

Evaluatie opsporingsfunctie in de zorg



Michiel Hes
Marc Soeters
Gerrold Verhoeks



Evaluatie opsporingsfunctie in de zorg

Inhoud

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel en onderzoeksvragen evaluatie	5
1.3	Reikwijdte evaluatie	6
1.4	Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	Onderzoeksverantwoording	8
2.1	Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen	8
2.2	Interviewgesprekken	8
2.3	Brown paper sessie, werkbijeenkomst conclusies en aanbevelingen en schriftelijke feitencontrole	9
Hoofdstuk 3	Beschrijving keten fraudebestrijding in de zorg	10
3.1	Programma Rechtmatige Zorg	10
3.2	Opsporingsfunctie in de zorg	11
Hoofdstuk 4	Zaakstroom van fraudesignalen in kaart gebracht	13
4.1	Zaakstroom van fraudesignalen	13
4.2	Werkproces CSO Zorg	14
4.3	Werkproces Stuur- en Weegploeg	16
Hoofdstuk 5	Kwaliteit van uitvoering werkzaamheden en behaalde resultaten	18
5.1	Inleiding en algemene waarneming	18
5.2	Vorbereidingsfase	18
5.3	Selectiefase	20
5.4	Onderzoeksfase	21
5.5	Aandachtspunten en mogelijkheden voor doorontwikkeling	22
Hoofdstuk 6	Positionering en inrichting opsporingsfunctie in de zorg en samenwerking met andere partijen	25
6.1	Positionering en inrichting opsporingsfunctie in de zorg	25
6.2	Samenwerking opsporingsfunctie met toezichthouders NZa en IGZ	26
6.3	Samenwerking opsporingsfunctie met andere partijen	27
Hoofdstuk 7	Conclusies en aanbevelingen	29
7.1	Conclusies ten aanzien van onderzoeksvragen	29
7.2	Waardering onderzoekers van beantwoording onderzoeksvragen	31
7.3	Aanbevelingen	31
Bijlage 1	Bestudeerde documenten	33
Bijlage 2	Geïnterviewde organisaties en personen	34

Inleiding

1.1 Aanleiding

Investeren in aanpak van fraude in de zorg

Op 16 september 2013 hebben de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een plan van aanpak gepresenteerd voor het versterken van de aanpak van fraude in de zorg. Eén van de maatregelen was het investeren in de capaciteit voor toezicht en opsporing. Hiervoor stelden de bewindspersonen in 2014 € 5 miljoen en vanaf 2015 structureel € 10 miljoen beschikbaar. Om snel te kunnen starten met het versterken van de opsporingscapaciteit zijn in 2014 de middelen voor opsporing ingezet bij de Inspectie SZW. De Inspectie SZW voerde al strafrechtelijke onderzoeken uit in opdracht van het ministerie van VWS naar fraude met persoonsgebonden budgetten (pgb's). Op basis van de intensiveringmiddelen is de taakopdracht verbreed naar ook (declaratie)fraude in de sectoren waar de NZa extra toezicht op houdt.¹ De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) beschikte daarnaast vanaf 2012 jaarlijks over 20.000 uren aan opsporingscapaciteit om strafrechtelijk onderzoek te doen naar fraude in de zorg.

Inrichting en positionering opsporingsfunctie

Parallel aan het uitbreiden van de capaciteit voor opsporing heeft het ministerie van VWS ook een onderzoek laten uitvoeren naar de optimale inrichting en positionering van de opsporingsfunctie binnen de keten van preventie, controle, toezicht en handhaving. Dit onderzoek is in de eerste helft van 2014 uitgevoerd door bureau Andersson Elffers Felix (AEF). Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van AEF hebben de bewindspersonen van het ministerie van VWS destijds gekozen om de Inspectie SZW aan te wijzen als leidende opsporingsdienst voor de zorg, met een nadrukkelijke rol voor de FIOD waar het gaat om fiscale en financieel-economische zaken. Overwegingen om voor dit model te kiezen waren onder andere de in 2014 gedane investeringen in de capaciteit van de Inspectie SZW en het feit dat de aanpak van pgb fraude al bij de Inspectie SZW was ondergebracht. De keuze voor de Inspectie SZW betekende feitelijk een voortzetting van de ingezette lijn. Daarnaast hielden de bewindspersonen van het ministerie van VWS rekening met de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten en de kennis en ervaring die de Inspectie SZW al had in het gemeentelijk domein.

De gemaakte keuze betekent in de praktijk dat de opsporingsfunctie ingericht is in de vorm van een netwerkmodel, met de Inspectie SZW als leidende opsporingsdienst. Het uitgangspunt van dit model is ketensamenwerking. Binnen de ketenaanpak wordt het strafrecht ingezet waar het naar verwachting het meeste effect kan sorteren (optimum remedium), in verbinding met andere (formele en informele) handhavinginstrumenten. Binnen de handavingsketen geven het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM), de Inspectie SZW en de FIOD gezamenlijk invulling aan de strafrechtelijke aanpak van zorgfraude. Met de term 'opsporingsfunctie' wordt daarom bedoeld op de netwerkconstructie bestaande uit deze drie strafrechtpartijen.

Evaluatie opsporingsfunctie

Inmiddels functioneert de opsporingsfunctie in de huidige vorm bijna twee jaar. In die periode heeft het ministerie van VWS samen met andere partijen de aanpak van fouten en fraude in de zorg verder ontwikkeld. Het ministerie van

¹ Tweede Kamer, 2014 – 2015, 28 828, nr. 75, p. 11.

VWS heeft er behoefte aan om de eerder gemaakte keuzes over de opsporingsfunctie te evalueren en te bezien of de gemaakte keuzes verder bestendigd kunnen worden of dat aanpassingen nodig dan wel wenselijk zijn. Het ministerie van VWS heeft ZorgmarktAdvies en KokxDeVoogd gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Het voorliggende rapport bevat de resultaten van de uitgevoerde evaluatie.

1.2 Doel en onderzoeksvragen evaluatie

Doel evaluatie

Het doel van de evaluatie is de bewindspersonen van het ministerie van VWS in staat stellen een definitief besluit te nemen over de inrichting en positionering van de opsporingsfunctie. Daartoe hebben wij ons in de evaluatie een beeld gevormd van de wijze waarop de opsporingsfunctie in de huidige vorm functioneert en van de kwaliteit van de in dat kader behaalde resultaten. Daarnaast zijn wij nagegaan of er aanleiding is om aanpassingen te doen aan de inrichting en positionering van de opsporingsfunctie.

Onderzoeksvragen

Op grond van de evaluatie kan het ministerie van VWS een beeld vormen van de kwaliteit van functioneren van de opsporingsfunctie in de huidige vorm en de noodzakelijke dan wel wenselijke aanpassingen. In de evaluatie stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe waarden de respondenten de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden door de opsporingsfunctie?

2. Hoe waarden de respondenten de kwaliteit van de door de opsporingsfunctie behaalde resultaten?

3. Hoe waarden de respondenten de bijdrage van de opsporingsfunctie aan het versterken van de keten als geheel?

Bij de beantwoording van elk van de drie onderzoeksvragen hebben wij aangeven wat er nu goed gaat, welke verbeterpunten er zijn en wat daarbij de overwegingen van de respondenten zijn. Op basis van de beantwoording van de drie onderzoeksvragen hebben wij een advies geformuleerd over de inrichting en positionering van de opsporingsfunctie en aanpassingen die daarin wenselijk of noodzakelijk zijn.

1.3 Reikwijdte evaluatie

Focus op zorgfraude

Het ministerie van VWS heeft samen met ketenpartners de afgelopen jaren geïnvesteerd in de rechtmatigheid van de zorg. In het Programma Rechtmatige Zorg² werken de ketenpartners gezamenlijk aan het terugdringen van onrechtmatigheden, waarbij elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Onder onrechtmatigheden verstaan de betrokken partijen 'handelingen die in strijd zijn met wet- of regelgeving en die ten laste komen van middelen die voor zorg bestemd zijn'. Meer concreet gaat het om zorg en/of ondersteuning die onrechtmatig in rekening wordt gebracht omdat de declaratie niet overeenkomt met de (mate van) geleverde zorg en/of ondersteuning of omdat de zorg respectievelijk ondersteuning onterecht ten laste van Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) of de Jeugdwet wordt gedeclareerd. Deze onrechtmatigheden kunnen voorkomen doordat er fouten worden gemaakt als gevolg van complexiteit van regelgeving of door vergissingen. Maar het komt ook voor dat er opzettelijk of strategisch in strijd wordt gehandeld met wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld om op die manier (meer) geld te verdienen. In het laatste geval spreken de ketenpartners van zorgfraude.

Dit onderzoek beperkt zich tot de evaluatie van de opsporingsfunctie van zorgfraude. Dat betekent dat de opsporing door de IGZ van overtredingen van de Geneesmiddelenwet, de Opiumwet en de Wet op de medische hulpmiddelen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. De opsporingsactiviteiten van de IGZ op dit vlak hebben wij daarom buiten beschouwing gelaten.

Focus op voorbereidingsfase, selectiefase en onderzoeksfase

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen staat de zaakstroom van fraudesignalen centraal. Het operationele proces valt daarbij uiteen in drie fasen: voorbereidingsfase, selectiefase en onderzoeksfase. De evaluatie richt zich op deze drie fasen. De vervolgingsfase - die een verantwoordelijkheid is van het OM - blijft in het onderzoek buiten beschouwing.

Focus op uitvoering primaire taken

De focus van de evaluatie heeft gelegen op de wijze waarop de partijen in de opsporingsfunctie hun primaire (operationele) taken (i.c. het strafrechtelijk afhandelen van fraudesignalen) uitvoeren. De bijdrage die de partijen leveren aan de beleidsontwikkeling binnen het programma Rechtmatige Zorg zijn buiten beschouwing gelaten.

Focus op netwerkmodellen bij evaluatie van positionering opsporingsfunctie

In de evaluatie is ook nagegaan of er aanleiding is om aanpassingen te doen aan de inrichting en positionering van de opsporingsfunctie. Daarbij zijn niet meer alle destijds door AEF onderzochte modellen voor de positionering van de opsporingsfunctie opnieuw overwogen.

AEF onderscheidde de volgende modellen:

- **Model 1A:** Netwerkmodel waarbij de opsporingsfunctie primair bij de FIOD is belegd;
- **Model 1B:** Netwerkmodel waarbij de opsporingsfunctie primair bij de Inspectie SZW is belegd;
- **Model 2:** ZIOD-model met een opsporingsfunctie als zelfstandige dienst binnen het ministerie van VWS;
- **Model 3:** Integraal handhavingsmodel waarbij de opsporingsfunctie bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) wordt belegd.³

² Programmaplan rechtmatige zorg – aanpak van fouten en fraude 2015 - 2018, Ministerie van VWS, 27 maart 2015.

³ Verkenning Opsporingsfunctie in de zorg; Eindrapport, Andersson Elffers Felix, 2014

Het ministerie van VWS heeft aangegeven dat het positioneren van de opsporingsfunctie als een zelfstandige dienst binnen het ministerie van VWS (model 2) en het onderbrengen van de opsporingsfunctie bij de NZa (model 3) niet aan de orde zijn. De overwegingen om destijds niet voor één van deze modellen te kiezen gelden onverminderd.

Als het gaat om de positionering van de opsporingsfunctie heeft de evaluatie zich daarom vooral gericht op de vraag of er binnen het gehanteerde netwerkmodel aanleiding is om de regiefunctie in de opsporing niet langer bij de Inspectie SZW (model 1B) te beleggen, maar bij de FIOD (model 1A).

Focus op kwalitatieve aspecten

Bij het evalueren van de opsporingsfunctie kijkt het ministerie van VWS naar kwantitatieve gegevens en kwalitatieve aspecten. De door ons uitgevoerde evaluatie richt zich vooral op de kwalitatieve aspecten en vormt zich een beeld van de kwaliteit van de uitvoering van de werkprocessen en de daarmee behaalde resultaten.

Focus op onderzoeksperiode van januari 2015 tot en met oktober 2016

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van januari 2015 tot en met oktober 2016. Voor sommige verbeterpunten, die wij voor de onderzoeksperiode hebben geconstateerd, geldt dat deze zijn opgepakt na oktober 2016. In dat geval constateren wij niet alleen het verbeterpunt, maar maken wij ook beknopt melding van de reeds ondernomen verbeteracties, ook al liggen die acties buiten de onderzoeksperiode.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1	Inleiding
Hoofdstuk 2	Onderzoeksverantwoording
Hoofdstuk 3	Beschrijving keten fraudebestrijding in de zorg
Hoofdstuk 4	Zaakstroom van fraudesignalen in kaart gebracht
Hoofdstuk 5	Kwaliteit van uitvoering werkzaamheden en behaalde resultaten
Hoofdstuk 6	Positionering en inrichting opsporingsfunctie in de zorg en samenwerking met andere partijen
Hoofdstuk 7	Conclusies en aanbevelingen
Bijlage 1	Bestudeerde documenten
Bijlage 2	Geïnterviewde organisaties en personen

Onderzoeksverantwoording

2.1 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Aard van het onderzoek

De aard van de evaluatie is van grote invloed op de onderzoeksaanpak. Voordat wij de onderzoeksaanpak toelichten, merken wij ten aanzien van de aard van het onderzoek twee dingen op:

1. Kwalitatief onderzoek

De evaluatie betreft een kwalitatief onderzoek. Dat betekent dat het in kaart brengen van de opvattingen van bij de opsporingsfunctie betrokken partijen centraal staat. Hierbij passende onderzoeksinstrumenten zijn onder meer: interviewgesprekken en werkbijeenkomsten.

