

Uitvoeringstoets Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

Eindrapport

11 november 2020



Deze uitvoeringstoets is uitgevoerd door VNG Realisatie
in opdracht van VNG.

Auteurs:

Guido Brummelkamp
Felicia Flamm

Management samenvatting

Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz)

Op 3 juli jl. stuurde de Minister van VWS het Wetvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) naar de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel worden wettelijke grondslagen gecreëerd voor het uitwisselen van gegevens tussen partijen die een rol hebben in de bestrijding van zorgfraude, waaronder gemeenten. Het wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen:

1. een wettelijke grondslag voor gemeenten en ziektekostenverzekeraars om via een systeem gegevens te delen over frauduleuze zorgaanbieders. Dit systeem wordt ook wel het 'waarschuwingsregister zorgfraude' genoemd, en;
2. het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)^[1]. Het IKZ, dat al enkele jaren bestaat als samenwerkingsverband, krijgt met de wet een eigen wettelijke grondslag waardoor het voor organisaties makkelijker wordt om ermee informatie uit te wisselen. Met de wet wordt uitwisseling met IKZ ook minder vrijblijvend.

Met voorliggende uitvoeringstoets is op basis van gesprekken met 15 gemeenten en ketenpartners in beeld gebracht welke taken gemeenten er verkrijgen, hoe zij die moeten gaan uitvoeren en wat daarvoor nodig is. Op basis van de gesprekken zijn tevens enkele aanbevelingen gedaan ten behoeve van de uitvoering en het gebruik van de Wbsrz.

Taken voor gemeenten die voortkomen uit de Wbsrz

Wettelijke taken voor gemeenten die samenhangen met het waarschuwingsregister

- Gemeenten moeten een protocol opstellen aan de hand waarvan zij bepalen of er ten aanzien van een zorgaanbieder sprake is van een rechtvaardige overtuiging van fraude. Dit protocol wordt nu landelijk opgesteld door VNG en Zorgverzekeraars Nederland
- Gemeenten moeten de functionarissen aanwijzen die straks cases kunnen aanmelden in het register en ook functionarissen die het register straks kunnen raadplegen.
- Gemeenten dienen na invoering van de wet vermoedens van zorgfraude te onderzoeken aan de hand van het protocol.
- Indien tot melden wordt overgegaan moeten verschillende gegevens over de betrokken zorgaanbieder in het register worden ingevoerd.
- Betrokken zorgaanbieders moeten op de hoogte worden gesteld van opname in het register, tenzij dit het onderzoek naar betrokkenen te zeer belemmerd.
- Als er geen grond meer is voor een gerechtvaardigde overtuiging van fraude moeten gemeente de zorgaanbieder uit het register verwijderen.

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het handhaven de bewaartermijn van vier jaar. Wanneer er 'zwaarwegende omstandigheden' zijn kan de termijn met maximaal vier jaar worden verlengd.

Wettelijke taken voor gemeenten die samenhangen met IKZ

- Gemeenten moeten een proces inrichten aan de hand waarvan zij bepalen of zaak meldingswaardig is
- Gemeenten moeten hun afzonderlijke meldingen aan IKZ onderbouwen.
- Gemeenten kunnen door IKZ worden gevraagd gegevens te verstrekken met betrekking tot een signaal dat eventueel door een andere partij is afgegeven.

Wie gaan de taken straks uitvoeren?

Bij de uitvoering van de taken zullen binnen gemeenten tenminste drie onderdelen betrokken zijn:

- Toezichthouder: in de eerste plaats is dat de toezichthouder die verantwoordelijk is voor het rechtsmatigheidsonderzoek waar de melding aan het waarschuwingsregister/IKZ uit voortkomt. Deze toezichthouder moet ervoor zorgen dat melding en onderzoek volgens het protocol en/of het voorgeschreven proces verloopt.
- Loket voor Wmo/Jeugdzorg: consulenten voor Wmo/Jeugdzorg spelen nu regelmatig al een rol in het signaleren van fraude en het verrijken van meldingen. In het kader van een melding aan het waarschuwingsregister of IKZ zullen zij die rol ook spelen. Enkele gemeenten geven aan dat consulenten straks zelf ook toegang zouden moeten krijgen tot het waarschuwingsregister, zodat zij o.a. PGB houders er voor kunnen behoeden in zee te gaan met partijen die daarin zijn opgenomen.
- Backoffice (afdeling inkoop en financiële administratie): ook de backoffice zal voor meldingen aan waarschuwingsregister en IKZ straks worden geraadpleegd. Bijvoorbeeld over declaraties, een aantal klanten die gebruik maken van een specifieke zorgaanbieder. De afdeling inkoop zal strak ook het waarschuwingsregister moeten gaan raadplegen, bijvoorbeeld op het moment dat zij een contract willen sluiten met een zorgaanbieder.

Kosten van de Wbsrz

Op basis van de wettelijk voorgeschreven stappen die die gezet moeten worden, verwachten we dat een gemeente voor een melding in het waarschuwingsregister 8 tot 10 uur bezig zal zijn (in aanvulling op het onderzoek dat zij zonder het register ook gedaan zouden hebben). Voor een melding bij IKZ verwachten wij dat een gemeente er 10 tot 18 uur mee bezig zal zijn. Ervan uitgaande dat de handelingen worden verricht door medewerkers die gemiddeld op salarisschaal 11

zijn ingedeeld, kost een melding bij IKZ € 600 tot € 1.080 en een melding in het waarschuwingsregister € 540 tot € 660.

Kosten die niet in deze uitvoeringstoets zijn meegenomen zijn de kosten die gemaakt moeten worden op het moment dat IKZ aan een gemeente het verzoek doet een meldingen te verrijken. In de AMvB is aangegeven dat het IB straks zal zorgdragen voor deze verrijking.

Vijf randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering

Hoewel de taken die gemeenten er straks verkrijgen goed uitvoerbaar zijn, komt uit deze toets naar voren dat gemeenten er onder de huidige omstandigheden, in praktijk vaak niet aan toe zullen komen om waarschuwingsregister en IKZ daadwerkelijk te gaan gebruiken. Het gebruik van beide instrumenten zal achterblijven wanneer niet is voldaan aan tenminste vijf randvoorwaarden:

- Er moet voldoende onderzoekscapaciteit en -expertise zijn: in de eerste plaats is de capaciteit bij gemeenten om onderzoek te doen naar misstanden bij zorgaanbieders beperkt.
- Naast onderzoek naar kwaliteit van zorg moet meer onderzoek worden gedaan naar fraude/onrechtmatig handelen. Voor zover gemeenten toezichthouden op zorgaanbieders heeft dat overwegend betrekking op de kwaliteit van zorg, terwijl de twee Wbsrz-instrumenten primair bedoeld zijn om te ondersteunen in fraudeonderzoek.
- Duidelijker moet worden hoe het begrip fraude moet worden geïnterpreteerd: in de Wbsrz wordt expliciet gesteld dat waarschuwingsregister en IKZ bedoeld zijn om 'fraude' te bestrijden. Fraude is echter een begrip dat vragen oproept en gemeenten er zelfs van kan weerhouden gebruik te maken van de Wbsrz. Gemeenten die fraude strikt interpreteren als misdrijf dat alleen bewezen kan worden met een strafrechtelijk onderzoek, zullen vrijwel niet aan melden toekomen.
- Versterking van gehele proces van inkoop tot toezicht: de aanpak van fouten en fraude in de zorg is in veel gemeente nog in ontwikkeling. Er moeten soms nog essentiële stappen gezet worden, niet alleen in het toezicht maar ook aan de voorkant zoals bij inkoop en contractmanagement. Een belangrijke randvoorwaarde voor handhaving is bijvoorbeeld dat normen expliciet zijn vastgelegd.
- Gemeenten moeten er wat aan hebben: ten aanzien van beide instrumenten geldt een 'relatieve verplichting'. Het wordt aan de gemeente zelf overgelaten om te bepalen of registreren of melden nodig is. Of gemeenten gaan melden is daarmee vooral ook afhankelijk van de verwachtingen over wat een melding hen oplevert. Vertrouwen in toegevoegde waarde van het waarschuwingsregister en betere informatie-uitwisseling met het IKZ moet nog groeien.



