

Relaas van bevindingen onderzoek (PDF)

Start onderzoek

Op 17 november 2017 is de Recherche Zorgfraude van de Inspectie SZW onder leiding van het Functioneel Parket een strafrechtelijk onderzoek gestart naar de Stichtingen CASA Nederland, CASA Klinieken en Heilzaam huis en de twee bestuurders van die rechtspersonen.

De verdenking was (kortgezegd) subsidiefraude en declaratiefraude. De onderzoeken naar beide verdenkingen zijn hieronder per verdenking nader uitgewerkt. Juridisch vertaald betreft het de verdenking van oplichting (art. 326 WvSr), valsheid in geschrift (art. 225 WvSr) en overtreding van de Wet marktordening gezondheidszorg (art. 35 Wmg jo. art. 1 ahf/ond 2 WED).

Strafrechtelijk onderzoek

In het kader van het strafrechtelijk onderzoek hebben onder meer op 29 januari 2018 doorzoekingen plaatsgevonden. Er zijn meerdere getuigen en verdachten gehoord.

Aanleiding onderzoek naar subsidiefraude

Naar aanleiding van een melding van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), waaruit bleek dat bij CASA mogelijk sprake was van onrechtmatige subsidie-declaraties, is het ministerie van VWS een toezichtonderzoek gestart. Uit dat toezichtonderzoek is naar voren gekomen dat CASA te veel subsidie voor abortuszorg had aangevraagd en ontvangen. Door CASA zijn binnen één hulpvraag meerdere consulten en behandelingen in rekening gebracht, terwijl op grond van de subsidieregeling binnen één hulpvraag slechts één consult of behandeling kan worden gesubsidieerd. Over het jaar 2015 bleek ten onrechte een bedrag van 604.395 euro te zijn betaald aan CASA. Hierop heeft het ministerie van VWS het ten onrechte betaalde bedrag teruggevorderd. CASA heeft het teruggevorderde bedrag betaald. Op 9 oktober 2017 heeft het ministerie van VWS aangifte gedaan wegens subsidiefraude.

Vóór 2015 was het Zorginstituut Nederland (en daarvoor diens rechtsvoorganger het College voor Zorgverzekeringen) verantwoordelijk voor de uitvoering van de subsidieverstrekkings in de abortuszorg, en daarmee ook de subsidiering van de werkzaamheden van CASA. Het strafrechtelijk onderzoek heeft zich uitgestrekt over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2015.

Bevindingen en beoordeling onderzoek naar subsidiefraude

Uit het strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat in oktober 2011 een overleg over de financiering van abortusklinieken heeft plaatsgevonden. Hierbij waren vertegenwoordigers van onder meer het College voor Zorgverzekeringen, het ministerie van VWS, de stichting samenwerkende abortusklinieken Nederland en CASA aanwezig. In dat overleg zijn afspraken gemaakt over de bekostiging van consulten in de abortuszorg inhoudende een "status quo".

Uit hierover afgelegde getuigenverklaringen blijkt dat betrokken overheden en ketenpartners de gemaakte afspraken door de jaren heen niet gelijkmatig hebben gediend. Tevens is gebleken dat er ook tussen als getuige gehoorde medewerkers van betrokken overheidsdiensten belangrijke interpretatieverschillen dienaangaande bestaan en hebben bestaan.

Ondanks dat wet- en regelgeving duidelijk zijn, dient geconcludeerd te worden dat er in de uitvoeringspraktijk in ieder geval in de onderzoeksperiode 2012-2015 onduidelijkheid heeft bestaan over de bekostigingssystematiek. Gemaakte afspraken kunnen ook in het voordeel van de verdachte worden uitgelegd.

Het OM is van oordeel dat het ontstaan van die onduidelijkheid in de gegeven omstandigheden niet aan de verdachte in strafrechtelijke zin kan worden tegengeworpen. De strafvervolgning ter zake de verdenking van subsidiefraude wordt derhalve gestaakt, wegens onvoldoende wettig en overtuigend bewijs.

Aanleiding strafrechtelijk onderzoek naar declaratiefraude

In februari 2017 heeft de NZa een controle uitgevoerd naar aanleiding van een melding dat in het verleden op grote schaal fouten zouden zijn gemaakt bij het registreren en declareren van zorg. Zo zou er sprake zijn van onwettige declaratieafspraken tussen CASA en STAR Medisch Diagnostisch Centrum (STAR/Star-MDC). Naar schatting van de NZa gaat het om circa 1,8 miljoen euro.