2. Toekomstgerichte evaluatie

De evaluatie is een toekomstgerichte evaluatie. In de evaluatie is allereerst een beeld gevormd van de wijze waarop de opsporingsfunctie in de huidige vorm functioneert en van de kwaliteit van de in dat kader behaalde resultaten. Daarnaast is nagegaan of er aanleiding is om aanpassingen te doen aan de inrichting en positionering van de opsporingsfunctie. De nadruk van de evaluatie ligt op wat beter kan in de toekomst.

Ingezette onderzoeksinstrumenten

In het kader van de evaluatie zijn de volgende onderzoeksinstrumenten ingezet:

- Documentstudie: bijlage 1 bevat een overzicht van de bestudeerde documenten;
- Interviewgesprekken: zie ook paragraaf 2.2;
- Brown paper sessie: zie ook paragraaf 2.3;
- Werkbijeenkomst conclusies en aanbevelingen: zie ook paragraaf 2.3.

De met de verschillende onderzoeksinstrumenten verzamelde informatie hebben wij geanalyseerd en geïnterpreteerd om vervolgens de onderzoeksvragen te beantwoorden, conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

Lopende de uitvoering van de evaluatie hebben wij regelmatig contact gehad met onze opdrachtgever over de voortgang van het onderzoek. Een conceptversie van het rapport is besproken met de opdrachtgever. In een later stadium heeft de opdrachtgever nog schriftelijk gereageerd.

2.2 Interviewgesprekken

Geïnterviewde organisaties

Door de kwalitatieve aanpak van het onderzoek vormen de interviewgesprekken met bij de opsporingsfunctie betrokken partijen en stakeholders een belangrijk onderdeel van de onderzoeksaanpak. Daarbij is de insteek gehanteerd om zowel een interviewgesprek op bestuurlijk niveau als een interviewgesprek op operationeel niveau af te nemen. Het interviewgesprek op operationeel niveau was bij voorkeur met een leidinggevende en een betrokken operationeel medewerker. Wij hebben ook een gesprek gevoerd met het hoofd van het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). In

dit gesprek stond niet het evalueren van het functioneren van de opsporingsfunctie centraal. Het gesprek had tot doel achtergrondinformatie te verkrijgen over de insteek en taken van het IKZ (voor zover relevant voor dit onderzoek). Bijlage 2 bevat een overzicht van de geïnterviewde organisaties en personen.

Aanpak interviewgesprekken

Om zich goed te kunnen voorbereiden op het interviewgesprek hebben alle gesprekspartners een gespreksleidraad toegestuurd gekregen. De gespreksleidraad bevatte een beknopte toelichting op het onderzoek en gespreksvragen. Op één fysiek en één telefonisch interviewgesprek na waren bij alle interviewgesprekken twee senior-onderzoekers van Zorgmarkt Advies en KokxDeVoogd aanwezig. Van elk interviewgesprek hebben de onderzoekers een beknopt verslag gemaakt voor eigen gebruik.

Graag merken wij op dat de geïnterviewde gesprekspartners zich constructief hebben opgesteld in de gesprekken en volledige medewerking hebben verleend aan het onderzoek.

2.3 Brown paper sessie, werkbijeenkomst conclusies en aanbevelingen en schriftelijke feitencontrole

Brown paper sessie

In het kader van de evaluatie hebben wij ook een brown paper sessie georganiseerd. Dit is een interactieve bijeenkomst waarin de deelnemers gezamenlijk een bestaand werkproces beschrijven. Het doel van deze brown paper sessie was het beschrijven van de zaakstroom van fraudesignalen, inclusief de rollen en werkzaamheden van de betrokken partijen aan de hand van een aantal concrete cases. Bij het in kaart brengen van de zaakstroom van fraudesignalen hebben we ons gefocust op de rol en taken van het Centraal Selectieoverleg Zorg (hierna: CSO Zorg) in het verleden en de Stuur- en Weegploeg Zorg in het heden (zie hoofdstuk 4). Door de reconstructie van de zaakstroom aan de hand van concrete cases hebben we op operationeel niveau inzichtelijk gekregen wat goed gaat bij uitvoering van de werkzaamheden en wat verbeterpunten zijn.

Bij alle organisaties die betrokken zijn bij het Protocol normnaleving zorgsector (i.c. OM, FIOD, Inspectie SZW, NZa en IGZ) hebben wij een operationeel medewerker en een leidinggevende uitgenodigd voor de brown paper sessie. Alle genoemde organisaties hebben met minimaal één vertegenwoordiger deelgenomen aan de brown paper sessie. Tijdens de brown paper sessie was sprake van onderlinge samenwerking en een kwalitatief goede inbreng door de deelnemers.

Werkbijeenkomst conclusies en aanbevelingen

Voorafgaand aan oplevering van de eindversie van het rapport hebben wij een werkbijeenkomst georganiseerd. Doel van deze bijeenkomst was de door ons geformuleerde adviezen en aanbevelingen over de positionering en inrichting van de opsporingsfunctie te toetsen en nader aan te scherpen. Voor deze werkbijeenkomst hebben wij de volgende organisaties uitgenodigd: Inspectie SZW, FIOD, OM, NZa, IGZ, ClZ, VNG, ZN en Belastingdienst. Behalve de VNG was ieder van deze organisaties met ten minste één persoon vertegenwoordigd. De resultaten van de werkbijeenkomst hebben wij waar nodig verwerkt in een tweede versie van het conceptrapport.

Schriftelijke feitencontrole

De tweede versie van het conceptrapport hebben wij voor een schriftelijke feitencontrole voorgelegd aan de geïnterviewde organisaties. De reacties hebben wij waar nodig verwerkt.

Beschrijving keten fraudebestrijding in de zorg

3.1 Programma Rechtmatige Zorg

Samenwerking in Bestuurlijk Overleg Integriteit Zorgsector

De huidige afspraken over de samenwerking in het kader van de verbetering van de bestrijding van zorgfraude zijn vastgelegd in het Convenant Voortzetting Bestuurlijk Overleg Integriteit Zorgsector. De volgende partijen hebben zich aan dit convenant verbonden:

- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)
- Zorgverzekeraars Nederland (ZN)
- Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW)
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
- Belastingdienst
- Openbaar Ministerie (OM)
- Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van VWS)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (sinds 2016)⁴

Doel van de samenwerking tussen deze partijen is het versterken van de integriteit van de zorgsector door samenwerking tussen de convenantpartners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie, kennis, inzicht en vaardigheden. Partijen beogen de integriteit van de zorgsector te versterken door middel van preventieve, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van bedreigingen van de integriteit van de zorgsector.

Op bestuurlijk niveau komen bovengenoemde partijen bij elkaar in het Bestuurlijk Overleg Integriteit Zorgsector, ook wel bekend als het BO-TIZ. Het BO-TIZ wordt voorbereid door een beleidsvormende werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de genoemde organisaties. Daarnaast kan het BO-TIZ een projectorganisatie of werkgroepen instellen, zoals werkgroepen voor specifieke risicoanalyses of voor het opzetten van gezamenlijk communicatiebeleid.

Vier thema's programma Rechtmatige Zorg: ketenbrede samenwerking, preventie, controle en handhaving

Het programma Rechtmatige Zorg richt zich op zowel het versterken van lopende activiteiten als op de inzet van nieuwe onderdelen, onderverdeeld in vier thema's:

- Ketenbrede samenwerking
- Preventie
- Controle
- Handhaving

⁴ Sinds de decentralisaties per 1 januari 2015 worden in toenemende mate gemeenten geconfronteerd met zorgfraude. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat ook de regionale politie en parketten steeds vaker zaken rond zorgfraude oppakken.

In het kader van het thema Handhaving wordt ingezet op de volgende acties:

1. Vergroten capaciteit bij handhavingspartners en mogelijkheden voor gegevensuitwisseling

- Verbreden toezicht NZa in risicosectoren;
- Verder versterken opsporingsfunctie in de zorg;
- Uitbreiden capaciteit zorgfraudezaken OM;
- Verkennen mogelijkheden leveren gegevens aan het OM ter onderbouwing van de aangifteplicht.

2. Verdere versterking samenwerking tussen handhavingspartijen

- Opstellen handhavingsstrategieën;
- Vergroten gemeenschappelijke taal en leefwereld handhaving;
- Versterken kruisbestuiving uitvoeringstoezicht en kwaliteits- en nalevingstoezicht.

3. Betere en passende inzet van verschillende handhavinginstrumenten

- Verbeteren inzet van het tuchtrecht en civiel recht door zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders.

Voor dit onderzoek is met name de actie 'verder versterken opsporingsfunctie in de zorg' relevant. In paragraaf 3.2 gaan wij hier nader op in.

3.2 Opsporingsfunctie in de zorg

Inspectie SZW en fraude met pgb en declaraties

Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, voert de Inspectie SZW in opdracht van het ministerie van VWS vanaf 1 januari 2013 strafrechtelijke onderzoeken uit naar fraudes met pgb-gelden. Vanaf 1 november 2014 is de capaciteit van de Inspectie SZW uitgebreid voor onderzoeken naar declaratiefraude. Dit leidde in 2015 tot twee zorgfraudeteams binnen de Directie Opsporing van de Inspectie SZW. In de loop van 2016 is daar een derde team aan toegevoegd.

Onderdeel van het Programmaplan Rechtmatige Zorg is verdere versterking van de opsporingsfunctie in de zorg. Hiervoor zijn vanaf 2015 structureel aanvullende middelen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn ingezet om de capaciteit van de Inspectie SZW uit te breiden en doorlopend te investeren in de kwaliteit van de opsporing. De Inspectie SZW diende zich daarbij met name te richten op verdere kennisopbouw, het financieel rechercheren, het ontnemen van met zorgfraude verkregen (financiële) voordelen, het door ontwikkelen van rechenemethoden en een oplossingsgerichte onderzoeksaanpak.

Positionering opsporingsfunctie

Voorafgaand aan het besluit de capaciteit van de Inspectie SZW uit te breiden, heeft in 2014 een verkenning plaatsgevonden hoe de opsporingsfunctie structureel vorm gegeven kan worden in samenhang met de rest van de keten. Deze verkenning is in opdracht van het ministerie van VWS door AEF uitgevoerd.⁵

In het rapport heeft AEF geschetst op welke onderdelen de opsporing een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van fraude in de zorg:

- Het analyseren van frauderisico's in het stelsel en het uitvoeren van onderzoeken om fraudemethodieken aan het licht te brengen.
- Het versterken van controle en toezicht in de keten, door terugkoppeling te geven van opgedane kennis en inzichten over fraudefenomenen en -methodieken.
- Het ondersteunen van de toezichthouders en het ministerie van VWS bij het ontwikkelen van een handhavingsstrategie voor de zorg.

⁵ Verkenning Opsporingsfunctie in de zorg; Kamerstukken II, 2013 - 2014, 33750, XVI, nr. 111.

AEF heeft vervolgens in een aantal scenario's voor inrichting en positionering van de opsporingsfunctie getoetst hoe deze bijdragen tot hun recht zouden komen. Deze scenario's zijn in hoofdstuk 1 al kort geduid. Het advies van AEF was om in ieder geval voor drie jaar te kiezen voor een netwerkmodel, waarbij de opsporingsfunctie wordt belegd bij een bestaande opsporingsdienst. Daarbij spreekt AEF een voorkeur uit voor de Inspectie SZW, gezien de ervaring en kennis bij het reeds bestaande zorgteam en de investeringen die het ministerie van VWS in 2014 al had gedaan met de uitbreiding van het takenpakket van de Inspectie SZW.

Conform het hierboven (kort) samengevatte advies van AEF heeft het ministerie van VWS besloten de opsporingsfunctie onder te brengen bij de Inspectie SZW. Als extra argument wijst het ministerie van VWS nog op de meerwaarde van de ervaring van de Inspectie SZW met het opsporen van fraude in het gemeentelijke domein, gelet op de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten.