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	9
1.1. Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg	9
1.2. Vraagstelling.....	9
1.3. Aanpak	10
1.4. Leeswijzer	12
2. Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg	15
2.1. Huidige situatie.....	15
2.2. Toekomstige situatie en de nieuwe taken voor gemeenten.....	18
3. Organisatie van gemeentelijk toezicht op Wmo en Jeugdzorg	27
3.1. Hoe hebben gemeenten het intern georganiseerd?	27
3.2. Hoe pakken gemeenten het aan?	28
3.3. Hoe worden gegevens op dit moment verwerkt?.....	30
3.4. Door wie worden de wettelijke taken straks opgepakt?	31
4. Impact van de Wbsrz	33
4.1. Het waarschuwingsregister	33
4.1.1. Protocol opstellen en toegang inrichten	33
4.1.2. Het doen van een registratie in het waarschuwingsregister.....	34
4.2. Melden bij IKZ	37
4.2.1. Gemeenten moeten een proces inrichten	38
4.2.2. Het doen van een melding aan het IKZ.....	38
4.3. Randvoorwaarden voor goede werking WR en IKZ.....	43
5. Financiële consequenties	47
5.1. Aanloopkosten.....	47
5.2. Structurele kosten	48
5.3. Belasting of investering?	49
6. Conclusies en aanbevelingen	51

6.1. Randvoorwaarden voor een effectieve Wbsrz	51
6.2. Wat betekent de Wbsrz voor de gemeentelijke organisatie?	52
6.3. Wat zijn de kosten en baten?	53
6.4. Aanbevelingen.....	53
Bijlage A: Gesprekspartners	55
Bijlage B: Eisen aan protocol registratie WR.....	57
Bijlage C: Eisen aan proces melding IKZ	59

1. Inleiding

1.1. Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

Op 3 juli jl. stuurde de Minister van VWS het Wetvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) naar de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel worden wettelijke grondslagen gecreëerd voor het uitwisselen van gegevens tussen partijen die een rol hebben in de bestrijding van zorgfraude. Als uitvoerder van Wmo en Jeugdzorg hebben gemeenten een belangrijk aandeel in deze bestrijding. Het wetsvoorstel is dan ook onder anderen op gemeenten van toepassing.

Het wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen:

1. een wettelijke grondslag voor gemeenten en ziektekostenverzekeraars om via een systeem gegevens te delen over frauduleuze zorgaanbieders. Dit systeem wordt ook wel het 'waarschuwingsregister zorgfraude' genoemd, en;
2. het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)¹. Het IKZ, dat al enkele jaren bestaat als samenwerkingsverband, krijgt met de wet een eigen wettelijke grondslag waardoor het voor organisaties makkelijker wordt om ermee informatie uit te wisselen. Met de wet wordt uitwisseling met IKZ ook minder vrijblijvend.

In 2018 voerde VNG ook een uitvoeringstoets uit op de Wbsrz. Deze eerdere toets had alleen betrekking op het wetsvoorstel. Voorliggende uitvoeringstoets heeft betrekking op het bijgestelde wetsvoorstel én de onderliggende AMvB, die afgelopen zomer voor een internetconsultatie door het ministerie is aangeboden. Deze AMvB bevat nadere bepalingen over de gegevens die op grond van de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (hierna 'de wet') moeten worden verstrekt. Ook bevat het conceptbesluit een nadere uitwerking en invulling van de in de wet opgenomen delegatiegrondslagen.

1.2. Vraagstelling

Met voorliggende uitvoeringstoets zijn de taken voor gemeenten die voortkomen uit de Wbsrz (en AMvB) nader in beeld gebracht en is nagegaan wat gemeenten initieel en structureel moeten doen om deze uit te voeren. De uitvoeringstoets heeft een tweeledig doel:

- Inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van de nieuwe wet op de gemeentelijke organisatie.

¹ In de AMvB wordt gesproken over drie onderdelen. Het derde onderdeel betreft de rol van het inlichtingenbureau (IB) voor uitwisseling tussen gemeenten en IKZ. Omdat deze rol volledig betrekking heeft op het tweede onderdeel, wordt hier gesproken over twee onderdelen. In het tweede hoofdstuk van dit rapport wordt nader ingegaan op de rol van het Inlichtingenbureau.

- Aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de nieuwe wet bij gemeenten.

Op basis van bovenstaande doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?²
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de wet?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

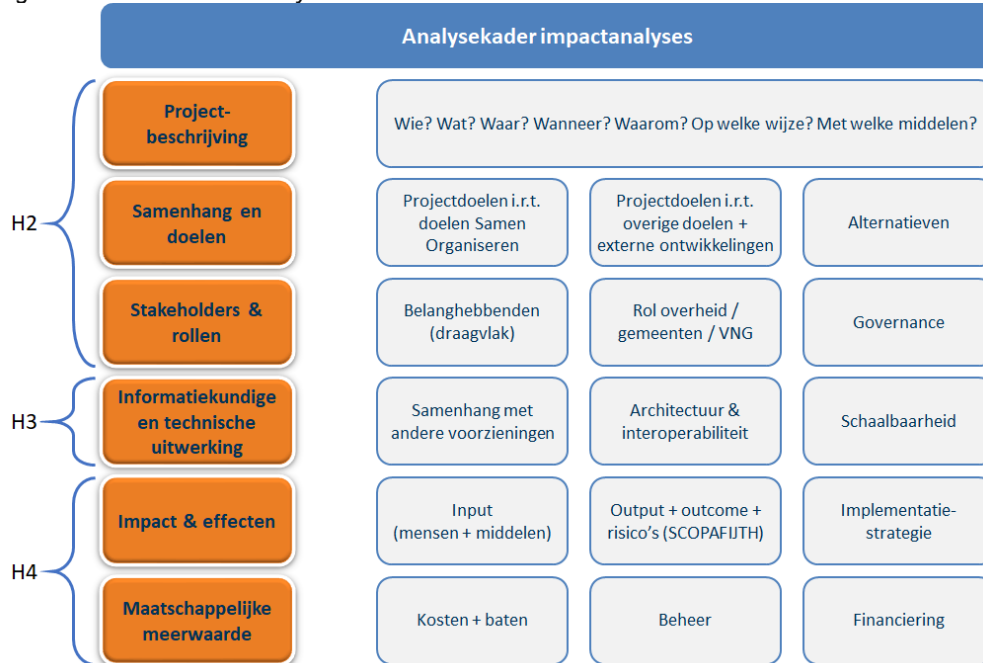
1.3. Aanpak

Analysekader

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van het analysekader van VNG Realisatie. Aan de hand van dit kader is deze uitvoeringstoets uitgevoerd in vier fases:

- Analyse van wetgeving: allereerst is het huidige wettelijke kader in beeld gebracht waarbinnen toezichthouders en handhavers op dit moment moeten opereren. Het beeld concentreert zich daarbij op de mogelijkheden en onmogelijkheden om (persoon)gegevens uit wisselen. Vervolgens is beschreven hoe dat kader met de Wbsrz verandert; we gaan na welke mogelijkheden én verplichtingen er straks veranderen en/of bijkomen.
- In beeld brengen van de huidige organisatie en benodigde aanpassingen: in de tweede fase is nagegaan hoe gemeenten op dit moment hun toezicht en handhaving hebben georganiseerd en welke aanpassingen nodig zijn in het kader van de Wbsrz. We hebben daarbij zowel gekeken naar de benodigde organisatorische aanpassingen als aanpassingen in de informatiehuishouding.
- Impact op de organisatie: in de derde fase is een inschatting gemaakt van de impact van de nieuwe wet op de gemeentelijke operatie. We schatten in hoe vaak verplichtingen moeten worden nagekomen, welke processen daarbij moeten worden doorlopen en welke tijd daarmee gemoeid is.
- Kosten: ten slotte wordt een schatting gemaakt van kosten en baten.