De NZa heeft bevonden dat CASA artikel 35 van de Wmg heeft overtreden doordat zij declaraties heeft verstuurd voor zorg die is uitgevoerd door STAR. CASA kon zo een hoger tarief in de vorm van een diagnose-behandelcombinatie (hierna: DBC) declareren, terwijl voor STAR gold dat voor dezelfde verrichting een overig zorgproduct (hierna: OZP) met een lager tarief gedeclareerd kon worden. De afspraken tussen CASA en STAR zijn in mei 2010 vastgelegd in een zogenoemde 'partageovereenkomst'.

Bevindingen en beoordeling onderzoek naar declaratiefraude

Het strafrechtelijk onderzoek heeft het volgende opgeleverd. De onderzochte periode is van januari 2010 tot en met december 2016. Uit onderzoek naar relevante wet- en regelgeving volgt, kort gezegd, dat indien er sprake is van diagnostiek op verzoek van de eerste lijn, alleen een OZP kan worden gedeclareerd.

Echter, als er sprake is van diagnostiek op verzoek van de eerste lijn die direct leidt tot een overname van een behandeling door een medisch specialist, kan een DBC worden gedeclareerd. Hoe en wanneer sprake is van een daadwerkelijke overname van behandeling en hoe voornoemde regelgeving in de praktijk moet worden uitgelegd, is in de uitvoeringspraktijk niet altijd helder gebleken, zo blijkt uit onderzoek.

In het onderzoek is bevonden dat CASA voorafgaand aan het sluiten van de partageovereenkomst contact heeft gezocht met zorgverzekeraars. Uit aangetroffen e-mailcorrespondentie blijkt dat (een medewerker van) een zorgverzekeraar aan CASA heeft laten weten dat een DBC kan worden gedeclareerd als de gynaecoloog de patiënt ook daadwerkelijk ziet.

Volgens een afgelegde verklaring van een persoon uit de beroepsgroep van gynaecologen is de inhoud van de door de gynaecoloog uitgevoerde verrichting (dus niet: de aanvraag of de verwijzing) bepalend voor de vraag of een OZP of een DBC kan worden gedeclareerd. Wanneer tijdens een verrichting ook een consult wordt verleend, is sprake van een DBC.

Voorts is uit het onderzoek gebleken dat door CASA en STAR voorafgaand aan en tijdens de duur van de partageovereenkomst adviezen zijn gevraagd over de afspraken uit de partageovereenkomst. Niet alleen is er –zoals hiervoor vermeld– contact geweest met zorgverzekeraars, er zou over de declaratieconstructie ook gesproken zijn met anderen, waaronder gynaecologen en juristen. Deze juristen zijn door partijen op meerdere momenten gevraagd om onderzoek te doen naar de juridische aanvaardbaarheid van de partageovereenkomst. Uit de onderzoeksbevindingen kan worden afgeleid dat één jurist negatief zou hebben geadviseerd. Een andere jurist zou geen strijdigheid met de Wmg hebben gezien. En tot slot is uit vergadernotulen gebleken dat het juridisch lid van de RvT evenmin bezwaren had tegen de partageovereenkomst.

Het OM concludeert dat de declaratiewijze die volgt uit de partageovereenkomst in strijd is met de bedoeling van de toepasselijke regelgeving, en begrijpt dat een dergelijke constructie ongebruikelijk is in de praktijk. Participanten hebben vanuit een commercieel belang naar een nieuw verdienmodel gezocht. Men is zich bewust geweest van juridische twijfels rondom de partageovereenkomst. Uit aangetroffen e-mailcorrespondentie blijkt dat men daarin wel steeds zoekende is geweest.

Het had voor de hand gelegen dat partijen meer zorgvuldigheid hadden betracht rondom (toetsing van) de toelaatbaarheid van de overeengekomen constructie zowel voorafgaand aan de sluiting van de overeenkomst als daarna. Zo is niet gebleken dat de NZa door partijen is bevroegd, terwijl de NZa een loket heeft waar zorgverleners en zorgafnemers terecht kunnen met vragen. Het had op de weg van partijen gelegen om de NZa hierover te benaderen.

Anderzijds zijn partijen niet, althans in onvoldoende mate, door de personen die zij als ter zake deskundig konden beschouwen weerhouden de partageovereenkomst te sluiten of voort te zetten. Niet uitgesloten kan worden dat naast het feit dat de vraagstelling van partijen niet helder was of dat de complexiteit van regelgeving daaraan mede debet is geweest.

Alles afwegende concludeert het OM dat aan de formele eisen van een strafbaar feit is voldaan. Van verontschuldigbare rechtsdwaling is in strikte zin geen sprake. Echter, het gebeuren ten aanzien van deze strafuitsluitingsgrond is een zodanig randgeval dat een strafvervolgung onevenredig zwaar zou zijn. De strafzaak met betrekking tot de declaratiefraude wordt derhalve geseponeerd.