Samenwerking Inspectie SZW met FIOD, NZa en IGZ

Verschillende bijzondere opsporingsdiensten hebben ieder een eigen rol, expertise en competenties. Samenwerking tussen de Inspectie SZW en andere diensten is daarmee van belang. Met name de FIOD zal vanuit haar kennis en expertise, informatiepositie en de mogelijke samenhang tussen fraude in de zorg en andere vormen van fraude (bijvoorbeeld faillissementsfraude of fiscale fraude) een belangrijke rol vervullen.

Daarnaast dient op het operationele vlak intensieve samenwerking plaats te vinden tussen de Inspectie SZW en de NZa, met inachtneming van de respectievelijke bevoegdheden van opsporing en toezicht. Ook de samenloop tussen financiële fraude en falende kwaliteit van zorg is een aandachtspunt. Dit vereist een goede afstemming en informatie-uitwisseling tussen de Inspectie SZW (en ook de FIOD) en de IGZ.

Beschikbare capaciteit opsporingsfunctie

Uit gegevens van de Inspectie SZW blijkt de volgende ontwikkeling in capaciteit voor opsporing van zorgfraude:

2013	2014	2015	2016	2017
25 fte	25 fte	50 fte	65 fte	68 fte

De capaciteit van de FIOD, specifiek voor opsporing van zorgfraude, bedraagt in de periode vanaf 2012 20.000 uren per jaar.⁶ De FIOD heeft geen separate zorgteams. Wel heeft de FIOD een centraal coördinatiepunt belegd op het hoofdkantoor in Utrecht.

De capaciteit van het OM is niet op deze wijze te duiden, omdat het OM geen officieren van justitie aanwijst die enkel zaken op het gebied van zorgfraude behandelen. Wel zijn er officieren van justitie, parketsecretarissen en een beleidsmedewerker met de specialisatie zorgfraude in hun portefeuille. In 2015 is € 0,6 miljoen door het ministerie van VWS beschikbaar gesteld voor versterking van de capaciteit van de strafrechtelijke handhaving van zorgfraude bij het OM. Vanaf 2016 bedraagt dit € 0,8 miljoen per jaar.

⁶ Uitgaande van een 36-urige werkweek komt dit neer op ongeveer 11 fte.

Zaakstroom van fraudesignalen in kaart gebracht

4.1 Zaakstroom van fraudesignalen

Protocol normnaleving zorgsector

Tot medio 2014 werkten de NZa, FIOD en het OM samen in het Tripartite overleg, voorganger van het CSO Zorg (zie hierna). Naar aanleiding van een discussie over de behandeling van de casus St. Antonius-ziekenhuis zijn er nieuwe afspraken gemaakt, vastgelegd in het Protocol normnaleving zorgsector (september 2014). De kern van deze afspraken komt op het volgende neer:

- De partijen informeren elkaar over en weer over zaken die voor elkaars functioneren van belang kunnen zijn.
 - Maandelijks vindt een informatieoverleg plaats waarin partijen in een vroege fase betekenisvolle zaken bespreken. Het overleg heeft tot doel:
 - Het delen van ontwikkelingen en nieuwe signalen, in de vorm van zogenaamde Informatiedocumenten;
 - Het delen van informatie uit strafrechtelijk of bestuursrechtelijk onderzoek;
 - Het uitwisselen van informatie met het oog op handhavingsbeleid en prioritering van partijen.
 - Er is een Centraal Selectieoverleg Zorg (CSO Zorg). Dit vindt maandelijks plaats. Partijen leggen in de vorm van een zogenaamd preweegdocument de volgende schendingen voor in het CSO Zorg:
 - Betekenisvolle overtredingen van gezondheidswetgeving;
 - Gedragingen waarvoor de toezichthouder voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen en die tevens strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd.
- Doel van het CSO Zorg is te beslissen hoe de voorgelegde zaken zullen worden afgedaan (zie hierna), in relatie tot de in het TIZ vastgestelde handhavingstrategieën.
- Het voorzitterschap van het CSO Zorg ligt bij het OM. De Inspectie SZW vervult het secretariaat.

In de praktijk bestaat het CSO Zorg uit een informatieoverleg en een selectieoverleg:

- Informatieoverleg: eerst bespreken partijen signalen van mogelijke zorgfraude en besluiten zij of een zogenaamd preweegdocument over dat signaal wordt opgesteld.
- Selectieoverleg: vervolgens bespreken partijen opgestelde preweegdocumenten en besluit het OM, in onderlinge afstemming, of een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld of niet. In het geval geen strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld door de bij het CSO Zorg aangesloten partijen, verwijst het CSO Zorg, indien opportuun, de betreffende zaak door naar een partij die de zaak op zou kunnen pakken. In dat geval zijn er meerdere mogelijkheden, waaronder:
 1. De zaak wordt doorverwezen naar een toezichthouder die beslist of zij in de voorgelegde zaak bestuursrechtelijk zal handhaven.
 2. De zaak wordt doorverwezen naar een partij die civielrechtelijke actie kan ondernemen jegens de partij die de betreffende onrechtmatige activiteiten verricht, bijvoorbeeld door het civielrechtelijk verhalen van geleden schade en het treffen van passende maatregelen, zoals het opzeggen van overeenkomsten of het registreren in het Extern Verwijzingsregister.
 3. De zaak wordt aangeboden bij een regionaal parket, waarna de zaak na een beslissing van een lokale stuur- en weegploeg door de regionale politie kan worden onderzocht.

Per 1 november 2016 hebben partijen een Stuur- en Weegploeg ingesteld, ter vervanging van het Informatieoverleg en het CSO Zorg. Belangrijke wijziging is dat partijen in de Stuur- en Weegploeg – naast informeren en selecteren – ook willen gaan sturen op de uitvoering van het strafrechtelijk onderzoek, zowel in de opsporings- als de vervolgingsfase. Het gaat dan om sturen op de doorlooptijd van onderzoeken, de inzet van capaciteit van betrokken partijen, het bereiken van het beoogde effect en eventuele (her)prioritering van lopende onderzoeken in relatie tot de in het TIZ vastgestelde handhavingstrategieën. In de paragrafen 4.2 en 4.3 zijn de schematische weergaven opgenomen van de werkprocessen binnen het CSO Zorg en de Stuur- en Weegploeg.

Gezien de onderzoeksperiode gebruiken wij in het vervolg van het rapport de term 'CSO Zorg' als we het hebben over het gremium waarin het OM, de Inspectie SZW, de FIOD, de NZa en de IGZ bij elkaar komen om elkaar te informeren over fraudesignalen en met elkaar zaken te selecteren. De term 'Stuur- en Weegploeg' gebruiken wij alleen in relatie tot de hierboven ingezette nieuwe werkwijze.

Drie fases zaakstroom van fraudesignalen: voorbereidings-, selectie- en onderzoeksfase

Bij het in kaart brengen van het werkproces van het CSO Zorg en de Stuur- en Weegploeg zijn de hoofdlijnen van de zaakstroom van fraudesignalen het uitgangspunt geweest. Deze zien er als volgt uit:

- **Vorbereidingsfase:** deze fase loopt van de binnenkomst van een signaal en de eerste analyse tot en met de projectvoorbereiding, inclusief bespreking in het Informatieoverleg. Resultaat: preweegdocument.
- **Selectiefase:** deze fase omvat de behandeling van preweegdocument in het Centraal Selectieoverleg Zorg (CSO Zorg). Resultaat: besluit over wijze van afdoening en welke partij de zaak oppakt.
- **Onderzoeksfase:** deze fase omvat de uitvoering van strafrechtelijke opsporings- en ontnemingsonderzoeken. Resultaten: proces-verbaal, vaststelling wederrechtelijk verkregen vermogen en/of schadebeperkende rapportages.

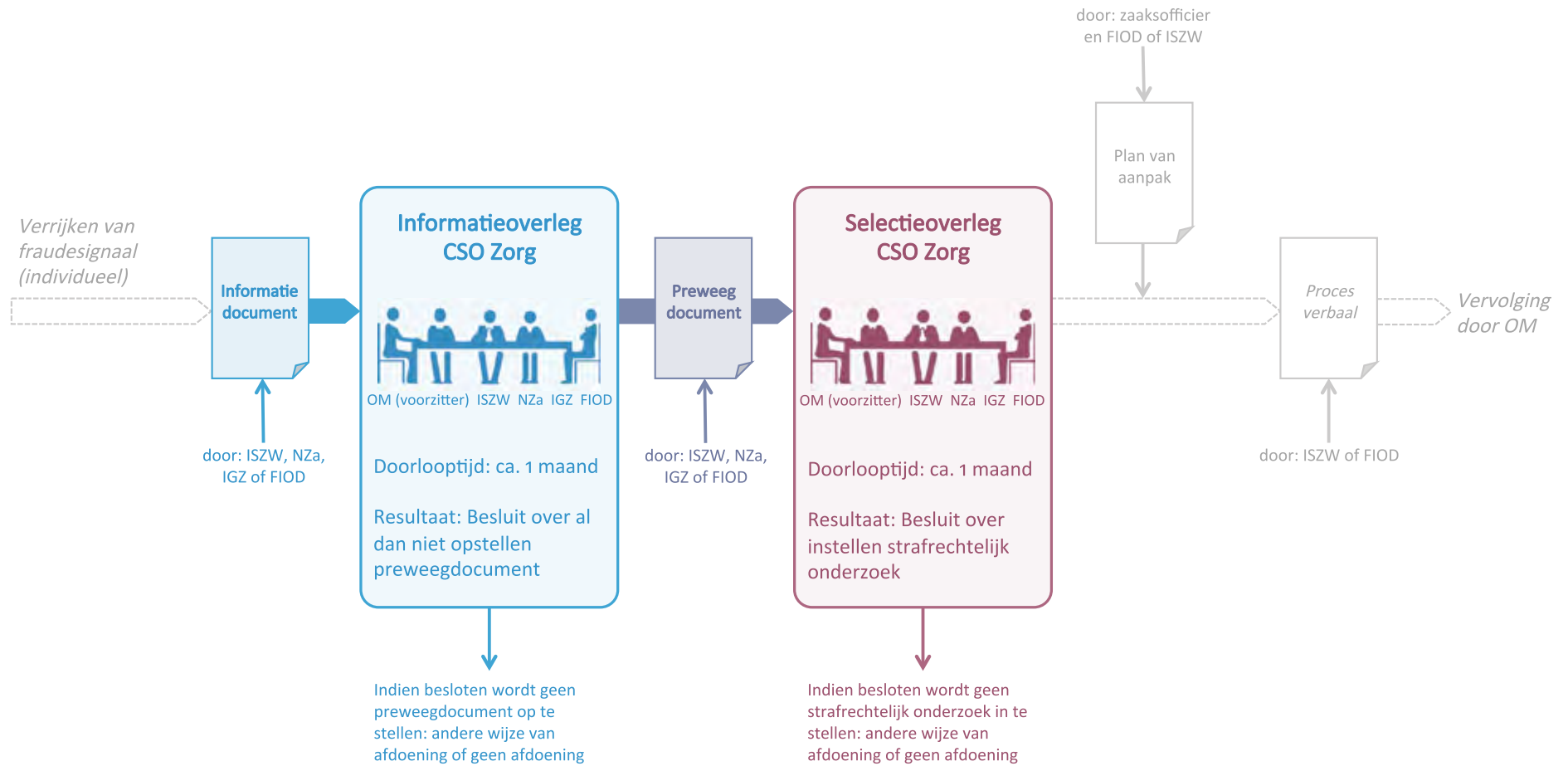
4.2 Werkproces CSO Zorg

In de brown paper sessie hebben vertegenwoordigers van het OM, de Inspectie SZW, de FIOD, de NZa en de IGZ het werkproces van het CSO Zorg uitgewerkt. De resultaten daarvan hebben wij verwerkt tot de weergave op de volgende pagina.

Toelichting:

- Uit deze tekening blijkt dat de start van het werkproces van het CSO Zorg werd gevormd door een verrijkt signaal in de vorm van een informatiedocument. Het einde bestond uit een beslissing over een preweegdocument. Na de beslissing al dan niet een strafrechtelijk onderzoek te starten had het CSO Zorg geen rol meer.
- Uit de tekening blijkt verder dat in het CSO Zorg twee producten ter tafel kwamen: het verrijkte signaal in de vorm van een informatiedocument en een preweegdocument.
- Daarnaast blijkt dat er twee beslismomenten waren: een beslissing om een preweegdocument te gaan maken en de beslissing om op basis van een opgesteld preweegdocument al dan niet een strafrechtelijk onderzoek te starten.
- De tekening maakt verder duidelijk dat als een zaak niet door de opsporingsfunctie wordt c.q. kan worden opgepakt, het CSO Zorg deze zaak door kan verwijzen naar een andere partij die actie kan ondernemen.
- In geval van spoedeisende zaken bestaat een alternatieve werkwijze. In een dergelijk geval nemen de voorzitter van het CSO Zorg en de inbrengende partij een besluit. De overige partijen worden hierover in het eerstvolgende CSO Zorg geïnformeerd.

