



## **Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit van 31 maart 1987, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, in verband met verduidelijking aangifteplicht bij zorgfraude, met nota van toelichting**

### **Nader Rapport**

20 november 2014

Nr. 586558

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

**Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit van 31 maart 1987, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, in verband met verduidelijking aangifteplicht bij zorgfraude, met nota van toelichting.**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 september 2014, nr. 2014001711, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 oktober 2014, nr. W03.14.0328/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een opmerking over de opname van zorgverzekeraars in het voorgestelde artikel 1 van het ontwerpbesluit.

Het is de Afdeling onvoldoende duidelijk wat de reden is om zorgverzekeraars toe te voegen aan het ontwerpbesluit. De Afdeling constateert dat in het Besluit opgenomen (organen van) rechtspersonen voldoen aan het criterium dat hun taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet. De Afdeling stelt dat de verplichting om te voldoen aan de publiekrechtelijke randvoorwaarden niet zonder meer op één lijn is te plaatsen met bij of krachtens de wet omschreven taken en bevoegdheden. De Afdeling wijst hierbij ook op de nota van toelichting bij het Aanpassingsbesluit Zorgverzekeringswet waarin de regering overwoog dat er geen aanleiding bestond om aan zorgverzekeraars die bij het uitvoeren van de Zorgverzekeringswet geen bestuursorgaan zijn, een aangifteplicht op te leggen.

Er zijn thans wel voldoende redenen om aan de zorgverzekeraars een aangifteplicht op te leggen. De behaalde resultaten bij de aanpak van zorgfraude zijn relatief mager. Dit vindt mede zijn oorzaak in het feit dat zorgverzekeraars niet automatisch veel inzet plegen om materiële controles en fraudeonderzoeken te doen. Er lijkt inmiddels, mede onder druk van enkele fraude-incidenten, wel een meer actievere houding te ontstaan bij zorgverzekeraars. In de memorie van toelichting van het bij koninklijke boodschap van 30 juni 2014 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten in het verband met het verbeteren van toezicht, opsporing, naleving en handhaving (33 980) wordt hierop nader op ingegaan (Kamerstukken II 2013/14, 33 980, nr. 3, blz. 5). Zorgfraude ondermijnt de solidariteit waarop het Nederlandse zorgstelsel is gebaseerd en doet afbreuk aan de publieke belangen die met dat stelsel moeten worden geborgd. Het is niet acceptabel dat de zorgkosten door fraude onnodig hoog zijn of dat verzekerden daardoor niet de zorg krijgen die ze nodig hebben. De aangiftebevoegdheid op grond van artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering, volstaat niet voor zorgverzekeraars gezien hun centrale rol bij de uitvoering van de Zorgverzekeringswet. Die verantwoordelijkheid wordt naar het oordeel van de regering sterker gearticuleerd door te voorzien in een aangifteverplichting.

De Afdeling merkt terecht op dat (een orgaan van) een rechtspersoon voor opname in het Besluit met de uitvoering van een overheidstaak moet zijn belast waarbij het mede van belang is of de werkzaamheden al dan niet uit openbare middelen worden bekostigd (Kamerstukken II 1984/85, 18 054, nr. 11, blz. 2). De zorgverzekeraars voldoen aan de bovengenoemde criteria. Een persoon die van rechtswege verzekerd is voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, moet zich ingevolge artikel 2, eerste lid,



---

van de Zorgverzekeringswet, krachtens een zorgverzekering verzekeren. Het feit dat een zorgverzekering een privaatrechtelijke schadeverzekeringsovereenkomst is, doet niets af aan de wettelijke taak. De formele wetgever rekent de zorgverzekeraars tot de rechtspersonen die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de onderbouwing van het toevoegen van zorgverzekeraars, conform bovenstaande lijn, aan het Besluit nader toegelicht in de nota van toelichting.

*Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om in artikel I van het ontwerpbesluit een omissie te herstellen door 'Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds' te vervangen door: Stichting Pensioenfonds ABP. Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.*

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten.*



## Advies Raad van State

No. W03.14.0328/II

's-Gravenhage, 16 oktober 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 september 2014, no.2014001711, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit van 31 maart 1987, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, in verband met verduidelijking aangifteplicht bij zorgfraude, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit stelt artikel 1 van het Besluit ex artikel 162 Wetboek van Strafvordering (hierna: het Besluit) opnieuw vast. In dit artikel wordt bepaald welke (organen van) rechtspersonen dezelfde aangifte- en informatieplicht krijgen als die op grond van artikel 162, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) geldt voor openbare colleges en ambtenaren.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een opmerking over de opname van zorgverzekeraars in het voorgestelde artikel 1 van het Besluit. Zij is van oordeel dat in verband daarmee nadere motivering dan wel aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

Opname van de zorgverzekeraars in het Besluit betekent dat zorgverzekeraars een aangifte- en informatieplicht krijgen. Volgens de toelichting is deze aanvulling in overeenstemming met de strekking van artikel 162, vierde lid, Sv.<sup>1</sup> Blijkens deze bepaling moeten de daarin bedoelde (organen van) rechtspersonen voldoen aan het criterium dat hun taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet. Een belangrijk criterium voor aanwijzing krachtens het vierde lid is, dat de rechtspersoon of het orgaan van de rechtspersoon met de uitvoering van een overheidstaak moet zijn belast.<sup>2</sup>

Bij de vormgeving van de Zorgverzekeringswet heeft de regering, zo volgt uit de parlementaire geschiedenis, gekozen voor een privaatrechtelijke vormgeving gepaard met sterke publieke randvoorwaarden.<sup>3</sup> De zorgverzekering is een private verzekering waarbij de zorgverzekeraars deze in de wet opgenomen voorwaarden in acht moeten nemen. De Afdeling merkt op dat de verplichting om te voldoen aan publiekrechtelijke randvoorwaarden niet, althans niet zonder meer op één lijn is te plaatsen met bij de wet omschreven taken en bevoegdheden, zoals bedoeld in artikel 162, vierde lid, Sv. In dat verband wijst de Afdeling op de Nota van Toelichting bij het Aanpassingsbesluit Zorgverzekeringswet,<sup>4</sup> waarin de regering over het opnemen van de zorgverzekeraars in het Besluit onder meer het volgende overwoog:

'De ziekenfondsen, die waren aangewezen in hun hoedanigheid van bestuursorganen in het kader van de Zfw, bestaan niet langer en zijn daarom geschrapt. Er is geen aanleiding de aangifteplicht op te leggen [aan] de zorgverzekeraars die bij het uitvoeren van de Zvw geen bestuursorgaan zijn.'<sup>5</sup>

Het is de Afdeling in het licht van het voorgaande onvoldoende duidelijk wat thans de reden is de zorgverzekeraars toe te voegen aan het Besluit. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>1</sup> Nota van toelichting, tweede tekstblok.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1982/83, 18 054, nr. 11, blz. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, blz. 6.

<sup>4</sup> Besluit van 15 december 2005, houdende aanpassing van de algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Zorgverzekeringswet.

<sup>5</sup> Stb. 2005/690, blz. 57.



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit van 31 maart 1987, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, in verband met verduidelijking aangifteplicht bij zorgfraude**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van ... .. 2014, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Gelet op artikel 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van ..., Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I**

Artikel 1 van het Besluit van 31 maart 1987, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering komt te luiden:

#### **Artikel 1**

Op de volgende rechtspersonen of organen van rechtspersonen rusten mede de in artikel 162, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering ten aanzien van openbare colleges en ambtenaren omschreven verplichtingen:

- 1°. het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en het Spoorwegpensioenfonds;
- 2°. de Sociaal-Economische Raad;
- 3°. de indicatieorganen, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- 4°. de zorgverzekeraars, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Zorgverzekeringswet;
- 5°. de rechtspersonen, bedoeld in artikel 40 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- 6°. de keuringsinstellingen, bedoeld in artikel 87 van de Zaaizaad- en plantgoedwet;
- 7°. de privaatrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in artikel 8 van de Landbouwkwaliteitswet.