Figuur 1: het standaard analysekader van VNG Realisatie



Onderzoeksmethode

Bij deze uitvoeringstoets is gekozen voor een kwalitatieve benadering, waarin diepte-interviews met toezichthouders, handhavers en beleidsmedewerkers centraal staan. Deze keuze komt voort uit het gegeven dat de uitvoeringsconsequenties van de nieuwe wet mogelijk sterk verschillen per afdeling, zorgdomein, fraudecasus en mogelijk ook per medewerker. Een toezichthouder zal de uitvoerbaarheid van de wet mogelijk anders beoordelen dan een handhaver/sociaal onderzoeker en mogelijk ook anders dan een beleidsadviseur, contractmanager of consultant. In dit licht hebben wij gekozen voor diepte-interviews waarin we steeds ook zijn ingegaan op de functie en de bijbehorende bevoegdheden van onze gesprekspartner en hoe dat de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet beïnvloed en hoe daarmee eventuele verschillen tussen functionarissen, afdelingen en gemeenten kunnen worden verklaard.

In totaal zijn dertien gemeenten, twee regionale samenwerkingsverbanden en drie ketenpartners in het onderzoek betrokken. Binnen deze organisaties spraken wij met dertig mensen. Bij de selectie van gemeenten is allereerst gekeken naar gemeentegrootte. Daarnaast hebben we zowel gemeenten geselecteerd die reeds een verwerkersovereenkomst (vo) hebben met IKZ als gemeenten die dat niet hebben. In de bijlage is een volledig overzicht opgenomen van de mensen die wij daar spraken en hun functies.

Tabel 1: geïnterviewde gemeenten

	Verwerkersovereenkomst met IKZ?	Aantal inwoners
Rhenen	Ja	20.000
Kerkrade	Ja	45.000
Roermond	Nee	60.000
Hengelo	Ja	80.000
Hilversum	Nee	90.000
Oss	Ja	90.000
Amstelveen	Nee	90.000
Den Bosch	Ja	150.000
Nijmegen	Ja	175.000
Groningen	Ja	230.000
Eindhoven	Ja	235.000
Utrecht	Nee	350.000
Den Haag	Ja	540.000
DeWoldenHoogeveen (samenwerkingsorganisatie)	Ja	
Gooi & Vechtstreek (GR t.b.v. Handhaving)	-	

1.4. Leeswijzer

De opzet van voorliggend rapport volgt de structuur van het analysekader. De vier onderdelen van het kader komen achtereenvolgens in hoofdstuk 2, 3, 4 en 5 aan de orde. Het rapport sluit af met hoofdstuk 6 met conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: We beginnen met een beschrijving van de huidige wettelijke bevoegdheden van toezichthouders en handhavers om (persoons)gegevens te verwerken. Deze bevoegdheden worden vervolgens afgezet tegen de mogelijkheden die zij straks krijgen met de Wbsrz. Hoofdstuk 2 is volledig gebaseerd op analyse van bestaande wetgeving en de Wbzz. Onder andere is daarbij gebruik gemaakt van handreikingen van VNG Naleving.

Hoofdstuk 3: We beschrijven de gemeentelijke organisatie van toezicht en handhaving binnen de domeinen van Wmo en Jeugdzorg. We beschrijven hier de organisatieonderdelen en typen van functionarissen die straks met de Wbsrz moeten gaan werken. We gaan na binnen welke onderdelen en werkprocessen en informatiesystemen de uitvoering van de Wbsrz straks ingepast moet worden. Hoofdstuk 3 is gebaseerd op de gesprekken die wij voerden met gemeenten.

Hoofdstuk 4: Hier geven we een beschrijving van wat de Wbsrz gaat betekenen voor de gemeentelijke operatie. We gaan na welke processen straks doorlopen moeten worden voordat een zorgaanbieder geregistreerd kan worden in het waarschuwingsregister of aangemeld kan worden bij IKZ. Dit hoofdstuk is gebaseerd op gesprekken met gemeenten, IKZ en IB.

Hoofdstuk 5: We vullen de analyse uit het vorige hoofdstuk aan met een raming van kosten en baten. We beschrijven wie, wat moet doen en hoeveel tijd dat kost.

Hoofdstuk 6: Het rapport wordt afgesloten met de conclusies waarin we de onderzoeksvragen beantwoorden en aanbevelingen formuleren ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de Wbsrz.

2. Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg

In dit hoofdstuk beschrijven we het wettelijke kader waaraan gemeenten gebonden zijn bij hun aanpak van zorgfraude. We beschrijven eerst welke bevoegdheden zij hebben in het kader van de Wmo, Jeugdwet, de Algemene Wet bestuursrecht en het strafprocesrecht, vervolgens gaan we in op wat de Wbsrz daaraan toevoegt.

2.1. Huidige situatie

Toezicht op en handhaving van Wmo en Jeugdwet

Het domein waarop de Wbsrz straks bij gemeenten moet bijdragen aan de preventie en aanpak van fraude omvat de zorg die wordt aangeboden in het kader van de Wmo en de Jeugdwet. Voor beide wetten geldt dat het in eerste instantie aan de gemeenten zelf is om vermoedens van misstanden te onderzoeken en aan te pakken. Binnen de Wmo 2015 hebben gemeenten de wettelijke plicht een toezichthouder aan te stellen op grond van artikel 6.1 lid 2. Voor het toezicht op zorg in het kader van de Jeugdwet, geldt dat, dat is neergelegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGZ). Dit laatste neemt niet weg dat gemeenten wel een verantwoordelijkheid hebben om signalen van misstanden op te vangen. In de Regeling Jeugdwet (art. 6b.1) is bepaald dat de gemeente materiele controle en fraudeonderzoek verricht. Zij hebben dus altijd een functie te vervullen in het toezicht op de Jeugdwet².

Kijkend naar de toezichtsfunctie dan wordt in de Wmo 2015 geen onderscheid gemaakt tussen toezicht op de kwaliteit van zorg en toezicht op rechtmatigheid. In de gemeentelijke praktijk wordt dit onderscheid wel regelmatig gemaakt. In het derde hoofdstuk wordt daar verder op ingegaan. De bevoegdheden van toezichthouders zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het gaat onder meer om:

- bevoegdheid om, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (Awb art. 5:15 lid 2);
- bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (Awb art. 5:16), en inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (Awb art 5: 17 lid 1)

² VNG, Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, Handreiking voor gemeenten, juni 2017.

- verder is o.a. bepaald dat eenieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (Awb art 5:20, lid 1).

Los van de regels in de Wmo 2015 en Jeugdwet, is het mogelijk fraude strafrechtelijk aan te pakken. Dan moet er sprake zijn van overtreding van strafrechtelijke bepalingen, zoals valsheid in geschrifte of oplichting. In geval er vermoedens van strafbare feiten zijn (zoals fraude), kunnen gemeenten buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) inzetten. In het gemeentelijke sociale domein zijn dat 'sociaal rechercheurs'. Deze hebben ten opzichte van toezichthouders verdergaande bevoegdheden. Dat houdt onder andere in dat hij/zij mag onderzoeken of er bepaalde strafbare feiten zijn gepleegd. Boa's mogen verdachten aanhouden, iemands identiteit controleren, processen-verbaal opmaken en boetes uitschrijven.