Zaakstroom van fraudesignalen (vóór 01-11-2016)



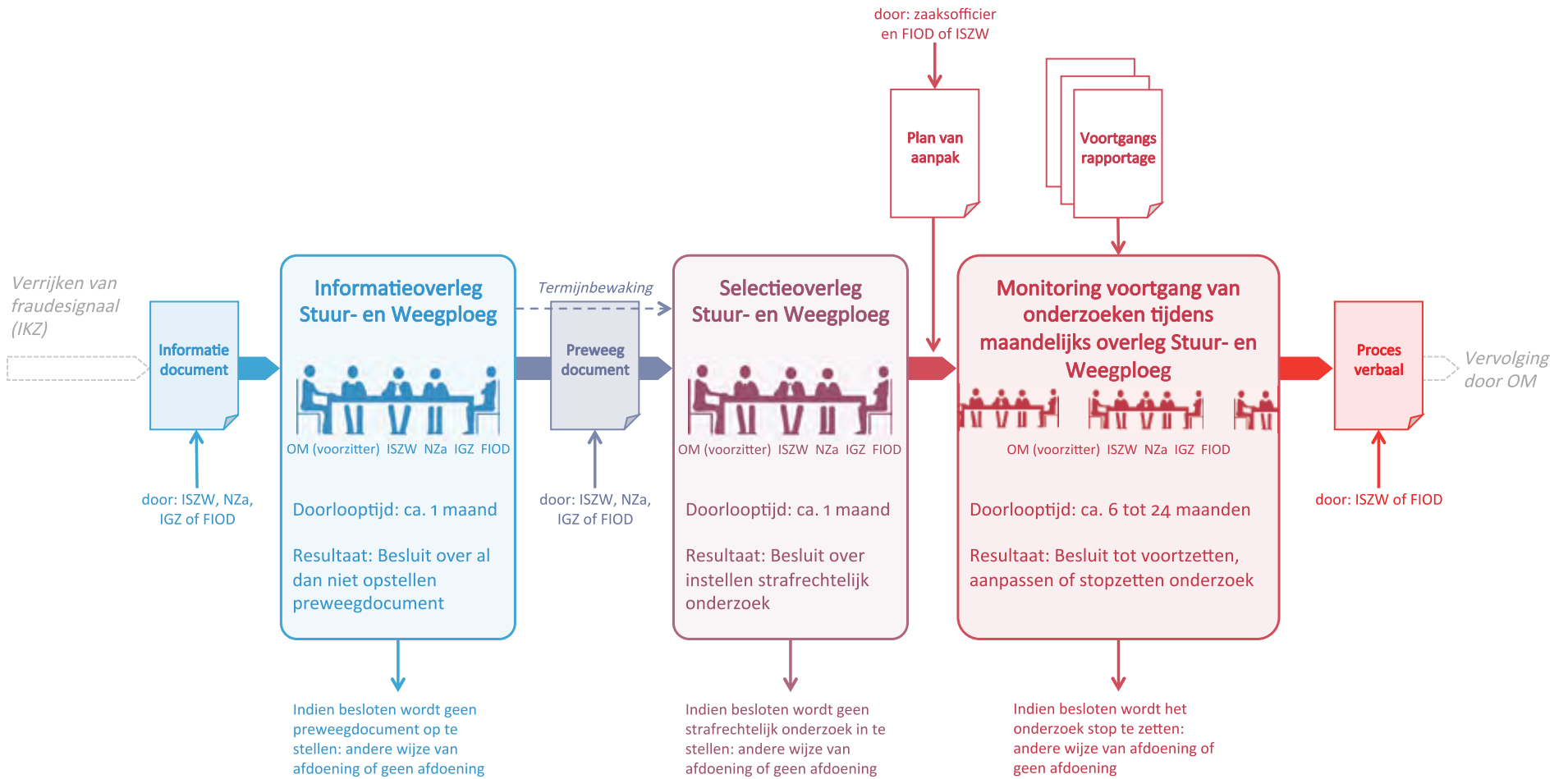
4.3 Werkproces Stuur- en Weegploeg

In de al eerdergenoemde brown paper sessie is ook nog het werkproces van de Stuur- en Weegploeg uitgewerkt. Dit resultaten daarvan hebben wij verwerkt tot de weergave op de volgende pagina.

Toelichting:

- Uit deze tekening blijkt dat de start van het werkproces van de Stuur- en Weegploeg hetzelfde is als bij het CSO Zorg: een verrijkt signaal in de vorm van een informatiedocument. Het einde ligt echter op een ander moment, namelijk bij het opleveren van een proces-verbaal van de betrokken opsporingsdienst.
- Uit de tekening blijkt verder dat in de Stuur- en Weegploeg drie producten ter tafel komen: het verrijkte signaal in de vorm van een informatiedocument, een preweegdocument en voortgangsrapportages (inclusief afwijkings- en afsluitrapportages).
- De Stuur- en Weegploeg kent – net zoals het CSO Zorg – in beginsel twee beslismomenten: een beslissing om een preweegdocument te gaan maken en de beslissing om op basis van een opgesteld preweegdocument al dan niet een strafrechtelijk onderzoek te starten. Bij uitzondering kan het zijn dat de Stuur- en Weegploeg aan de hand van voortgangsrapportages besluit een strafrechtelijk onderzoek te stoppen. In dat geval wordt gekeken of een andere partij de zaak kan oppakken.
- Ook bij de Stuur- en Weegploeg geldt dat zij, als een zaak niet door de opsporingsfunctie wordt c.q. kan worden opgepakt, deze zaak door kan verwijzen naar een andere partij die actie kan ondernemen.
- Ook bij de Stuur- en Weegploeg geldt dat de voorzitter en de inbrengende partij in geval van spoedeisende zaken buiten de vergadering van de Stuur- en Weegploeg om kunnen besluiten. De overige partijen worden daarover in de eerstvolgende Stuur- en Weegploeg geïnformeerd.

Zaakstroom van fraudesignalen (na 01-11-2016)



Kwaliteit van uitvoering werkzaamheden en behaalde resultaten

5.1 Inleiding en algemene waarneming

Inleiding

Uitgangspunt van dit onderzoek is de zaakstroom van fraudesignalen die strafrechtelijk opgepakt worden.⁷ Het operationele proces begint bij de binnenkomst van een fraudesignaal bij een opsporingsdienst of een andere instantie en loopt tot de indiening van een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie. Zoals hiervoor al beschreven doorloopt een fraudesignaal grosso modo drie fases: de voorbereidingsfase, de selectiefase en de onderzoeksfase.

Hieronder beschrijven we per fase hoe de respondenten van het onderzoek de kwaliteit van de werkzaamheden en de behaalde resultaten waarderen, inclusief hun overwegingen daarbij. We beginnen met een algemene waarneming ten aanzien van de samenwerking binnen het CSO Zorg.

Algemeen: samenwerking binnen CSO Zorg

Deelnemers aan het CSO Zorg - het OM, de Inspectie SZW, de FIOD, de NZa en de IGZ - zijn positief over de samenwerking binnen het CSO Zorg. Zeker de laatste tijd stellen de deelnemers zich constructief op richting elkaar. Besluitvorming vindt in het algemeen plaats op basis van consensus. Men kan zich niet herinneren dat escalatie nodig is geweest. Goede onderlinge persoonlijke relaties hebben daarin een grote rol gespeeld.

De deelnemers zijn over het algemeen ook tevreden over de behaalde resultaten. Tegelijkertijd zien ook alle deelnemers verbeterpunten, zoals de ingezette beweging om meer te gaan sturen op doorlooptijd en capaciteit in de onderzoeksfase. Deze en andere verbeterpunten komen in paragraaf 5.5 aan de orde.

5.2 Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase loopt van de binnenkomst van een fraudesignaal en de eerste analyse tot en met de projectvoorbereiding. Resultaat van de voorbereidingsfase is een zogenaamd preweegdocument.

Situatie voor en na oprichting IKZ

Kenmerkend voor deze fase is dat in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft een groot deel van de werkzaamheden door de betrokken individuele organisaties (en niet in gezamenlijkheid) werd uitgevoerd. Een signaal kwam – al dan niet door tussenkomst van een andere partij - bij de Inspectie SZW, de FIOD, de NZa of de IGZ binnen. De ontvangende organisatie beoordeelde het signaal en nam het besluit het signaal al dan niet met informatie te verrijken, eventueel met informatie afkomstig van andere organisaties.

⁷ In de praktijk worden fraudesignalen ook met regelmaat bestuursrechtelijk opgepakt, bijvoorbeeld door de NZa. Deze wijze van afdoening valt echter niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek. Zie paragraaf 1.3.

Het besluit het verrijkte signaal op basis van het Protocol normnaleving zorgsector voor te leggen aan het Informatieoverleg nam de betrokken organisatie zelfstandig. In het informatieoverleg werd vervolgens in gezamenlijkheid besloten of voor het signaal een preweegdocument zou worden opgesteld (of niet). In bijna alle gevallen stelde de organisatie die het verrijkte signaal had ingebracht vervolgens ook het preweegdocument op.

Vanaf 1 november 2016 is het centraal meldpunt zorgfraude van start gegaan, bestaande uit een frontoffice, gepositioneerd bij het algemeen meldpunt van de NZa, en een backoffice, genaamd Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Het IKZ heeft tot doel de onderlinge samenwerking tussen betrokken partijen (NZa, IGZ, Inspectie SZW, Belastingdienst, FIOD, CIZ, ZN, VNG en OM) te stimuleren, te coördineren, en te vergroten door het uitwisselen van informatie, kennis en inzicht. Het IKZ verzamelt daartoe signalen van de ketenpartners, verrijkt deze signalen zo mogelijk en zo nodig, geeft met een rapportage advies over welke partner het verrijkte signaal in behandeling zou moeten nemen en stuurt het verrijkte signaal door naar één of meerdere aangesloten partners. De individuele partners zijn er verantwoordelijk voor om een signaal al dan niet voor te leggen aan de Stuur- en Weegploeg. Daarnaast signaleert het IKZ op basis van verzamelde signalen trends, ontwikkelingen en fenomenen ten aanzien van zorgfraude.⁸

Tot de oprichting van het IKZ was het niet de standaardprocedure om signalen te verrijken met informatie van andere partijen dan de behandelende organisatie. Er bestond een Verzamelpunt Zorgfraude waarin de partijen fraudesignalen invoerden en distribueerden naar de meest aangewezen partij voor afhandeling. Hierbij waren partijen afhankelijk van elkaars invoer. In de praktijk kon dat betekenen dat partijen pas later in de zaakstroom tot de conclusie kwamen dat bij andere organisaties ook nog relevante informatie over het betreffende signaal voorhanden was. Ook was een risico dat een zekere versnippering van signalen plaatsvond, waarbij er geen centrale verantwoordelijke was aangewezen die de voortgang monitorde. Het ontbrak aan procescoördinatie.

Met oprichting van het IKZ worden signalen waar mogelijk verrijkt met informatie van alle bij het IKZ betrokken partijen. Concreet betekent het dat in het IKZ informatie uit open en gesloten bronnen wordt gecombineerd en geanalyseerd. Verder is de procedure zo dat zaken die niet in het IKZ besproken zijn, in beginsel niet zouden kunnen worden voorgelegd aan de Stuur- en Weegploeg. Uitzonderingen hierop zijn spoedeisende zaken en opsporingsinformatie die niet gedeeld kan worden met het IKZ. Volgens betrokken partijen geeft deze nieuwe werkwijze de samenwerkende partijen meer mogelijkheden om in gezamenlijkheid kennis en expertise over zorgfraude op te bouwen.

Resultaten

Er is geen overzicht beschikbaar over het aantal verrijkte signalen dat in het Informatieoverleg is besproken, noch over het aantal opgestelde preweegdocumenten. De bij het Protocol normnaleving zorgsector betrokken organisaties zijn in het algemeen tevreden over de kwaliteit van de verrijking van signalen en de opgestelde preweegdocumenten.

Uit gesprekken blijkt dat de afgelopen jaren vooral de Inspectie SZW en de NZa signalen hebben ingebracht in het Informatieoverleg. Andere partijen hebben dat in veel mindere mate gedaan. Voor de FIOD geldt daarbij dat zij naast het CSO Zorg landelijk gezien nog in een groot aantal andere stuur- en weegploegen participeert, waar ook signalen, die op de zorgsector betrekking hebben, besproken kunnen worden. Hoewel de FIOD in Utrecht een centraal coördinatiepunt heeft voor de aanpak van zorgfraudesignalen, speelt een rol dat de FIOD geen separate zorgteams heeft en als organisatie regionaal is georganiseerd. Het kan dus zo zijn dat door de FIOD ontvangen signalen die ook betrekking hebben op fraude in de zorg, niet in het CSO Zorg maar in een meer fiscaal georiënteerde stuur- en weegploeg worden aangemeld en besproken. In dit geval meldt de FIOD dit in het CSO Zorg. Volgens de FIOD kunnen over het beperkte aantal signalen dat zij heeft voorgelegd aan het CSO Zorg geen conclusies worden getrokken over hun betrokkenheid bij de aanpak van zorgfraude.