### **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## NOTA VAN TOELICHTING

Op basis van artikel 162, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), zijn openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen indien door het misdrijf inbreuk of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen. De in het eerste en het tweede lid van artikel 162 Sv opgenomen passieve en actieve informatieplicht richten zich tot openbare colleges en ambtenaren. Volgens het vierde lid rusten gelijke verplichtingen op rechtspersonen of organen van rechtspersonen wier taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet, voor zover daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

Onduidelijkheid over het al dan niet hebben van een aangifteplicht bij zorgfraude voor instanties, niet zijnde openbare colleges of ambtenaren, acht de regering onwenselijk. Het besluit neemt deze onduidelijkheid weg door, conform de toezegging van de regering aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 XVI, nr. 8, bladzijde 17–18) aan het Besluit ex artikel 162, vierde lid, Sv, een aantal instanties toe te voegen, te weten de indicatieorganen, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ)), de zorgverzekeraars, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Zorgverzekeringswet (zorgverzekeraars) en de private rechtspersonen, bedoeld in artikel 40 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorgkantoren). Dit is in overeenstemming met de strekking van artikel 162, vierde lid, Sv (Stb. 1987, nr. 141). Aanwijzing op grond van dit artikel heeft tot doel voor de praktijk een zo groot mogelijke duidelijkheid te verschaffen wanneer de vraag zou rijzen of een bepaald college al dan niet als ‘openbaar college’ kan worden aangemerkt. Juist op het terrein van de zorgfraude acht de regering het van belang dat geen enkele twijfel bestaat over het al dan niet hebben van een aangifteplicht in de zin van artikel 162 Sv voor de aldaar bedoelde misdrijven (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 XVI, nr. 8, bladzijde 17–18). Het gaat hierbij immers om situaties waarin instanties kennis krijgen van misdrijven waarbij inbreuk wordt gemaakt op of sprake is van onrechtmatig gebruik van regelingen waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen. Te denken valt met name aan valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering. Om een onbelemmerde toegang tot de gezondheidszorg te kunnen blijven waarborgen is het noodzakelijk om (ernstige) fraude met voor de zorg of sociale zekerheid bestemde middelen op een zo zorgvuldige mogelijke wijze tegen te gaan. Een duidelijke aangifteplicht draagt hier aan bij en het door dit besluit aanwijzen van de eerder genoemde instanties maakt evident dat voor het CIZ, zorgverzekeraars en zorgkantoren een aangifteplicht geldt op basis van artikel 162, vierde lid, Sv.

Daarnaast bleek dat in het Besluit ex artikel 162, vierde lid, Sv, een aantal ‘openbare colleges’ waren opgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om deze instanties omwille van duidelijkheid te schrappen. Het betreft de Nederlandse Zorgautoriteit, het Landelijk instituut sociale verzekeringen, het College van toezicht sociale verzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Op basis van artikel 162, eerste lid en tweede lid, Sv, geldt al een aangifteplicht voor openbare colleges. Onder ‘openbare colleges’ moet worden verstaan: alle colleges die door of vanwege de wetgever zijn ingesteld en in het publieke belang werkzaam zijn. De SVB is bij de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen ingesteld en in het publiek belang werkzaam en als openbaar college aangifteplichtig op grond van het eerste lid van artikel 162, Sv, voor de aldaar genoemde misdrijven. Bij de constatering van zorgfraude geldt eenzelfde redenering voor het Centraal Administratie Kantoor (CAK), aangezien het CAK bij de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is ingesteld en in het publieke belang werkzaam is. Het CAK is dan ook niet opgenomen in het besluit. Tot slot zijn een aantal rechtspersonen geschrapt uit het Besluit ex artikel 162, vierde lid, Sv, omdat niet meer werd voldaan aan het enige vereiste om aangewezen te worden als rechtspersoon op grond van artikel 162, vierde lid, Sv, te weten: dat de taken en bevoegdheden bij of krachtens de wet zijn omschreven.

Op grond van artikel 162, zevende lid, Sv, is het ontwerpbesluit na bekendmaking in de Nederlandse Staatscourant gedurende een periode van twee maanden voorgehangen.

Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na de publicatie in het Staatsblad. In dit geval is aanleiding een uitzondering te maken op de regel van de vaste verandermomenten. Voor een effectieve rechtshandhaving is van belang dat zo snel mogelijk helder is voor welke instanties een aangifteplicht geldt op basis van artikel 162, vierde lid, Sv.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*