Gegevensverwerking ten behoeve van toezicht en handhaving

Met betrekking tot de mogelijkheid voor gemeenten om in het kader van onderzoek gegevens uit te wisselen, gelden beperkingen ten aanzien van gegevens van natuurlijke personen vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (de AVG). In het algemeen regelt de privacywetgeving dat persoonsgegevens door overheidsinstanties alleen worden opgevraagd en uitgewisseld als dat wettelijk is geregeld en daarvoor een noodzaak aanwezig is in het kader van het uitvoeren van een overheidstaak. Voor persoonsgegevens die gebruikt worden om vermoedens van fraude te onderzoeken, gelden daarbij soms aanvullende voorwaarden. Indien het gaat om veroordelingen of geronde verdenkingen worden gegevens aangemerkt als strafrechtelijke gegevens en mogen alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid en alleen als dat expliciet is toegestaan in nationaal recht.

Op rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid (bv, nv, stichting, vereniging, coöperatie) is privacywetgeving in beginsel niet van toepassing. Gegevens hieromtrent kunnen dus gewoon worden uitgewisseld, voor zover nodig voor een goede uitvoering van de wet. Op rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid zoals de vof, eenmanszaak en maatschap is privacywetgeving wel weer van toepassing.

Vanwege de voorwaarden met betrekking tot persoonsgegevens kan het voor gemeenten en andere partijen lastig zijn zorgaanbieders te onderzoeken. Deze constatering is al eerder aanleiding geweest om binnen de wettelijke kaders informatie-uitwisseling landelijk beter te faciliteren. Zo werd eind 2016 het IKZ opgezet, een samenwerkingsverband tussen CIZ, de colleges, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Inspectie SZW, de rijksbelastingdienst, waaronder de FIOD, de

Sociale verzekeringsbank³, ziektekostenverzekeraars en de zorgautoriteit. Deze partijen kunnen via IKZ vermoedens van fraude delen en elkaar vragen om gegevens te verrijken. Deze uitwisseling van gegevens gebeurt op basis van een verwerkersovereenkomst. Voor gemeenten geldt dat uitwisseling met IKZ gebeurt op vrijwillige basis. Inmiddels hebben 171 gemeenten een verwerkersovereenkomst gesloten met IKZ.

Een ander initiatief dat gemeenten kan helpen om fouten en fraude te voorkomen dan wel te onderzoeken is het Gemeentelijke Gegevensknooppunt Inlichtingenbureau dat wordt beheerd door het Inlichtingenbureau. Dit knooppunt faciliteert gegevensuitwisseling tussen gemeenten en zorgaanbieders en uitwisseling tussen gemeenten onderling. Bij het knooppunt kan bijvoorbeeld worden nagegaan of iemand die zorg krijgt in het kader van de Wmo ook niet al zorg krijgt in het kader van de Wlz.

Programma Rechtmatige Zorg en het wetsvoorstel Wbsrz

De bovenstaande initiatieven laten onverlet dat er volgens het kabinet ruimte is voor verbetering. Die ruimte wordt niet alleen gezien binnen de gemeentelijke zorgdomeinen van Wmo en Jeugdzorg maar onder andere ook ten aanzien van medische specialistische zorg, geestelijke gezondheidszorg en mondzorg. In het programma 'Rechtmatige Zorg, aanpak van fraude en fouten 2018-2021' wordt een aanpak gepresenteerd die bestaat uit drie sporen:

- Het voorkomen van fraude: onder andere door scherpere eisen te stellen aan zorgaanbieders bij hun toetreding tot een domein, en; initiatieven om de bewustwording onder aanbieders in de sector te vergroten.
- Versterken van preventie, controle handhaving en ketenbrede samenwerking in vijf sectoren: medisch-specialistische zorg, geestelijke gezondheidszorg, mondzorg, wijkverpleging en persoonsgebonden budget.
- Realiseren van wetgeving om het partijen met een handhavende functie makkelijker te maken gegevens uit te wisselen.

In het kader van het laatste spoor is de minister van VWS nu gekomen met het wetsvoorstel Bevorderen samenwerking rechtmatige zorg. Met deze wet wordt de grondslag verbreed voor bepaalde partijen (waaronder gemeenten) om in bepaalde situaties persoonsgegevens uit te wisselen, en; wordt uitwisseling van gegevens over mogelijk fraudeleuze zorgaanbieders in

³ SVB is op dit moment wel agendalid, maar valt officieel pas onder IKZ na inwerkingtreding van de wet.

bepaalde situaties verplicht gesteld. De datum waarop de wet in werking moet treden is op z'n vroegst 1 januari 2022.

2.2. Toekomstige situatie en de nieuwe taken voor gemeenten

Wbsrz op hoofdlijnen

Met de Wbsrz moet het voor organisaties die een rol hebben in de aanpak van zorgfraude, makkelijker worden om (persoons)gegevens uit te wisselen. De wet vergroot niet alleen de grondslag voor gegevensuitwisseling, het wil ook duidelijkheid scheppen over reeds bestaande mogelijkheden en wil gegevensuitwisseling in bepaalde situaties minder vrijblijvend maken. De wet bestaat uit twee onderdelen⁴:

- **Waarschuwingsregister:** in de eerste plaats maakt de wet het mogelijk voor gemeenten en ziektekostenverzekeraars gegevens te delen over zorgaanbieders ten aanzien waarvan een gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij hebben gefraudeerd. Deze gegevens delen zij op een nader in te vullen wijze, in de wet wordt uitgegaan van een 'waarschuwingsregister'. Omdat opname in het register negatieve gevolgen kan hebben voor een zorgaanbieder, gelden strenge voorwaarden. Zo moet een melding onderbouwd zijn met een onderzoek dat is uitgevoerd volgens een door de minister goedgekeurd protocol.
- **Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ):** in de tweede plaats schrijft de Wbsrz voor dat bepaalde partijen⁵ - waaronder gemeenten – zorgaanbieders aanmelden bij het IKZ waarvan zij het vermoeden hebben dat zij fraude plegen. Dit aanmelden dient meerdere doelen. In de eerste plaats kan IKZ nagaan of ook bij één of meerder andere partijen vermoedens van fraude bestaan. IKZ kan zo partijen bij elkaar brengen. Ook kan IKZ een melding verrijken, door over een verdachte zorgaanbieder gegevens op te vragen bij de andere partijen. Verder kan IKZ een melding eventueel doorgeleiden naar een geëigende handhavende instelling. Ten slotte kan IKZ op basis van alle meldingen tezamen komen tot een landelijk beeld van de omvang en typen van zorgfraude. Specifiek voor gemeenten geldt dat zij meldingen aan het IKZ via het Inlichtingenbureau (IB) doen. Op de functie en voorgestane werkwijze van het IB wordt later in deze paragraaf verder ingegaan.

⁴ In de AMvB wordt gesproken over drie onderdelen. Het onderdeel betreft het Inlichtingenbureau dat met de Wbsrz verwerkersverantwoordelijke wordt in de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en IKZ. In voorliggende rapportage wordt de rol van het inlichtingenbureau behandeld onder het tweede onderdeel namelijk het IKZ.

⁵ Het CIZ, de colleges, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Inspectie SZW, de rijksbelastingdienst, waaronder de FIOD, de Sociale verzekeringsbank, ziektekostenverzekeraars en de zorgautoriteit

Verplicht of niet verplicht?

Met de Wbsrz wil de minister van VWS gemeenten (en de andere partijen) in de eerste plaats faciliteren. Het is daarbij op voorhand duidelijk dat beide instrumenten pas werken als iedereen meedoet. Om gemeenten (en de andere partijen) ertoe aan te zetten deze faciliteiten ook daadwerkelijk te gaan gebruiken, wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat partijen er 'aan zijn gehouden gegevens aan elkaar te verstrekken indien dat noodzakelijk is voor de bestrijding van fraude'. Het is daarmee een verplichting die meteen wordt gerelativeerd, aangezien een gemeente zelf kan bepalen of de verplichting in een specifieke fraudecasus van toepassing is.

In het vervolg van deze paragraaf wordt per onderdeel nader ingegaan op wat er concreet van gemeenten wordt verwacht.