Uit de interviewgesprekken en de brown paper sessie is gebleken dat het uitgangspunt van betrokken partijen is dat een verrijkt signaal in beginsel moet leiden tot een preweegdocument én dat een preweegdocument in beginsel moet leiden tot het besluit een strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk onderzoek uit te voeren.

⁸ Zie voor meer informatie het Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van de verbetering van de bestrijding van zorgfraude: 'Informatie Knooppunt Zorgfraude'.

Eén van de betrokken partijen heeft de kanttekening gemaakt dat het individuele karakter van de werkzaamheden in de voorbereidingsfase ook een risico meebrengt. In feite vindt de selectie van signalen niet in gezamenlijkheid, maar per individuele organisatie plaats, voorafgaand aan het Informatieoverleg. Iedere organisatie beslist immers zelf welk signaal hij wel en welk signaal hij niet aan het CSO Zorg voorlegt. Instelling van het IKZ per 1 november 2016 verandert dit niet. Deze werkwijze kan meebrengen dat organisaties vanuit hun eigen perspectief beslissen bepaalde signalen wel en bepaalde signalen niet aan de gezamenlijkheid voor te leggen. Daarmee worden signalen op individueel niveau vanuit individueel perspectief getrechterd, al voordat er vanuit gezamenlijk perspectief naar gekeken kan worden. Een gevolg hiervan zou kunnen zijn dat organisaties zelf telkens een vergelijkbare selectie van signalen maken, zonder dat de andere partijen dat kunnen waarnemen omdat telkens bepaalde signalen niet aan de gezamenlijkheid worden voorgelegd. Dit brengt een risico mee op vooringenomenheid van organisaties ten aanzien van bepaalde signalen, zonder dat die vooringenomenheid zichtbaar wordt.

5.3 Selectiefase

De selectiefase omvat de behandeling van een preweegdocument in het CSO Zorg. Resultaat van deze fase is een besluit over de wijze van afdoening en welke partij de zaak oppakt.

Besluitvorming over preweegdocumenten

Deelnemers aan het CSO Zorg zijn tevreden over de kwaliteit van de genomen besluiten. Besluitvorming over de voorgelegde preweegdocumenten vindt in consensus plaats, onder voorzitterschap van het OM. Partijen streven ernaar om over elk preweegdocument te besluiten op welke wijze afdoening plaatsvindt (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, terugverwijzen naar de melder of geen actie), door welke partij en binnen welke termijn de volgende stap moet zijn afgerond. Vooral aan het laatste aspect geven partijen meer aandacht dan voorheen. Dit is het gevolg van de wens van de Stuur- en Weegploeg om niet alleen te selecteren (wegen), maar ook meer te gaan sturen op de doorlooptijd van de zaakstroom van fraudesignalen.

Betrokken partijen zien wel enige spanning ontstaan tussen besluitvorming op het niveau van de Stuur- en Weegploeg en de operationele vertaling daarvan in het plan van aanpak voor het onderzoek dat wordt opgesteld door de betrokken opsporingsdienst(en) en de zaakofficier van het OM. Laatstgenoemden zijn immers niet (hiërarchisch) ondergeschikt aan de Stuur- en Weegploeg, hetgeen bedoelde spanning kan opleveren.

Het is volgens partijen nog een zoektocht of de Stuur- en Weegploeg bijvoorbeeld concrete termijnen moet (willen) stellen aan het plan van aanpak, of dat eerder sprake zou moeten zijn van een richtinggevend besluit van de Stuur- en Weegploeg, door de zaakbehandelaars van de betrokken opsporingsdienst en de zaakofficier van het OM te vertalen naar een concreet plan van aanpak.

Resultaten

Er is geen overzicht beschikbaar van de door het CSO Zorg in de onderzoeksperiode genomen besluiten over voorliggende preweegdocumenten, anders dan via de opgemaakte verslagen van het CSO Zorg. Uit gesprekken is gebleken dat het merendeel van de preweegdocumenten heeft geleid tot het instellen van strafrechtelijk onderzoek dan wel bestuursrechtelijke afdoening. In een aantal gevallen heeft besluitvorming geleid tot terugverwijzen naar de oorspronkelijke melder die het signaal vervolgens civielrechtelijk heeft opgepakt. Slechts in een beperkt aantal gevallen heeft een preweegdocument geleid tot een beslissing om af te zien van verdere actie. Volgens partijen is dit een signaal dat de preweegdocumenten in het algemeen van goede kwaliteit zijn. Het is volgens betrokkenen niet vaak gebeurd dat in het CSO Zorg besloten is een preweegdocument te laten verbeteren door de organisatie die het document had opgesteld.

Een aantal partijen heeft het gevoel dat vooral onderzoeken op het gebied van pgb-fraude worden opgepakt en in (veel) mindere mate onderzoeken op het gebied van declaratiefraude. Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde gegevens is geen uitspraak te doen of dit gevoel juist is of niet. Daarbij kan de doorlooptijd van strafrechtelijke onderzoeken in combinatie met de omstandigheid dat de Inspectie SZW pas vanaf 2014 onderzoeken naar declaratiefraude uitvoert, volgens de Inspectie SZW een oorzaak zijn van het gevoel dat tot op heden onderzoeken naar declaratiefraude in de minderheid zijn.

5.4 Onderzoeksfase

De onderzoeksfase omvat de uitvoering van strafrechtelijke onderzoeken. Voornaamste resultaat van deze fase is een proces-verbaal. Dit proces-verbaal vormt de basis voor de start van de vervolgingsfase, die geen onderwerp is van dit onderzoek.

Uitvoering strafrechtelijke onderzoeken

Uit van de Inspectie SZW ontvangen informatie volgt dat in 2015 17 en in 2016 16 strafrechtelijke onderzoeken zijn gestart, nadat daartoe in het CSO Zorg is besloten. In 2015 zijn in totaal 11 strafrechtelijke onderzoeken afgerond en in 2016 zijn dat er negen. Voor een goed begrip is van belang te weten dat een door het CSO Zorg geaccepteerd strafrechtelijk onderzoek later alsnog stopgezet kan worden, bijvoorbeeld als onvoldoende bewijs kan worden verzameld. Het is daarmee geen vaststaand gegeven dat alle door het CSO Zorg geaccepteerde onderzoeken leiden tot een afgerond strafrechtelijk onderzoek.

In de praktijk zijn bijna alle door het CSO Zorg geaccepteerde onderzoeken uitgevoerd door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW en de FIOD hebben in dit kader nauwelijks gezamenlijk onderzoeken uitgevoerd. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat het feit dat eigenlijk alle onderzoeken worden uitgevoerd door de opsporingsdienst die het signaal oorspronkelijk in het CSO Zorg heeft gebracht tot gevolg kan hebben dat betrokken partijen 'vergeten' dat onderzoeken in sommige gevallen beter door een andere opsporingsdienst of door opsporingsdiensten gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd. In de toekomst zou daarom, zeker bij complexe gevallen, onderzocht moeten worden of meer in gezamenlijke teams gewerkt kan worden en/of meer uitwisseling van experts tussen de betrokken partijen plaats kan vinden.

Verschil CSO Zorg en Stuur- en Weegploeg

Een belangrijk verschil tussen het CSO Zorg en de Stuur- en Weegploeg is dat de voortgang van onderzoeken gedurende de onderzoeksfase niet in het CSO Zorg werd besproken. Dat gebeurde in de contacten tussen het OM en de betrokken opsporingsdienst, maar niet meer in de gezamenlijkheid van het CSO Zorg. Vast onderdeel van het werkproces van de Stuur- en Weegploeg is dat de voortgang van onderzoeken in de onderzoeksfase ook besproken wordt. Doel hiervan is om in gezamenlijkheid te sturen op de voortgang van onderzoeken. De Stuur- en Weegploeg ontvangt daartoe rapportages over de voortgang en eventuele afwijkingen van het opgestelde plan van aanpak⁹ voor het betreffende onderzoek. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het op korte termijn ook de bedoeling is om in de Stuur- en Weegploeg de vervolgingsfase te bespreken, zodat de gehele zaakstroom van een fraudesignaal onderwerp is van de Stuur- en Weegploeg.

⁹ Het plan van aanpak voor onderzoeken wordt opgesteld door de betrokken opsporingsdienst, samen met de behandelend zaakofficier van het OM. Dit plan van aanpak wordt in beginsel niet besproken in de Stuur- en Weegploeg.

Ontwikkeling flowchart

Om het sturen effectief te laten zijn, onderkennen partijen dat het van belang is dat een zaak goed gevolgd kan worden. De Inspectie SZW heeft daartoe een zogenaamde flowchart in ontwikkeling. Partijen werken hard om deze flowchart door te ontwikkelen tot een instrument waarmee betrokken partijen realtime kunnen zien hoe een bepaalde zaak er voor staat. Daarnaast geeft deze flowchart mogelijkheden om bepaalde aspecten van onderzoeken (bijv. doorlooptijd, beschikbare capaciteit, koppeling met de door het TIZ vastgestelde handhavingsstrategieën) te normeren en vervolgens een (geautomatiseerd) waarschuwingssignaal af te laten geven als de normering niet wordt gehaald. Vanuit de Inspectie SZW wordt benadrukt dat de flowchart nog wel in ontwikkeling is. Voor het goed kunnen gaan functioneren van deze flowchart is het van belang dat betrokken partijen trouw de benodigde informatie aanleveren en dat alle partijen op elk moment bij de flowchart kunnen (nu wordt deze nog rondgemaild, waardoor het meer een statisch document wordt). Vooral het realtime beschikbaar zijn van de flowchart is nog een uitdaging of juridisch niet mogelijk. Dit heeft te maken met de (on)mogelijkheden van uitwisseling van strafrechtelijke informatie tussen opsporingsdiensten en OM enerzijds en andere organisaties, zoals met name toezichthouders, anderzijds. Er ontbreekt vooralsnog een eenduidig beveiligd platform waarop partijen gegevens met elkaar kunnen uitwisselen.

Resultaten

Het OM beoordeelt de kwaliteit van de opsporingswerkzaamheden van de Inspectie SZW in zorgfraudezaken in het algemeen als goed, net als de kwaliteit van de door de Inspectie SZW opgestelde proces-verbalen. De binnen het handhavingsarrangement afgesproken aantallen worden volgens het OM door de Inspectie SZW gehaald.

In de praktijk is verreweg het grootste deel van de onderzoeken die zijn ingebracht in het CSO Zorg uitgevoerd door de Inspectie SZW. Voor de FIOD gaat het om een beperkt aantal preweegdocumenten of proces-verbalen. De FIOD heeft in de periode van de huidige bij de Stuur- en Weegploeg betrokken vertegenwoordiger van het OM geen preweegdocument of proces-verbaal aangeboden aan de Stuur- en Weegploeg. Deze vertegenwoordiger van het OM kan in dit licht geen uitspraken doen over de kwaliteit van de opsporingswerkzaamheden van de FIOD.

5.5 Aandachtspunten en mogelijkheden voor doorontwikkeling

Voorlopige tussenconclusie

Voorlopige tussenconclusie is dat de gesproken partijen de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden in de voorbereidings-, selectie- en onderzoeksfase als goed waarden. Ook de samenwerking in het CSO Zorg waarden alle betrokken partijen als positief. Dit neemt niet weg dat respondenten in de gesprekken diverse aandachtspunten en mogelijkheden voor doorontwikkeling hebben benoemd. In deze paragraaf gaan wij daarop nader in.

Door OM aangedragen aandachtspunten en ontwikkelmogelijkheden

Het OM wijst op enkele aandachtspunten en/of ontwikkelmogelijkheden bij de Inspectie SZW:

- De Inspectie SZW maakt naar de mening van het OM vrij veel gebruik van formats en protocollen bij de uitvoering van haar werkzaamheden. In individuele gevallen kunnen deze formats en protocollen echter een beperking vormen voor het leveren van maatwerk. Het OM ziet dat het gebruik van formats en protocollen leidt tot verminderde creativiteit bij de uitvoering van werkzaamheden door de Inspectie SZW. Daarnaast ontbreekt het de Inspectie SZW nog weleens aan een hands on mentaliteit. Hiermee doelt het OM op een aanpak waarin niet eerst een gedetailleerd plan van aanpak wordt opgesteld, alvorens tot actie wordt overgegaan. Het gebrek aan die hands on mentaliteit heeft volgens het OM overigens niet te maken met onwil of niet kunnen van de zijde van de Inspectie SZW. Het heeft eerder te maken met het gebruik van formats en protocollen en – mogelijk – onervarenheid met de inzet van minder gebruikelijke opsporingsmiddelen die passen bij een hands on mentaliteit.

