikelijk hoog resultaat vergeleken met vergelijkbare ondernemingen in de branche waarin de cliënt actief is. Met name indien de omzet voor een belangrijk deel uit contante verkopen bestaat;
- J3** Er is sprake van een onverklaarbare discrepantie tussen geld- en goederenstroom, zoals:
- a. ongebruikelijk hoge omzetten en/of winsten, waarvan niet duidelijk is met welke activiteiten deze samenhangen;
 - b. betalingen zonder factuur;
 - g. de gerapporteerde omzet staat niet in verhouding tot de gebruikte activa, voorraad en/of inkoop;
- J9** Het werkelijke beeld van de jaarrekening komt niet overeen met onderliggende stukken als gevolg van:
- a. ongeautoriseerde transacties of onjuist geregistreerde transacties.

3. Jaarverslag FIU-NL 2023

Het BFT verwijst ten slotte nog naar het jaaroverzicht 2023 van de FIU-NL, waarin specifiek aandacht wordt gevraagd voor zorgfraude in georganiseerd verband.

De zorgsector kan, als arbeidsintensieve sector, kwetsbaar zijn voor het cash compensatiemodel⁹. Een opdracht van een legitiem bedrijf in de zorg kan terechtkomen bij ‘onderaannemers of zzp’ers’, die de opdracht weer doorgeeft aan een andere zorgverlener.

Criminelen leveren contant geld aan onderaannemers of zzp’ers. Deze bedrijven betalen de criminelen giraal voor zogenaamde dienstverlening. De betrokken bedrijven gebruiken het contant geld om werknemers of zzp’ers uit te betalen¹⁰.

Utrecht, 24 oktober 2024

⁸ In december 2020 heeft het Informatie Knooppunt Zorgfraude het [rapport](#) ‘Verwevenheid zorg & criminaliteit’ uitgebracht.

⁹ [Jaaroverzicht 2023, FIU-NL \(pagina 16\)](#).

¹⁰ Zie ook ‘Criminele netwerken wassen geld wit via zorg en bouwsector’ (het financieele dagblad, 28 juni 2024).

BFT.

autoriteit voor
financieel-juridisch
toezicht

Maliebaan 79 • 3581 CG Utrecht
Postbus 14052 • 3508 SC Utrecht

T 030 251 69 84

E bft.post@bureauf.t.nl

W www.bureauf.t.nl