Waarschuwingsregister

Met de Wbsrz wordt het voor gemeenten en ziektekostenverzekeraars mogelijk om gegevens te delen over zorgaanbieders waarbij de overtuiging bestaat dat zij fraude hebben gepleegd. De wet stelt dat gemeenten en verzekeraars daarvoor een centraal registratiesysteem opzetten. Dit systeem wordt ook wel het 'waarschuwingsregister zorgfraude' genoemd. Gemeenten en verzekeraars kunnen hier frauduleuze zorgaanbieders in registreren en zij kunnen dit register raadplegen, bijvoorbeeld wanneer zij vragen hebben ten aanzien van een aanbieder waar zij zaken meedoen of voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst met een zorgaanbieder.

Gelet op de mogelijke negatieve gevolgen van opname in dit register, is expliciet bepaald dat er sprake moet zijn van een 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude'. Een gemeente of ziektekostenverzekeraar moet deze overtuiging kunnen onderbouwen. In ieder geval met een onderzoek dat is uitgevoerd volgens een door de minister goedgekeurd protocol.

Kijkend naar het wetsvoorstel en de onderliggende AMvB kunnen de volgende verplichtingen voor gemeenten worden geïnventariseerd:

- Opstellen van een protocol: in de eerste plaats dienen gemeenten een protocol vast te stellen. Dit protocol moet borgen dat gemeenten eerst goed onderzoek doen voordat zij een zorgaanbieder aanmelden. In het wetsvoorstel is aangegeven dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) over het protocol moet zijn gehoord alvorens het aan de minister van VWS ter goedkeuring wordt voorgelegd. In de Nota van Toelichting wordt gesteld dat het 'in de rede ligt dat het protocol in de praktijk wordt opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN).
- Onderbouwen registratie volgens het protocol: gemeenten dienen na invoering van de wet de gerechtvaardigde overtuiging van zorgfraude die ze hebben onderzocht te toetsten aan

de hand van het protocol. Ten tijde van de uitvoering van voorliggende toets was het protocol nog in ontwikkeling en daarmee onbekend en wat daarmee straks precies van gemeenten wordt verwacht.

- Registreren in het waarschuwingsregister: gemeenten zijn ten aanzien van het waarschuwingsregister zelf verwerkersverantwoordelijke. Dit houdt in dat zij er verantwoordelijk voor zijn dat de gegevens die zij via het register ontsluiten juist zijn en dat er daadwerkelijk sprake is van een 'gerechtvaardigde overtuiging'. Hoe aanmelding in praktische zin gaat verlopen, wordt de komende maanden uitgewerkt. In de wetgeving wordt verwezen naar het reeds bestaande Extern Verwijzingsregister (EVR) van banken, hypotheekverstrekkers en verzekeraars.

Welke gegevens moeten gemeenten en ziektekostenverzekeraars straks aanleveren ten behoeve van een registratie in het waarschuwingsregister⁶?

- administratieve kenmerken van een rechtspersoon, zijnde de naam, het adres, de vestigingsplaats, het KVK- nummer en door ziektekostenverzekeraars gehanteerde administratieve codes;
 - identificerende gegevens van een natuurlijke persoon, zijnde de naam, het adres, de woonplaats, de geboortedatum, het geslacht, het KVK-nummer, het BIG-nummer en door ziektekostenverzekeraars gehanteerde administratieve codes; en
 - contactgegevens van de verstreckende instantie (gemeente) zijnde de naam van de verstreckende instantie, het e- mailadres en het telefoonnummer.
 - Gemeenten kunnen elkaar daarnaast ook het burgerservicenummer verstrekken op grond van de Wet algemene bepaling burgerservicenummer.
-
- Op de hoogte stellen van betrokkenen die zijn aangemeld: natuurlijke dan wel rechtspersonen die worden opgenomen in het waarschuwingsregister moeten daarvan op de hoogte worden gesteld, tenzij dit het onderzoek naar betrokkenen te zeer belemmerd.
 - Verwijderen uit het waarschuwingsregister: als verwerkersverantwoordelijke zijn gemeenten verplicht om een natuurlijke dan wel rechtspersoon uit het register te verwijderen op het moment dat er geen grond meer is voor een gerechtvaardigde overtuiging.

⁶ AMvB, Art 2.1, eerste lid. In de toelichting is aangegeven dat deze gegevens alleen hoeven te worden vertrekt als de gemeenten daar over beschikt.

- Handhaven bewaartermijn: voor een registratie in het register geldt een maximumtermijn van vier jaar. Wanneer er 'zwaarwegende omstandigheden' zijn kan de termijn met maximaal vier jaar worden verlengd (zie art. 2.6 Besluit).

Extern Verwijzingsregister

Verzekeraars en financiële instellingen wisselen al langer gegevens uit over malafide partijen via het Extern Verwijzingsregister (EVR). Hierin zijn inmiddels zo'n 16.000 natuurlijke personen en rechtspersonen in opgenomen. Zo'n 2.000 registraties hebben betrekking op zorg. Het betreffen zowel zorgaanbieders als verzekerden.

De instellingen hebben met elkaar een protocol opgesteld dat gevolgd moet worden om iemand/een partij op te nemen: het Protocol Incident Waarschuwingssysteem Financiële Instellingen (PIFI). Er is geen specifieke wettelijke grondslag voor dit register. De afspraken die de verzekeraars en financiële instellingen met elkaar hebben gemaakt zijn wel voorgelegd en goedgekeurd door de Autoriteit Persoonsgegevens.

In het PIFI is onder andere bepaald dat degen die zijn opgenomen in het register daartegen bezwaar kunnen maken. Bepaald is dat zij dit kunnen doen bij SKGZ (Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen). Dit is een generieke voorziening van verzekeraars waaraan ook geschillen over andere onderwerpen kunnen worden voorgelegd.

Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)

Sinds 2106 bestaat het IKZ, een meldpunt voor zorgfraude. Bij het IKZ hebben zich in de loop der jaren verschillende organisaties aangesloten die een belang of rol hebben in het voorkomen en bestrijden van zorgfraude. Er hebben zich inmiddels 171 gemeenten bij aangesloten. Het IKZ is nu nog een samenwerkingsverband maar krijgt met de Wbsrz een wettelijke taak en daarmee ook een wettelijke grondslag om persoonsgegevens te verwerken. Het is voor het IKZ met de Wbsrz niet meer nodig om de bevoegdheid tot verwerken van informatie uitsluitend te ontlenen aan de afzonderlijke bevoegdheden van de aangesloten partijen.

Daar waar het melden aan IKZ nu nog vrijblijvend is, zijn de aangesloten partijen (waaronder gemeenten) straks verplicht om vermoedens van zorgfraude met IKZ te delen. Hierbij moet worden aangetekend dat de betrokken partijen (zoals gemeenten) zelf moeten beoordelen of het noodzakelijk is om gegevens aan het IKZ te verstrekken c.q. de melding te doen. Van een

noodzaak tot verstrekking is kort gezegd sprake indien de bestrijding van (de betreffende) fraude in de zorg zonder de verstrekking niet dan wel onvoldoende kan plaatsvinden⁷.

Gemeenten moeten hun meldingen doen via het Inlichtingenbureau (IB). In de Wbsrz is het IB aangewezen als gegevensverwerker.

Kijkend naar het wetsvoorstel en de onderliggende AMvB, kunnen de volgende verplichtingen voor gemeenten worden onderscheiden:

- Gemeenten moeten signalen van zorgfraude melden bij het IKZ, indien zij inschatten dat dat bijdraagt aan de bestrijding van zorgfraude. Persoonsgegevens kunnen onderdeel zijn van het signaal. Gemeenten zijn daarbij wel gebonden aan de AVG. Dat betekent dat als persoonsgegevens onderdeel uitmaken van het signaal, deze gegevens alleen mogen worden verstrekt als het voor één of meer betrokken instanties noodzakelijk is voor de bestrijding van fraude in de zorg. Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor de noodzaak goed te beoordelen en af te wegen.