- De Inspectie SZW richt zich volgens het OM te veel op zaken waarbij de Inspectie SZW zich comfortabel voelt. Bijvoorbeeld omdat de Inspectie SZW al ervaring heeft met soortgelijke zaken of omdat de Inspectie SZW vooraf exact kan inschatten welke opsporingsmiddelen nodig zijn om een zaak tot een succesvol einde te brengen. Het OM heeft in de praktijk bij de Inspectie SZW bij tijd en wijle frisse tegenzin ervaren tegen de meer complexe en/of de meer omvangrijke zaken. Dit geldt met name als vooraf niet goed ingeschat kan worden hoe de betreffende zaak onderzocht moet worden.

Het OM waardeert het overigens zeer dat de Inspectie SZW aanspreekbaar is op punten waar het OM nog verbetering ziet.

Door Inspectie SZW, FIOD, NZa en IGZ aangedragen aandachtspunten en ontwikkelmogelijkheden

Andere partijen – waaronder ook de Inspectie SZW zelf – zien voor de komende jaren nog een aantal andere ontwikkelpunten voor de opsporingsfunctie in het algemeen en/of de Inspectie SZW in het bijzonder:

- De opsporingsfunctie moet zich, binnen een gezamenlijke ketenaanpak, in de toekomst minder laten sturen door signalen en meer door analyse van beschikbare data. Dit vergt investeringen in data-analyse en meer en effectievere methoden van uitwisseling van informatie tussen betrokken partijen onderling. Betrokken partijen zetten daarop in.
- De opsporingsfunctie zou, binnen een gezamenlijke ketenaanpak, meer aandacht moeten besteden aan de monitoring van het uiteindelijke effect van een strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld door afgeronde zaken te evalueren. Daarbij zou ook effectiever gebruik kunnen worden gemaakt van de zogenaamde bestuurlijke rapportages. Het opstellen van deze rapportages zou bijvoorbeeld gelijke tred kunnen houden met het onderzoek. Het is het onderzoeken waard of en, zo ja, op welke wijze de bestuurlijke rapportages ook met belanghebbende partijen buiten de opsporing en het toezicht kunnen worden gedeeld. Volgens betrokken partijen is de kern dat opsporing niet alleen gericht is op de zaak zelf, maar ook op het realiseren van uitstralingseffect en een voorbeeldwerking, alsmede op het opsporen van zwakten in het stelsel.
- Bij de Inspectie SZW moet er aandacht blijven voor de opbouw en het behoud van voldoende inhoudelijke kennis over de zorgmarkt, bijvoorbeeld ten aanzien van kennis van de regulering van de zorgmarkt. Hierbij is het volgens een aantal partijen de vraag hoe de Inspectie SZW, mede gelet op het functie- en salarisgebouw, ook in de toekomst voldoende gekwalificeerd personeel kan blijven aantrekken.
- De financiële kennis bij de Inspectie SZW moet verder worden uitgebreid, ofwel door zelf te investeren in die kennis ofwel door betere afspraken te maken met de FIOD over de inhuur van de daar aanwezige financiële kennis.

Door andere partijen aangedragen aandachtspunten en ontwikkelmogelijkheden

Ook aan partijen die niet deel uitmaken van het CSO Zorg is gevraagd hoe zij de zaakstroom van fraudesignalen ervaren. De meeste partijen hebben echter geen goed beeld van de werkwijze van het CSO Zorg.

Bij een aantal partijen bestond de wens om vanuit het CSO Zorg een terugkoppeling te krijgen van de stand van zaken van een bepaald fraudesignaal. Eén van de gesproken partijen vindt tijdigheid van terugkoppeling daarbij van groot belang, omdat sommige signalen zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk kunnen worden opgepakt. Als te lang onduidelijk is of een signaal strafrechtelijk wordt opgepakt en daadwerkelijk tot vervolging leidt, dan bestaat het risico dat het signaal civielrechtelijk te lang stilligt. Terugkoppeling is verder van belang om juist te voorkomen dat het civielrechtelijk oppakken van een signaal de strafrechtelijke aanpak doorkruist of belemmert.

Deze wens heeft er recent toe geleid dat het OM die terugkoppeling - indien toegestaan gelet op de (on)mogelijkheden rondom uitwisseling van strafrechtelijke gegevens - verzorgt. Overigens wordt deze terugkoppeling vooralsnog op verzoek gegeven. Het is nog geen automatisme dat terugkoppeling wordt gegeven aan partijen die niet weten dat ze om terugkoppeling moeten vragen. Meer in het algemeen is het een risico dat communicatie afhankelijk is van persoonlijke contacten.

Overige opmerkingen

Alle gesproken partijen zijn van oordeel dat een algemeen aandachtspunt de doorlooptijd van de onderzoeksfase is, zeker in combinatie met de doorlooptijd in de vervolgingsfase. Juist vanwege deze doorlooptijd vinden partijen het van belang dat aan de voorkant maar ook gedurende de verschillende fases een goede afweging wordt gemaakt over de inzet van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke middelen om zorgfraude tegen te gaan. Met de ontwikkeling van het CSO Zorg naar de Stuur- en Weegploeg kan daarop beter worden gestuurd dan voorheen, maar het samenspel tussen strafrecht en bestuursrecht blijft een aandachtspunt. Dit laatste geldt vooral als tussentijds blijkt dat het strafrechtelijke onderzoek door allerlei mogelijke oorzaken niet oplevert wat partijen vooraf hadden verwacht en dit niet tijdig wordtesignaleerd. Dit kan tot gevolg hebben dat een zaak ook niet meer op een bestuursrechtelijke wijze kan worden opgepakt, bijvoorbeeld door het bestaan van (bestuursrechtelijke) verjaringstermijnen.

Naast bovenstaande aandachtspunten, hebben veel partijen ook aangegeven dat zij het medisch beroepsgeheim als een knelpunt ervaren bij het uitvoeren van onderzoeken. In dat kader zijn partijen benieuwd hoe het recent afgesloten 'Convenant inzet onafhankelijk deskundige arts bij signalen en verdenkingen van fraude in de zorg'¹⁰ in de praktijk zal uitpakken.

¹⁰ Kern van dit convenant is dat het voorziet in het inschakelen van een onafhankelijk deskundige arts (ODA). Heeft een opsporingsinstantie een ernstig vermoeden van zorgfraude waarvoor inzage in patiëntendossiers nodig wordt geacht, dan moet het OM, de FIOD of de Inspectie SZW aan een juridisch deskundige vragen of de signalen of verdenkingen de inzet van een ODA rechtvaardigen. De ODA krijgt op basis van het convenant inzage in medische persoonsgegevens van de patiënten, met het oog op vier taken: schiften van medische gegevens in relatie tot het medisch beroepsgeheim, turven en beoordelen van aantal behandelingen, anonimiseren van gegevens en het verslagleggen van de bevindingen.

Positionering en inrichting opsporingsfunctie in de zorg en samenwerking met andere partijen

6.1 Positionering en inrichting opsporingsfunctie in de zorg

Samenwerking binnen opsporingsfunctie

Vanaf het moment dat het ministerie van VWS de Inspectie SZW heeft aangewezen als leidende opsporingsdienst in de zorg heeft de Inspectie SZW zich constructief, open en verbindend opgesteld. Alle geïnterviewde partijen wijzen op de samenwerkingsgerichtheid van de Inspectie SZW.

Nadat het ministerie van VWS had besloten de Inspectie SZW een leidende rol te geven bij de opsporing van fraude in de zorg heeft de FIOD in eerste instantie een terugtrekkende beweging gemaakt. Zo heeft de FIOD ongeveer een jaar niet deelgenomen aan het CSO. Inmiddels heeft de FIOD deze opstelling laten varen. De FIOD pakt haar verantwoordelijkheden in de zorg zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau actief op en participeert alweer enige tijd als een volwaardig lid in de Stuur- en Weegploeg. Daarmee stellen de bij de opsporing betrokken partijen, Inspectie SZW, FIOD en OM, zich inmiddels constructief op richting elkaar. Er is geen sprake van grensgeschillen tussen de Inspectie SZW en de FIOD.

De Inspectie SZW en de FIOD beschikken over verschillende kennis, expertise en competenties, die elkaar slechts in beperkte mate overlappen. De Inspectie SZW kent de zorgmarkt, terwijl de FIOD meer kennis heeft van vormen van financiële fraude. Dit maakt dat beide opsporingsdiensten elkaar in de praktijk goed kunnen aanvullen en elkaar, in ieder geval volgens de meeste gesprekspartners, niet beconcurreren. Uit de interviewgesprekken komt naar voren dat de Inspectie SZW en de FIOD gebruik maken van elkaars expertise. Het is goed dat de Inspectie SZW niet alle expertise zelf volledig hoeft op te bouwen en gebruik kan maken van de (financiële) expertise van de FIOD. Tegelijkertijd valt ook op dat de Inspectie SZW en de FIOD bij onderzoeken nauwelijks gezamenlijk optrekken. Veelal wordt er binnen een zaak weinig intensief samengewerkt. Soms is er wel sprake van uitwisseling op persoonsniveau, maar er wordt op dit moment niet gewerkt in gemengde teams. De conclusie is dat de samenwerking tussen de Inspectie SZW en de FIOD groeit, maar in de toekomst kunnen de Inspectie SZW en de FIOD nog meer gebruik maken van elkaars kennis, competenties en expertises.

De verdeling van zaken tussen de Inspectie SZW en de FIOD vindt pragmatisch plaats. Escalatie bij de toedeling van zaken is weinig nodig geweest. Zaken worden normaal gesproken door één van beide opsporingsdiensten opgepakt, meestal door de Inspectie SZW.

Centraal in de relatie tussen het OM en een opsporingsdienst staat een jaarlijks af te sluiten handhavingsarrangement. In dit arrangement worden afspraken gemaakt over de door de betreffende opsporingsdienst te leveren output. Op basis van deze afspraken reserveert het OM zittingscapaciteit bij de rechterlijke macht. De Inspectie SZW ervaart het van tevoren afsluiten van een handhavingsarrangement niet als beperkend. Het handhavingsarrangement tussen de Inspectie SZW en het OM steekt inmiddels in op het te realiseren van maatschappelijk effect. Het OM geeft aan dat de in het handhavingsarrangement gemaakte afspraken ook worden gerealiseerd door de Inspectie SZW.

De samenwerking tussen het OM, de Inspectie SZW en de FIOD is tot op de dag van vandaag nog (sterk) afhankelijk van de betreffende personen bij de genoemde organisaties. Dat zorgt er enerzijds voor dat de samenwerking goed verloopt en is gegroeid door de tijd heen. De betrokken medewerkers bij de verschillende organisaties weten elkaar goed te vinden. De wijze waarop men over elkaar spreekt en de manier waarop men met elkaar omgaat, zoals wij hebben waargenomen tijdens de brown paper sessie, weerspiegelen goede onderlinge verhoudingen. De waarneming dat de samenwerking nog (sterk) afhankelijk is van de betreffende personen duidt echter tegelijkertijd ook op een zekere kwetsbaarheid. Het is immers de vraag hoe de samenwerking zal gaan verlopen als enkele sleutelfiguren op een andere

positie gaan werken of om een andere reden afscheid nemen. De afgelopen tijd hebben overigens ook enkele personele wisselingen plaatsgevonden van Inspectie SZW naar FIOD en vice versa. Deze uitwisseling draagt eraan bij dat de twee opsporingsdiensten elkaar beter leren kennen.

Leidende rol Inspectie SZW bij de opsporing van zorgfraude

De geïnterviewde gesprekspartners hebben waardering voor de wijze waarop de Inspectie SZW haar leidende rol in de opsporing van zorgfraude heeft opgepakt. Zij zijn van mening dat de Inspectie SZW haar leidende rol inmiddels waarmaakt. De geïnterviewden vinden het niet nodig en vaak zelfs onwenselijk om de leidende rol bij de opsporing van zorgfraude van de Inspectie SZW over te hevelen naar een andere organisatie. Veel geïnterviewden geven daarbij aan dat het veel zinvoller is om de beschikbare energie in te zetten voor verdere verbetering van de samenwerking in de keten. Zij wijzen erop dat er vooral aan de voorkant van de keten geïnvesteerd zou moeten worden. Zij doelen daarmee op de preventie van zorgfraude door het verkleinen van de mogelijkheden om zorgfraude te plegen.

