

DG-overleg MC fraude



Programmadirectie
Fraudebestrijding Zorg
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Inlichtingen bij

Senior Beleidsmedewerker

T
M

@minvws.nl

memo

Svz onderzoek AEF 'Verkenning opsporingsfunctie in de
zorg'

Datum

6 juni 2014

Aantal pagina's

333

Dit memo schets u de stand van zaken van het AEF onderzoek naar een verkenning voor een opsporingsfunctie in de zorg. Allereerst komt de achtergrond van de verkenning aan de orde en vervolgens de door AEF geschetste scenario's.

Achtergrondinformatie

In de eerste voortgangsrapportage fraudebestrijding: plan van aanpak bestrijding fraude in de zorg van 16 september 2013¹ heeft de minister aangekondigd dat het onderdeel opsporing in de fraudeketen dat loopt van preventie, toezicht, opsporing en tot strafrechtelijke vervolging versterkt dient te worden. Voor versterking van het toezicht en de opsporing zijn eind 2013 extra middelen beschikbaar gesteld: in 2014 € 5 miljoen en vanaf 2015 structureel € 10 miljoen.

VWS heeft geen eigen bijzondere opsporingsdienst en de capaciteit voor opsporing is dus verdeeld over verschillende partijen. Naast de FIOD vervullen ook het Bureau Opsporing en Boetes van de IGZ en de ISZW die sinds 2012 actief is op dit terrein een specifieke rol.

Dit leidde tot de vraag of dit de meest wenselijke inrichting is en hoe de opsporing voor de zorgfraude het beste structureel kan worden vormgegeven. Om dit te verkennen heeft eind 2013 overleg plaatsgevonden met Financiën, BZK, VenJ, de NZa, IGZ, OM, Inspectie SZW en FIOD. Ter waarborging van de onafhankelijkheden de afweging van verschillende belangen is besloten om hier onderzoek naar te laten uitvoeren door een onderzoeksbureau. De onderzoeksoopdracht is afgestemd met bovengenoemde partijen en op basis van een aanbesteding gegund aan bureau Andersson Elffers Felix (AEF). AEF is met ingang van februari 2014 begonnen met het onderzoek door het houden van interviews met bovengenoemde stakeholders (op bestuurlijk en beleidsniveau). Deze stakeholders zijn ook in het vervolg van het onderzoek betrokken gebleven (via een klankbordgroep). De planning was dat het eindrapport eind mei klaar zou zijn en dat het vervolgens in de MC Fraude van 8 juli voor zou liggen. Dit was een zeer ambitieus tijdpad en is helaas niet gehaald. Het rapport bevindt zich thans in de afrondende fase. Naar verwachting zal het zonder kabinetsstandpunt tijdens het zomerreces aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het standpunt op het rapport aan de Kamer zal worden afgestemd met de MC-Fraude en wordt meegenomen in de 3^e VGR die in het najaar naar de TK wordt gestuurd.

¹ Kamerstuk 28 828, nr. 50

Opdrachtformulering en randvoorwaarden

De opdracht die AEF uitvoert is als volgt geformuleerd: *"Verkennen hoe een samenhangende en sterke opsporingsfunctie voor de zorg het best structureel vorm kan worden gegeven en in de keten samen met voorlichting, preventie, toezicht, handhaving kan worden gepositioneerd."*



Programmadirectie
Fraudebestrijding Zorg

Datum
6 juni 2014

AEF werkt daartoe drie scenario's uitwerken voor de inrichting van de opsporingsfunctie in de zorg, inclusief de voor- en nadelen van deze scenario's en een globale business case met te verwachten kosten en opbrengsten. In de opdrachtformulering is als randvoorwaarde meegegeven dat het onderzoeksbureau in de uitwerking van scenario's rekening moet houden met het kabinetsbeleid om te komen tot een compacte(re) Rijksdienst. Andere randvoorwaarden zijn: doelmatigheid, het voorkomen van (verdere) versnippering, een goede positionering in de fraudeketen, een effectieve sturingsrelatie van VWS, de verbinding tussen financiële fraude en falende kwaliteit van zorg en het in kaart brengen van kennis en expertise die nodig is voor een effectieve opsporingsfunctie (inclusief internationale best practices).

Scenario's positionering van een opsporingsfunctie in de zorg

Op basis van een aantal beoordelingscriteria² is AEF tot de volgende scenario's voor een opsporingsfunctie in de zorg gekomen:

- 1) Netwerkmiddel waarbij de opsporingsfunctie primair bij a) de FIOD of b) de ISZW wordt ondergebracht.
- 2) ZIOD-middel met een opsporingsfunctie als zelfstandige dienst binnen VWS.
- 3) Middel integrale handhaving waarbij de opsporingsfunctie wordt gecombineerd met het toezicht en bij de NZa wordt ondergebracht.