Welke gegevens moeten gemeenten straks bij een vermoeden van zorgfraude bij IKZ aanleveren⁸?

- Gegevens betreffende de aanleiding tot een vermoeden van fraude in de zorg;
- Identificerende gegevens van een natuurlijke persoon, zijnde de naam, het adres, de woonplaats, de geboortedatum, het geslacht, het BIG-registratienummer, KVK-nummer en door ziektekostenverzekeraars gehanteerde administratieve codes;
- Administratieve kenmerken van een rechtspersoon, zijnde de naam, het adres, de vestigingsplaats, het KVK-nummer en door ziektekostenverzekeraars gehanteerde administratieve codes;
- Handelsgegevens zijnde de omvang van het personeelsbestand, het aantal cliënten, de plaats waar cliënten diensten ontvangen, dochterondernemingen, concernrelaties en bestuurders;
- Gegevens over het domein en de soort dienst die de aanbieder levert dan wel de cliënt ontvangt;
- Informatie over lopende en afgeronde onderzoeken, voor zover naar het oordeel van het betreffende college relevant;

⁷ Nota van Toelichting, p.37.

⁸ AMvB, art. 32. Net als bij een melding in het waarschuwingsregister geldt dat gemeenten alleen die gegevens hoeven aan te leveren waarover zij al beschikken.

- Het aantal afgegeven beschikkingen, alsmede de aard daarvan, behorend bij een aanbieder; en
 - Declaratiegegevens, zijnde gegevens over overeengekomen en geleverde prestaties.
- Gemeenten moeten een proces inrichten aan de hand waarvan zij bepalen of zaak meldingswaardig is. In de Algemene maatregel van bestuur (Amvb) zijn voorwaarden en eisen aan dit proces gesteld (zie: bijlage C). Dit proces moet borgen dat gemeenten de inschatting van fraude goed en vergelijkbaar maken. Tevens worden gemeenten hiermee gedwongen in te schatten in welke mate IKZ beschikt is over de benodigde gegevens waarmee dit vermoeden bevestigd dan wel ontkracht kan worden. Met andere woorden: gemeenten moeten aan de hand van het proces de inschatting maken of een melding aan IKZ opportuun is.
 - Gemeenten moeten hun afzonderlijke meldingen aan IKZ onderbouwen. Voor iedere melding geldt dat moet worden nagegaan of melding aan IKZ opportuun is, dit moet zij doen volgens het proces. Voor iedere melding moet zijn vastgesteld dat die 'proportioneel is en voldoet aan de eis van subsidiariteit'. In de afweging moet ingegaan worden op elementen van fraude zoals opzet, misleidend handelen en dat met eigen of andermans gewin als oogmerk. Ook moeten indicatoren, (bewijs)stukken en aanwijzingen beschikbaar zijn.
 - Gemeenten kunnen door IKZ worden gevraagd gegevens te verstrekken met betrekking tot een signaal dat eventueel door een andere partij is afgegeven. Gemeenten kunnen op deze manier worden verplicht mee te werken aan de verrijking van een melding die door een andere gemeente is gedaan. In de Nota van Toelichting is aangegeven dat niet de gemeenten zelf deze gegevens hoeven te verstrekken maar dat het IB dat voor hen doet. 'Bovendien hebben gemeenten bij die verwerking geen zicht op wat er bij die verwerking gebeurt, uitgaande van de nagestreefde automatisering van dit proces⁹. Omdat het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten hier zelf geen werk aan hebben, hebben we dit onderdeel in de analyse verder buiten beschouwing gelaten.

Wbsrz samenvatting nieuwe mogelijkheden

De mogelijkheden die gemeenten er met de Wbsrz er straks bij krijgen zijn lastig eenduidig te benoemen, omdat deze afhangen van omstandigheden, zorgdomein, rechtsvorm van betrokken zorgaanbieder en bevoegdheden van de medewerkers die op een zaak zijn ingezet. Soms mogen

⁹ Memorie van toelichting artikel 4.8 over het IB.

gemeenten nu ook al gegevens uitwisselen met andere gemeenten en ketenpartners en soms mogen ze dat nu niet en straks onder de nieuwe wet nog steeds niet. Ter verduidelijking illustreren wij de werking van de Wbsrz aan de hand van twee casussen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze niet uitputtend zijn voor een volledig begrip van de toegevoegde waarde van de Wbsrz.

Tabel 2: werking van de nieuwe wet aan de hand van twee voorbeeldcasussen

Voorbeeldcasus	Wat mag nu niet?	Wat mag straks wel?	
	vanwege het waarschuwingsregistervanwege IKZ
Gemeente A. heeft geconstateerd dat een zelfstandig opererende thuishulp bij een PGB-houder structureel zorg factureert die niet is geleverd. De gemeentelijk toezichthouder heeft in een gesprek met betrokkenen vastgesteld dat er inderdaad onterecht wordt gedeclareerd. Gemeente heeft er bij de PGB-houder op aangedrongen voortaan gebruik te maken van zorg in natura.	Gemeente A. mag niet Gemeente B. informeren, waar de thuishulp ook blijkt te werken.	Gemeente A. moet aan de hand van het protocol de thuishulp registreren in het waarschuwingsregister.	Gemeente A. moet de thuishulp aanmelden bij IKZ, als zij verwacht dat dat relevante aanvullende gegevens oplevert. Gemeente A. moet de thuishulp aanmelden bij IKZ als zij vermoedt dat zij ook in andere gemeenten onterecht declareert.
Gemeente A. constateert dat een instelling voor thuiszorg ondeskundige medewerkers inzet. Er zijn veel klachten. Er wordt een verbeterplan afgedwongen, maar na een jaar constateert de toezichthouder dat er nauwelijks iets is verbeterd.	Gemeente A. mag gemeente B. waarschuwen waar de instelling ook actief blijkt te zijn (zolang er geen persoonsgegevens worden uitgewisseld). Gemeente A. mag geen gegevens van een bestuurder doorgeven, die onder een andere bedrijfsnaam in gemeente C. actief blijkt te zijn. Mogelijk is een melding bij IGJ wel opportuun.	Gemeente mag instelling noch bestuurders registreren in het waarschuwingsregister zolang men niet is overtuigd van fraude en/of opzet achter de slechte dienstverlening.	Een melding bij IKZ over deze casus is niet aan de orde omdat er geen sprake is van een vermoeden van fraude.

Beschikbare middelen

Aan zowel het waarschuwingsregister als IKZ zijn kosten verbonden. Ten aanzien van het waarschuwingsregister draagt het ministerie van VWS de initiële kosten die worden gemaakt in het kader van de ontwikkeling van de elektronische infrastructuur en de implementatie bij individuele deelnemers (gemeenten en ziektekostenverzekeraars). In dit kader heeft VWS in 2017 en 2018 in totaal voor ongeveer € 100.000 aan projectsubsidies verstrekt aan de VNG ten behoeve van projectbegeleiding en (het voorbereiden van de) implementatie. Daarnaast is een projectsubsidie van ongeveer € 225.000 verstrekt aan ZN voor de technische realisatie van het waarschuwingsregister. VWS neemt geen structurele kosten voor haar rekening. Als het systeem eenmaal is ontwikkeld en geïmplementeerd, zijn de instanties zelf verantwoordelijk voor de financiering van structurele kosten voor beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het systeem. Deze kosten worden gelijkmatig verdeeld tussen enerzijds gemeenten en anderzijds ziektekostenverzekeraars. De ingeschatte beheerskosten zijn € 100.000 per jaar, gelijkmatig te verdelen tussen de VNG en ZN¹⁰.