Bij haar besluit om de opsporingsfunctie voor de korte termijn onder te brengen bij de Inspectie SZW hanteerde het ministerie van VWS onder meer het argument dat in het licht van de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten het een duidelijke meerwaarde is dat de Inspectie SZW beschikt over kennis van het opsporen van fraude in het gemeentelijk domein. Niet alle geïnterviewden delen de gedachte dat kennis van het gemeentelijke domein van toegevoegde waarde is voor de aanpak van zorgfraude, omdat die kennis toch vooral betrekking had op het domein werk en inkomen (Participatiewet). De Inspectie SZW geeft zelf aan dat er wel degelijk crossovers zijn richting gemeenten. Sommige vormen van criminaliteit gaan vaak samen, waaronder bijstandsfraude en pgb-fraude. De Inspectie SZW is daarnaast van mening dat zij de taal van gemeenten spreekt en begrijpt hoe gemeenten 'denken'.

6.2 Samenwerking opsporingsfunctie met toezichthouders NZa en IGZ

Samenwerking opsporingsfunctie met toezichthouder NZa

De samenwerking tussen de Inspectie SZW en de NZa ervaren beide partijen als goed. De contacten van de NZa met de Inspectie SZW vinden op strategisch en steeds vaker ook op operationeel niveau plaats. Nadat het mandaat van de Inspectie SZW net was verbreed, heeft de Inspectie SZW gebruik gemaakt van de bij de NZa beschikbare kennis van de zorgmarkt. Hoewel sprake is van een goede samenwerking, geven de Inspectie SZW en de NZa aan dat samenwerking niet van zelf gaat en moet er hard voor gewerkt worden ('samenwerken is samen werken'). Daarbij speelt een rol dat de insteek vanuit het (bestuursrechtelijke) toezicht en de insteek vanuit (strafrechtelijke) opsporing van elkaar verschillen. De goede samenwerking tussen de Inspectie SZW en de NZa is voor een deel persoonsafhankelijk.

De samenwerking tussen de NZa en de FIOD ervaren beide partijen als goed. De contacten van de NZa met de FIOD vinden vooral op strategisch niveau plaats.

De NZa is van mening dat de overgang van zaken van het bestuursrecht naar het strafrecht soms een aandachtspunt is. Het gebeurt weleens dat zaken die de NZa inbrengt met het advies om deze strafrechtelijk op te pakken uiteindelijk toch niet verder onderzocht worden. Deze beslissing duurt vaak zo lang dat een aanpak via het bestuursrecht niet meer mogelijk is in verband met de verjaringstermijn van vijf jaar en/of niet meer opportuun is als de zaak niet meer actueel is. Het is van belang dat zaken die (toch) niet strafrechtelijk worden opgepakt snel worden teruggelegd, zodat ze alsnog bestuursrechtelijk kunnen worden opgepakt. Het is wel de intentie van het OM en de opsporingsdiensten om één en ander voortvarender te laten verlopen.

Samenwerking opsporingsfunctie met toezichthouder IGZ

De IGZ ziet een substantiële verbetering in haar relatie met de Inspectie SZW. De uitwisseling van signalen en onderzoeken is sterk verbeterd. Zo weet de Inspectie SZW bijvoorbeeld dat een signaal van zorgverwaarlozing in een melding doorgegeven moet worden aan de IGZ. Informatie-uitwisseling blijft echter een lastig punt vanwege het feit dat strafrechtelijke opsporingsinformatie niet één op één gedeeld kan worden.

De IGZ is ook van mening dat de samenwerking met het OM beter verloopt. Er is meer gelijkwaardigheid ontstaan. De IGZ geeft aan dat het realiseren van een goede onderlinge samenwerking met de verschillende partijen binnen de opsporing voor haar wel een zoektocht is geweest. De IGZ is van mening dat er binnen haar organisatie sprake is van een toegenomen bewustwording van fraude in de zorg.

6.3 Samenwerking opsporingsfunctie met andere partijen

ZN, de VNG, het CIZ en de Belastingdienst maken geen onderdeel uit van het CSO Zorg en ook niet van de Stuur- en Weegploeg. Tegelijkertijd is het van belang dat de opsporingsfunctie in de zorg samenwerkt met deze partijen.

Samenwerking opsporingsfunctie met ZN

ZN vervult een coördinerende rol met betrekking tot fraudesignalen en onderzoek. Zo zijn er meerdere casuswerkgroepen met zorgverzekeraars waarvoor zo nodig ook IKZ, NZa, Inspectie SZW en FIOD (en anderen) worden uitgenodigd. Daarnaast ontwikkelt ZN in overleg met de zorgverzekeraars fraudebeleid en diverse instrumenten. ZN neemt deel aan het IKZ-overleg. Via ZN kunnen opsporingsdiensten data vorderen bij Vektis.

In het geval van ZN is er sprake van twee raakvlakken met de opsporingsfunctie. Allereerst dragen zorgverzekeraars en zorgkantoren via ZN fraudesignalen aan. Daarnaast kunnen zorgverzekeraars en zorgkantoren fraude civielrechtelijk aanpakken. In principe kan een zaak tegelijkertijd civielrechtelijk en strafrechtelijk worden opgepakt, maar er kan sprake zijn van ongewenste interferentie. ZN is over het algemeen tevreden over het functioneren van de Inspectie SZW. ZN heeft weinig zicht op de samenwerking binnen de strafrechtelijke keten. Op uitvoeringsniveau heeft ZN contact met het OM, de Inspectie SZW en de FIOD. ZN organiseert een periodiek overleg casuïstiek met onder andere de Inspectie SZW en de FIOD. ZN heeft het gevoel dat de Inspectie SZW en de FIOD nog meer gebruik zouden kunnen maken van elkaars expertise.

Samenwerking opsporingsfunctie met de VNG

De VNG ondersteunt gemeenten bij de aanpak van fraude op het terrein van de Wmo 2015 en de Jeugdwet door middel van beleid en instrumenten (waaronder de inzet van ondersteuningsteams bij de aanpak van concrete gevallen van fraude). Ketensamenwerking is daarbij voor gemeenten cruciaal, want kennis van de aanpak van zorgfraude is reeds beschikbaar in de keten bij partijen als de Inspectie SZW, de NZa en de IGZ. Overigens is het voor de gemeenten nog een uitdaging om het fraudebewustzijn te verhogen.

Er is geen structureel contact tussen de VNG/gemeenten en de Inspectie SZW over de aanpak van fraudesignalen. De contacten zijn vooral op casusniveau. De samenwerking loopt op zich goed, maar moet zich nog wel zetten. De samenwerking moet zich volgens de VNG in de nabije toekomst ook structureel richten op kennisuitwisseling en -deling tussen de VNG en de Inspectie SZW op het terrein van de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

De Inspectie SZW heeft zich actief ingezet voor betrokkenheid van de VNG bij de diverse overleggen en gremia, waaronder de TIZ en het IKZ. Een gemiddelde gemeente zal in de praktijk nauwelijks te maken hebben (gehad) met de FIOD. De FIOD staat verder af van gemeenten dan de Inspectie SZW.

Samenwerking opsporingsfunctie met het CIZ

Het CIZ heeft tot taak de juiste indicaties voor de Wlz vast te stellen. De relatie van het CIZ tot de opsporingsfunctie beperkt zich tot het signaleren en het aanleveren van door opsporingsdiensten gevorderde informatie. De samenwerking hierbij gaat steeds beter. Het CIZ heeft geen zicht op de onderlinge samenwerking van de Inspectie SZW, de FIOD en het OM. De informatie-uitwisseling rond signalen is sterk verbeterd. Wel zijn de samenwerking en informatie-uitwisseling nog sterk persoonsafhankelijk. Binnen de keten bestaat de neiging om van elkaar te leren, maar het is allemaal nog wel erg pril.

De samenwerking van het CIZ met de opsporingsfunctie krijgt momenteel vooral vorm in IKZ-verband. In het geval een melding van het CIZ leidt tot een strafrechtelijk onderzoek, dan weet het CIZ hier vaak niet vanaf. De melding komt ook niet terug bij het CIZ, omdat het CIZ geen bestuursrechtelijke bevoegdheden heeft. Het CIZ is van mening dat de Inspectie SZW nog meer trends en signalen terug mag geven. Het is nu nog te veel eenrichtingsverkeer. Het CIZ zou ook graag standaard geïnformeerd worden over veroordelingen.

Samenwerking opsporingsfunctie met de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft aangegeven weinig zicht te hebben gehad op de operationele samenwerking tussen de Inspectie SZW, de FIOD en het OM. Binnen de Beleidsgroep TIZ heeft de Belastingdienst ervaren dat de inbreng en samenwerking van de Inspectie SZW, de FIOD en het OM goed en constructief waren.

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies ten aanzien van onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1

Hoe waarden de respondenten de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden door de opsporingsfunctie?

De respondenten waarden de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in de voorbereidings-, selectie- en onderzoeksfase als goed. Ten aanzien van de voorbereidingsfase geldt daarbij wel dat partijen verwachten dat de kwaliteit van het verrijken van signalen verder omhoog zal gaan als gevolg van het gezamenlijk instellen van het IKZ per 1 november 2016.

De samenwerking in het CSO Zorg en later de Stuur- en Weegploeg wordt door alle betrokken partijen als positief ervaren. Vooral de ingezette ontwikkeling waarin meer gestuurd kan gaan worden op zaken in de onderzoeksfase, zien betrokkenen als een goede stap. Daarvoor is nog wel noodzakelijk dat partijen gezamenlijk specifiekere invulling gaan geven aan de indicatoren waarop zij willen sturen. Ook is de (door)ontwikkeling van een instrument als de nu gebruikte flowchart een randvoorwaarde om daadwerkelijk te kunnen sturen. Daarnaast blijft tijdige terugkoppeling vanuit de Stuur- en Weegploeg naar andere partijen een belangrijk aandachtspunt. Dit geldt zeker in gevallen waarin de mogelijkheid bestaat dat afgezien gaat worden van strafrechtelijke vervolging en andere mogelijkheden om zorgfraude te bestrijden nog open staan.

Ten aanzien van de voorbereidingsfase zien partijen een mogelijkheid de kwaliteit van werkzaamheden te verbeteren door meer te gaan werken op basis van analyse van beschikbare data en in mindere mate dan nu op binnengekomen signalen. Dit vergt van alle partijen investeringen in data-analyse en effectievere methoden van informatie-uitwisseling, zoals het koppelen van databestanden.

Partijen beoordelen de kwaliteit van de werkzaamheden in de selectiefase als goed. Zij constateren dat het op dit moment gebruikelijk is één opsporingsdienst te selecteren om het onderzoek uit te voeren. Dit kan onbedoeld denken in kolommen tot gevolg hebben. Om meer en beter gebruik te maken van elkaars expertises zien partijen in de toekomst mogelijkheden om complexe onderzoeken uit te laten voeren door gezamenlijke teams. Een andere mogelijkheid zou zijn dat uitwisseling van experts tussen de Inspectie SZW en de FIOD een meer structureel karakter krijgt.

Onderzoeksvraag 2

Hoe waarden de respondenten de kwaliteit van de door de opsporingsfunctie behaalde resultaten?

Geen van de partijen heeft aangegeven ontevreden te zijn over de kwaliteit van de resultaten van de voorbereidingsfase (resultaat: verrijkt signaal of informatiedocument) en de selectiefase. Met de instelling van het IKZ is volgens partijen een stap gezet om de kwaliteit van de resultaten van de voorbereidingsfase verder te verbeteren door signalen waar juridisch mogelijk te verrijken met informatie van alle betrokken partijen. Dat de kwaliteit van de resultaten van deze fases in

het algemeen goed is, blijkt volgens partijen ook uit het feit dat ongeveer 75% van de Informatiedocumenten leidt tot een preweegdocument én preweegdocumenten in bijna alle gevallen leiden tot een besluit een zaak strafrechtelijk of bestuursrechtelijk af te doen.

Het OM beoordeelt de kwaliteit van de werkzaamheden van de Inspectie SZW in de onderzoeksfase in het algemeen als goed. Hetzelfde geldt voor de opgeleverde proces-verbalen. De vooraf in handhavingsarrangementen afgesproken aantallen worden door de Inspectie SZW gehaald.

Onderzoeksvraag 3

Hoe waarden de respondenten de bijdrage van de opsporingsfunctie aan het versterken van de keten als geheel?

De geïnterviewde gesprekspartners hebben waardering voor de wijze waarop de Inspectie SZW haar leidende rol in de opsporing van zorgfraude heeft opgepakt. Zij zijn van mening dat de Inspectie SZW haar leidende rol inmiddels waarmaakt. Partijen typeren de houding van de Inspectie SZW vanaf het begin als constructief, open en verbindend. Alle geïnterviewde partijen wijzen in dit verband op de samenwerkingsgerichtheid van de Inspectie SZW. Alle geïnterviewde gesprekspartners vinden het niet nodig en vaak zelfs onwenselijk om de leidende rol bij de opsporing van zorgfraude van de Inspectie SZW over te hevelen naar een andere organisatie.