Scenario 1a en b Netwerkmiddel ondergebracht bij de FIOD dan wel de ISZW

In dit scenario komt de primaire taak voor de opsporing van zorgfraude op het volledige domein van de zorg bij de FIOD dan wel de ISZW (afhankelijk van de keuze) te liggen. Het ministerie van VWS maakt met de FIOD dan wel de ISZW afspraken over de beschikbare capaciteit, de kwaliteit van de dienst, het aantal uit te voeren onderzoeken en analyse van rapporten en de strategische focus van de dienst. De selectie van zaken die voor civiel-, bestuurs- of strafrechtelijke handhaving in aanmerking komen vindt in het zogeheten Centraal Selectieoverleg (CSO) plaats zoals dat ook nu gebeurt.

Scenario 2 ZIOD-middel

Dit scenario betreft een eigen bijzondere opsporingsdienst voor de zorg (het zogenaamde ZIOD-middel). Eerder³ is aangegeven dat versnippering van opsporingscapaciteit niet de voorkeur heeft, maar dat het gaat om de positionering en rol van de opsporingsfunctie binnen de fraudeketen en mogelijke bundeling van taken die nu bij de bestaande toezicht- en opsporingsfunctie (NZa, IGZ, FIOD, ISZW) zijn belegd. Desondanks is dit scenario opgenomen om de verschillen met de andere scenario's scherp te kunnen beschrijven. Een ZIOD zal

² De beoordelingscriteria zijn: effectieve afweging van de inzet van opsporing, uitstralingseffect positionering, kwaliteit van de opsporing, effectiviteit van de ketensamenwerking, politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS, compacte Rijksdienst, financiële aspecten, beheersing van opstart- en overgangsproblematiek en flexibiliteit van de organisatie.

³ In MC Fraude van 3 september 2013 en VSO-brief nav schriftelijke vragen van de Kamer over de 1^e VGR

de verschillende BOD-functies in huis moeten hebben om goed zelfstandig te kunnen opereren. Om voldoende flexibiliteit te hebben in de uitvoering van het dagelijks werk en voldoende robuust te zijn is de minimale omvang groter dan als opsporingsdienst als onderdeel van een grotere organisatie als de FIOD, ISZW of NZa. De ZIOD is een nieuwe organisatie en kent een opbouwfase. In deze fase moet niet alleen in personele zin en infrastructuur geïnvesteerd worden, ook in het opbouwen van een netwerk, samenwerkingsafspraken en werkprocessen moet energie en tijd gestoken worden. Bovendien is de ZIOD een nieuwe dienst en een nieuwe BOD en past daarmee niet in het beleid van een compacte Rijksdienst.



Programmadirectie
Fraudebestrijding Zorg

Datum
6 juni 2014

Scenario 3 Model integrale handhaving waarbij de opsporingsfunctie bij de NZa wordt ondergebracht

Dit scenario, waarbij toezicht en opsporing in één hand komen te liggen bij de toezichthouder, biedt volgens AEF in beginsel het beste vertrekpunt voor een integrale afweging van het handhavingsinstrumentarium. Bovendien wordt de kwaliteit van de opsporing in dit model versterkt door de kennisuitwisseling tussen de verschillende functies binnen de NZa. Echter, gezien in de context van de zorg zijn er op dit moment zwaarwegende argumenten om af te zien van het onderbrengen van de opsporingscapaciteit bij de NZa, waarbij de combinatie van taken (drie taken in één: marktregulering, toezicht en opsporing) het zwaarst weegt. Vooral de combinatie van de functies marktregulering en opsporing acht AEF onwenselijk. De NZa zou dan zowel de regels vaststellen in haar rol als regulator, als de strafrechtelijke opsporing doen op naar overtredingen op deze eigen regels. AEF is van oordeel dat dit strafrechtelijk gezien uiterst kwetsbaar is. Daarnaast is ook de ZBO-status van de NZa een belangrijk argument om vooralsnog niet voor dit model te kiezen, omdat de strafrechtelijke opsporing hiermee op grotere afstand van de Rijksoverheid wordt geplaatst. Binnen de huidige inrichting van het stelsel is AEF derhalve geen voorstander van dit scenario. Mocht in de toekomst de inrichting van functies bij de NZa wijzigen en de status van de NZa⁴ veranderen dan zou dit scenario wel de voorkeur verdienen.

Op dit moment zijn de eindconclusies van het AEF-onderzoek nog niet bekend. Als deze beschikbaar zijn voor het DGO van 24 juni, dan zullen ze daar worden toegelicht.

⁴ Evaluatie Wet marktregulering gezondheidszorg (Wmg) is nog gaande.