De uitvoeringskosten van het samenwerkingsverband IKZ worden grotendeels door het VWS gefinancierd en de werkzaamheden worden deels 'om niet' verricht door de betrokken instanties. Berekend is dat de Stichting IKZ structureel maximaal € 3 miljoen per jaar kost. VWS financiert alle structurele kosten van het IKZ. Dat is naast alle incidentele kosten die betrekking hebben op de oprichting van de Stichting IKZ, die eveneens door VWS worden gedragen. VWS financiert deze kosten van het IKZ onder voorwaarden en verwacht commitment van alle betrokken instanties op het niet-financiële vlak. VWS verleent in 2018 en 2019 in totaal circa € 500.000 subsidie aan de VNG voor ondersteuning van de aansluiting bij het IKZ en het leveren van gemeentelijke expertise aan het IKZ¹¹.

Voor wat betreft het GGK, ten behoeve van de uitvoering van de Wmo 2015 en de Jw, geldt dat het IB momenteel vanuit de gemeenten wordt gefinancierd. Er wordt nu bezien of de financiële stromen ten aanzien van het IB anders moet worden vormgegeven¹².

Verder is bepaald dat de bij het waarschuwingsregister en IKZ aangesloten partijen hun meldingen kosteloos doen. Ten aanzien van IKZ is verder bepaald dat wanneer partijen om informatie wordt gevraagd, de betreffende partijen die informatie kosteloos verstrekken.

¹⁰ Memorie van Toelichting, p. 50.

¹¹ Memorie van Toelichting, p. 50.

¹² Memorie van Toelichting, p. 50.



3. Organisatie van gemeentelijk toezicht op Wmo en Jeugdzorg

3.1. Hoe hebben gemeenten het intern georganiseerd?

Er bestaan tussen gemeenten duidelijke verschillen in de manier waarop zij hun toezicht en handhaving ten aanzien van Wmo en Jeugdwet hebben ingericht. Ondanks deze verschillen zijn er vrijwel altijd drie onderdelen/afdelingen betrokken bij het signaleren, onderzoeken en aanpakken van zorgfraude.

Frontoffice (Wmo- en/of Jeugdloket)

In de eerste plaats is altijd het loket betrokken dat de indicaties stelt en de beschikkingen afgeeft. Het is de afdeling die doorgaans ook bij de betrokken burgers thuis langsgaat en de keukentafelgesprekken voert om zicht te krijgen op de hulpvraag, omstandigheden en behoeften. Veel gemeenten hebben deze taken neergelegd bij wijkteams. Soms zijn deze wijkteams onderdeel van de gemeente, soms is het werk van wijkteams bij een externe partij neergelegd, bijvoorbeeld bij een stichting aan wie de beschikkingsbevoegdheid is gemandateerd. Het frontoffice (zoals een wijkteam) is regelmatig de eerste partij die een signaal over een misstand opvangt. Regelmatig komt zo'n signaal voort uit een gesprek met een cliënt die vragen heeft over de geleverde zorg.

Backoffice (financiële administratie, inkoop)

In de tweede plaats is er ook altijd een backoffice betrokken. Hieronder vallen de afdelingen die zorgdragen voor de administratieve verwerking (betalingen) en inkoop (contractering). Gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin backoffice-onderdelen een rol spelen in het detecteren en onderzoeken van fraude. Voor de vrijwel alle gemeenten geldt dat de backoffice doorgaans wordt betrokken nadat een signaal is binnengekomen en een toezichthouder of kwaliteitsmedewerker een overzicht wil hebben van declaraties, facturen en/of contractafspraken. In sommige gemeenten speelt de backoffice ook een rol in het signaleren van fraude. Zo geven enkele gesprekspartners aan dat hun financiële administratie alert is op declaratiepatronen die kunnen duiden op een oneigenlijk gebruik van zorggeld en dat sommige onderzoeken starten op basis van een signaal van de financiële administratie.

Toezicht

Tenslotte is er het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid. Tussen gemeenten bestaan er duidelijke verschillen in hoe het toezicht is georganiseerd. Deze verschillen bestaan met name ten aanzien van onderstaande aspecten:

- De manier waarop onderscheid wordt gemaakt tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op rechtmatigheid. De meeste gemeenten hebben deze gescheiden van elkaar georganiseerd. Toezicht op kwaliteit wordt uitgevoerd door een organisatieonderdeel met zorginhoudelijke kennis, bijvoorbeeld een GGD. Toezicht op rechtmatigheid gaat vooral over de naleving van contractuele afspraken en eventueel fraude.
- De mate waarin wordt gekeken naar rechtmatigheid en fraude verschilt. Sommige gemeenten doen dit vrijwel niet. Bij anderen wordt er vooral gekeken naar rechtmatigheid en wordt de stap naar fraudeonderzoek niet gemaakt. Bij andere gemeenten is toezicht op rechtmatigheid stevig ingeregeld en neergelegd bij een afdeling waar sociaal rechercheurs werken die vanuit die rol meer bevoegdheden hebben dan alleen de toezichthouder.
- Regionale samenwerking: veel gemeenten werken voor hun toezicht en/of handhavingfunctie samen met buurgemeenten. Samenwerking bestaat regelmatig ten aanzien van het toezicht, vaak is dat dan regionaal neergelegd bij een GGD. Samenwerking bestaat soms ook ten aanzien van strafrechtelijke handhaving, waarbij gemeenten de capaciteit van Boa's/sociaal rechercheurs delen. Doorgaans strekt die gemeenschappelijke handhaving zich dan uit over het gehele sociale domein.
- Mate waarin men gespecialiseerd is in de aanpak van zorgfraude: gemeenten verschillen verder van elkaar in de mate waarin zij ruimte hebben om zich te specialiseren in zorgfraude. Voor veel gemeenten geldt dat zij nog zoekend zijn. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd, schatten wij in dat veel gemeenten nog geen gespecialiseerde functionaris hebben ten behoeve van toezicht op rechtmatige zorg (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk).

3.2. Hoe pakken gemeenten het aan?

Naast de organisatorische verschillen zijn er inhoudelijke verschillen in de aanpak van zorgfraude. Deze verschillen bestaan met name ten aanzien van vier aspecten.

Werkproces

Gemeenten verschillen van elkaar in de wijze waarop zijn signalen van zorgfraude verwerken. Hoewel de meeste gemeenten met wie wij spraken beschikken over een meldpunt zorgfraude (lokaal dan wel regionaal), zijn er verschillen in de wijze waarop het signaal vervolgens wordt opgewerkt. Soms komt het signaal direct in de mailbox terecht van een toezichthouder/sociaal rechercheur die vervolgens met een collega een vervolgactie bepaalt. In andere gemeenten wordt een melding eerst in een periodiek casusoverleg aan de hand van vooraf vastgestelde normen beoordeeld, waarbij men kijkt naar ernst (risico's voor volksgezondheid), mate van financiële benadeling, beschikbaar instrumentarium/capaciteit en slagingskans, etc., Het is een proces waarin frontoffice en backoffice standaard een plek hebben en soms ook RIEC en/of IKZ.

Instrumentarium

Gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij zicht hebben op hun potentiële instrumentarium om zorgfraude te onderzoeken. Gemeenten met een uitgewerkt proces voor de aanpak van zorgfraude hebben vaak ook zicht op het instrumentarium dat zij kunnen inzetten. Zij hebben doorgaans ook vastgelegd onder welke omstandigheden en op welke manier wordt opgeschaald. Stappen en vervolgstappen die in een onderzoek kunnen worden gezet zijn:

- Interne raadpleging van front- en backoffice (opvragen van beschikkingen, contracten, betalingsoverzichten, etc.);
- Aangekondigd dan wel onaangekondigd bezoek;
- Vorderen van informatie van externe partijen;
- Gesprekken met cliënten en oud- cliënten;
- Uitvraag bij IKZ (indien er een verwerkersovereenkomst is).