De bij de opsporing betrokken partijen, Inspectie SZW, FIOD en OM, stellen zich inmiddels constructief op richting elkaar. De samenwerking tussen het OM, de Inspectie SZW en de FIOD is tot op de dag van vandaag nog wel (sterk) afhankelijk van de personele bezetting bij de genoemde organisaties. De goede onderlinge relaties van de verschillende hoofdrolspelers hebben eraan bijgedragen dat de samenwerking tijdens de onderzoeksperiode is gegroeid, maar duiden ook op een zekere, nog steeds bestaande, kwetsbaarheid.

De toezichthouders NZa en IGZ ervaren de samenwerking met de opsporingsfunctie als goed. Ook hier geldt dat de goede samenwerking voor een deel persoonsafhankelijk is. De NZa is van mening dat de overgang van zaken van het bestuursrecht naar het strafrecht soms een aandachtspunt is. Het is van belang dat zaken die (toch) niet strafrechtelijk worden opgepakt snel worden teruggelegd, zodat ze alsnog bestuursrechtelijk kunnen worden opgepakt. Daarnaast blijft de informatie-uitwisseling een lastig punt vanwege het feit dat strafrechtelijke opsporingsinformatie niet één op één gedeeld kan worden.

ZN, de VNG, het CIZ en de Belastingdienst maken geen onderdeel uit van het CSO Zorg en ook niet van de Stuur- en Weegploeg. Tegelijkertijd is het van belang dat de opsporingsfunctie in de zorg samenwerkt met de genoemde partijen. ZN, de VNG en het CIZ zijn in meer of mindere mate positief over de samenwerking met de opsporingsfunctie in de zorg. Met name in het geval van de VNG moet de samenwerking zich nog wel zetten. ZN vindt het positief dat afspraken zijn gemaakt over terugkoppeling vanuit de Stuur- en Weegploeg en verwacht dat de terugkoppeling steeds beter zal verlopen.

Alle partijen zijn positief over de bijdrage van de opsporingsfunctie aan de keten van zorgfraudebestrijding. Daarbij waarschuwen bijna alle partijen tegelijkertijd voor hooggespannen verwachtingen over het effect van strafrecht op de vermindering van zorgfraude. Het strafrecht moet blijvend worden ingezet als optimum remedium. Partijen vinden dat ook in de toekomst de nadruk moet liggen op een integrale ketenaanpak met veel aandacht voor de preventie van zorgfraude. Daarbij kunnen ervaringen van de opsporingsfunctie met zorgfraude een belangrijke rol blijven spelen.

7.2 Waardering onderzoekers van beantwoording onderzoeksvragen

Betrokken partijen hebben over het algemeen constructief meegewerkt aan het onderzoek. Zij schetsen een eensluidend beeld van de ontwikkeling en de huidige kwaliteit van de samenwerking binnen de opsporingsfunctie en van de opsporingsfunctie met andere betrokken partijen. Wij hebben tijdens de brown paper sessie en de werkbijeenkomst ook zelf ervaren dat de betrokken partijen op een constructieve wijze samenwerken. De geïnterviewde partijen schetsen eveneens een grotendeels eensluidend beeld als het gaat om de kwaliteit van de door de opsporingsfunctie uitgevoerde werkzaamheden en behaalde resultaten.

Wij beoordelen de bijdragen van de geïnterviewde partijen in de gehouden interviewgesprekken als inhoudelijk logisch en consistent. Wij hebben geen signalen gekregen dat de door de geïnterviewde partijen gedane uitspraken niet betrouwbaar zouden zijn.

Wij merken nog op dat het onderzoek betrekking heeft op een relatief korte tijdsperiode, namelijk van januari 2015 tot en met oktober 2016. Bij de antwoorden op de onderzoeksvragen dient bedacht te worden dat de opsporingsfunctie in de onderzoeksperiode (en nog steeds) in ontwikkeling is. De tweede opmerking die wij maken heeft betrekking op het gebrek aan kwantitatieve gegevens over de geleverde output in de verschillende fasen van de zaakstroom van fraudesignalen. Het ontbreken van deze gegevens heeft tot gevolg dat wij geen uitspraken kunnen doen over de effectiviteit en de efficiëntie van de opsporingsfunctie in de zorg.

7.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Handhaaf de huidige positionering en inrichting van de opsporingsfunctie in de zorg

Momenteel is de opsporingsfunctie ingericht in de vorm van een netwerkmodel met de Inspectie SZW als leidende opsporingsdienst. Het uitgangspunt van dit model is ketensamenwerking. Binnen de handhavingsketen geven het Functioneel Parket van het OM, de Inspectie SZW en de FIOD gezamenlijk invulling aan de strafrechtelijke aanpak van zorgfraude. Gelet op de beantwoording van de onderzoeksvragen, adviseren wij de huidige positionering en inrichting van de opsporingsfunctie in de zorg te handhaven.

Aanbeveling 2: Maak meer gebruik van elkaars kennis en expertise

Wij adviseren de Inspectie SZW en de FIOD om in de toekomst nog meer en structureler gebruik te maken van elkaars kennis, competenties en expertises. Voorbeeld: bij de gewenste uitbreiding van financiële kennis bij de Inspectie SZW is wat ons betreft de primaire insteek dat de Inspectie SZW samen met de FIOD beziet in hoeverre inhuur van medewerkers van de FIOD met de benodigde financiële kennis mogelijk is. Dit in plaats van het werven van nieuwe medewerkers door de Inspectie SZW. Daarnaast zouden complexe strafrechtelijke onderzoeken vaker uitgevoerd moeten worden door gemengde teams waarin zowel medewerkers van de Inspectie SZW als medewerkers van de FIOD participeren.

Aanbeveling 3: Intensiveer als Stuur- en Weegploeg de sturing op de zaakstroom van fraudesignalen

Vast onderdeel van het werkproces van de Stuur- en Weegploeg is dat de voortgang van onderzoeken in de onderzoeksfase besproken wordt. Wij adviseren de sturing op de zaakstroom van fraudesignalen op korte termijn te intensiveren door:

- In de Stuur- en Weegploeg zoals voorgenomen ook de vervolgingsfase te bespreken, zodat de gehele zaakstroom van een fraudesignaal onderwerp is van de Stuur- en Weegploeg;
- Gezamenlijk specifiekere invulling te geven aan de indicatoren waarop de Stuur- en Weegploeg wil sturen;
- De flowchart door te ontwikkelen tot een instrument waarmee betrokken partijen realtime kunnen zien hoe een bepaalde zaak er voor staat.

Aanbeveling 4: Maak de onderlinge samenwerking minder afhankelijk van personen

In het kader van het realiseren van een toekomstbestendige en robuuste samenwerking binnen de opsporingsfunctie en tussen de opsporingsfunctie en andere betrokken partijen moet de samenwerking minder afhankelijk gemaakt worden van personen. Wij denken daarbij in ieder geval aan de volgende maatregelen:

- Verder vastleggen en professionaliseren van de werkprocessen die de gezamenlijkheid raken;
- Voor de belangrijkste overleggen instellen van een werkwijze met vaste vervangers voor de deelnemers;
- Binnen betrokken organisaties in beginsel bij alle werkzaamheden werken met een dubbele bezetting ter vermindering van kwetsbaarheid bij bijvoorbeeld langdurige afwezigheid;
- Binnen betrokken organisaties actief delen van kennis over de lopende onderzoeken en zaken en de wijze waarop betrokken partijen met elkaar samenwerken.

Aanbeveling 5: Intensiveer de informatievoorziening vanuit de opsporingsfunctie naar andere partijen

Wij adviseren om vanuit de opsporingsfunctie de informatievoorziening naar andere betrokken partijen te intensiveren. Dit geldt zeker in gevallen waarin de mogelijkheid bestaat dat afgezien gaat worden van strafrechtelijke vervolging en andere mogelijkheden om zorgfraude te bestrijden nog open staan. Als onderdeel van voorgaande adviseren wij ook om blijvend oog te hebben voor een tijdige en actieve terugkoppeling vanuit de Stuur- en Weegploeg naar andere partijen.

Aanbeveling 6: Besteed meer aandacht aan trends en fenomenen bij het selecteren van zaken

De selectie van zaken vindt momenteel plaats op basis van binnenkomende signalen. Wij adviseren om in de voorbereidingsfase meer aandacht te gaan besteden aan trends en fenomenen bij het selecteren van zaken. Dit moet op termijn leiden tot een ketenbrede programmatische aanpak van zorgfraude. Voorwaarde is dat alle partijen investeren in data-analyse en effectievere methoden van informatie-uitwisseling, zoals het waar mogelijk koppelen van databestanden.

Bestudeerde documenten

- Programmaplan Rechtmatige Zorg. Aanpak van Fouten en Fraude 2015 - 2018
- Voortgang Rechtmatige Zorg 2016. Vijfde voortgangsrapportage aanpak fouten en fraude
- Voortgang Rechtmatige Zorg 2015. Vierde voortgangsrapportage aanpak fouten en fraude
- Brief van minister van VWS aan Tweede Kamer van 12 december 2014 inzake Fraudebestrijding in de zorg
- Verkenning Opsporingsfunctie in de zorg, AEF, 2014
- Notitie van 17 juli 2015 inzake taakverdeling en samenwerking strafrechtelijke aanpak Zorgfraude FIOD en Inspectie-SZW
- Visie op Handhaving in de Zorg van de Taskforce Integriteit Zorgsector
- Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van de verbetering van de bestrijding van de zorgfraude: Voortzetting Bestuurlijk Overleg Integriteit Zorgsector
- Protocol tussen het Functioneel Parket, de FIOD, de Inspectie SZW, de NZa en de IGZ betreffende de behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen ten behoeve daarvan, in het kader van de normnaleving in de zorgsector (Protocol normnaleving zorgsector)
- Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van de verbetering van de bestrijding van zorgfraude: 'Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)'

Geïnterviewde organisaties en personen

Overzicht geïnterviewde organisaties

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de organisaties die zijn benaderd voor het afnemen van interviewgesprekken. In de tabel is ook aangegeven op welke wijze de organisaties in de praktijk hebben meegewerkt aan het onderzoek.

Organisatie	Interview bestuurlijk niveau?	Interview(s) operationeel niveau?	Opmerkingen
Inspectie SZW	Ja	Ja	
FIOD	Ja	Ja	
OM	Ja	Ja	Interview op bestuurlijk niveau betrof een telefonisch interview
NZa	Ja	Ja	Er was sprake van één gecombineerd interviewgesprek
IGZ	Ja	Ja	Er was sprake van één gecombineerd interviewgesprek
CIZ	Ja	Ja	
VNG	Nee	Ja	
ZN	Nee	Ja	
Belastingdienst	Nee	Nee	Er is een beknopte schriftelijke reactie gegeven op de toegezonden gespreksleidraad.

Overzicht geïnterviewde personen

Organisatie	Naam	Functie
CIZ	Mevr. J. van den Nobelen	Onderzoeker Fraudebestrijding
	Dhr. H. Ouwehand	Bestuurder
	Dhr. M. van Thiel	Manager Analyse en Advies
FIOD	Mevr. K. Jedema	Adviseur beleid
	Mevr. J. Mooiman	Accountmanager zorg
	Dhr. H. van der Vlist	Directeur
IGZ	Mevr. R. Hoogerboord	Directeur Directie Beleid, Juridische zaken en Communicatie, tevens plv. inspecteur-generaal
	Mevr. A. Jonkers	Project-hoofdinspecteur
	Dhr. R. van Geffen	Manager Bureau Opsporing en Boetes
Informatie Knooppunt Zorg	Dhr. M. de Keizer	Hoofd IKZ
Inspectie SZW	Mevr. I. Beentjes	Rechercheur recherche Zorg
	Mevr. R. Garretsen	Senior adviseur Opsporingsdeskundigheid
	Dhr. M. Kuipers	Inspecteur-Generaal
	Dhr. B. Verwoert	Senior adviseur Opsporingsdeskundigheid
	Dhr. C. van Vondelen	Hoofd recherche Zorg
NZa	Mevr. M. Hilgevoord	Toezichthouder
	Dhr. R. Jansen	Lid Raad van Bestuur
Openbaar Ministerie	Dhr. V. Leenders	Plv. Hoofdofficier Functioneel Parket
	Mevr. M. Verwiel	Senior officier van justitie Functioneel Parket
VNG/KCHN Advies	Mevr. P. de la Court	Senior strategisch beleidsadviseur
	Mevr. J. van der Vugt	Programmamanager Zorg
Zorgverzekeraars Nederland	Dhr. C. de Jong	Manager Verzekeringen & Uitvoering
	Mevr. M. Relouw	Beleidsadviseur Verzekeringen & Uitvoering

ZORGMARKTADVIES



Colofon

Tekst: Michiel Hes
Marc Soeters
Gerrold Verhoeks

Uitgave: ZorgmarktAdvies KokxDeVoogd
www.zorgmarktadvies.nl www.kokxdevoogd.nl

Vormgeving: Mariej Vormgeving, Amsterdam