Maatregelen en sancties

Gemeenten maken indien er actief wordt toegezien op rechtmatigheid in de handhaving vooral gebruik van de bestuurlijke route. Bijvoorbeeld door het stellen van aanvullende eisen, het aanpassen of opzeggen van contracten of het terugvorderen van betaalde gelden. In deze fase wordt vaak nog niet zo zeer van fraude gesproken.

Gemeenten die zicht hebben op het instrumentarium weten vaak ook in welke situaties eventueel verder opgeschaald kan worden naar een strafrechtelijk onderzoek. Soms wordt de samenwerking met de politie hierbij opgezocht, maar omdat onderzoek naar zorgfraude een specifieke expertise is die bij de politie weinig aanwezig is wordt hier meestal niet op doorgepakt. Afhankelijk van de aard en ernst kunnen gemeenten eventueel aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM). In de praktijk komt dit weinig voor. De mate waarin dat gebeurt, is onder andere afhankelijk van de capaciteit bij het OM en verschilt daarmee per arrondissement. Ook is het aantonen van 'opzet' voor strafrechtelijke vervolging erg lastig, de bewijslast in het strafrecht is veel lastiger rond te krijgen. Uiteindelijk worden veruit de meeste zaken bestuursrechtelijk afgedaan met bijvoorbeeld de ontbinding van een contract of het opschorten van een betaling als resultaat.

Samenwerking met RIEC

Gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij bij vermoedens van zorgfraude andere gemeenten en ketenpartners opzoeken in het casusoverleg van het RIEC. Gemeenten die dat doen interpreteren 'ondermijning' (datgene waar RIEC's zich mee bezighouden) breed en zijn ook tevreden over wat de samenwerking oplevert. Het zijn gemeenten die ten opzichte van andere gemeenten positiever zijn over de mogelijkheden om via ketenpartners (zoals de Belastingdienst en UWV) aan gegevens te komen die relevant zijn voor handhaving.

Betrekken van IKZ

Het betrekken van IKZ in het onderzoek is niet vanzelfsprekend. Gemeenten die een verwerkersovereenkomst hebben met IKZ betrekken niet in al hun fraudeonderzoek IKZ. Zij doen dat alleen wanneer zij verwachten dat een dergelijke melding hen uiteindelijk iets oplevert. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op ervaringen tot nu toe van gemeenten met het IKZ.

3.3. Hoe worden gegevens op dit moment verwerkt?

Interne verwerking van gegevens

Op het moment dat een zaak wordt opgepakt door een toezichthouder of handhaver worden gegevens over de zaak vaak buiten een informatiemanagement systeem opgeslagen. Daar waar consultants, klantadviseurs en/wijkcoaches hun gegevens verwerken in klantvolgsystemen, werken toezichthouders en handhavers doorgaans met vrije gegevensverwerking in notulen of Excelbestanden. In een enkel geval gebruiken toezichthouders aanvullend een 'handhavingsmodule' binnen een cliëntvolgsysteem. Toezichthouders en handhavers beschikken vaak over een eigen schrijf waarvan de toegang is voorbehouden tot specifieke toezichthouders en/of handhavers.

Uitwisseling van gegevens met externe partijen

In het kader van de huidige toezicht en handhavingsfunctie werken gemeenten vaak samen met andere gemeenten en ketenpartners. Zij wisselen daarbij regelmatig ook gegevens uit over natuurlijke en rechtspersonen die zij in onderzoek hebben.

- *Uitwisseling met andere gemeenten:* Ten behoeve van Wmo en Jeugdwet werken veel gemeenten regionaal samen. Zij besteden bijvoorbeeld samen hun zorg (in natura) regionaal aan en organiseren vaak in hetzelfde regionale verband ook het toezicht. Vaak is dit dan neergelegd bij een GGD, soms ook bij één van de deelnemende gemeenten. Informatie-uitwisseling over vermoedens van fraude en fouten is altijd onderdeel van zo'n regionale samenwerking. Uit de gesprekken maken wij op dat daarbij doorgaans geen onderscheid wordt gemaakt tussen persoonsgegevens (bijvoorbeeld van een zelfstandige zorgverlener) en gegevens over rechtspersonen. Meldingen van vermoedens van fouten of fraude worden – ongeacht of het om rechtspersonen of natuurlijke personen gaat – allemaal doorgezet naar de regionale toezichthouder. Deze meldingen worden via verschillende kanalen afgegeven, genoemd zijn: werkoverleg tussen consultants en toezichthouders, casusoverleg, telefonisch en (beveiligde) mail. Eén gemeente die betrokken was bij dit onderzoek onderhield een regionale signaleringslijst, met daarop alle verdachte zorgaanbieders.
- *Regionale casustafels:* Door meerdere gemeenten die wij spraken wordt incidenteel en/of periodiek over specifieke vermoedens van fouten en/of fraude afgestemd met externe

partijen in zogenoemde casustafels. De samenstelling van deze tafels verschilt, partijen die vaak naast gemeenten als deelnemer worden genoemd zijn Belastingdienst, UWV, SVB, VNG en IKZ. Uit de gesprekken maken wij verder op dat het initiatief door wisselende partijen wordt genomen. Afhankelijk van de mate waarin een Wmo-toezichthouder/handhaver de weg kent naar het RIEC, worden zorgfraudecasussen ook wel aan de casustafel binnen een RIEC besproken.

- *Vorderen van informatie:* In het kader van de Awb kunnen personen die als toezichthouder door het college zijn aangewezen informatie vorderen bij andere partijen. Uit de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek voerden, komt naar voren dat niet alle gemeenten ten behoeve van onderzoek naar zorgfraude-of fouten daar gebruik van maken. Sommige van deze gemeenten vinden het een 'zwaar middel' andere gemeenten ontbreekt het aan de capaciteit en/of kennis om een dergelijk middel in te zetten. Voor zover gemeenten het middel wel inzetten, zijn de ervaringen wisselend. Aangegeven wordt dat partijen een verzoek tot vordering nogal eens naast zich neerleggen. In dit kader is meerdere malen geweest naar de belastingdienst en enkele banken.
- *Uitwisseling met IKZ:* De meeste gemeenten die wij in het kader van dit onderzoek spraken met een verwerkersovereenkomst met IKZ, hebben daar inmiddels één of meerdere meldingen gedaan. De wijze waarop zij dat doen wisselt. Enkele gemeenten geven aan dat zij meldingen doen via een beveiligde mail, anderen doen dat via een portal (van de NZa). Regelmatig is er daarnaast rond de melding telefonisch contact, vaak is dat met een medewerker die een toezichthouder vanuit zijn netwerk kent. De ervaringen met IKZ zijn wisselend. Het levert regelmatig niet de informatie op waarop men had gehoopt. In meerdere gesprekken is ook aangegeven dat de informatie uiteindelijk niet of beperkt bijdroeg aan bewijslast.
- *Uitwisseling met verzekeraars:* De uitwisseling met verzekeraars is ten opzichte van de hierboven genoemde partijen beperkt. Gemeenten verwijzen hierbij naar het ontbreken van een wettelijke grondslag om persoonsgegevens uit te wisselen, maar ook als het gaat om uitwisseling van gegevens over rechtspersonen is de uitwisseling beperkt.

3.4. Door wie worden de wettelijke taken straks opgepakt?

Van de drie onderdelen die binnen een gemeente doorgaans een rol spelen in het onderzoek naar fouten en fraude bij zorgaanbieders, zullen in de eerste plaats de toezichthouders en de handhavers taken moeten gaan uitvoeren ten behoeve van de Wbsrz. Maar daarnaast zullen ook het Wmo-/Jeudzorgloket en backoffice afdelingen (financiële administratie en inkoop) met de nieuwe wet te maken krijgen. We bespreken hier kort de rol die deze drie onderdelen in het kader van de Wbsrz op zich zullen moeten nemen:

- *Toezichthouders en/of handhavers*: de uitvoering van de Wbsrz komt vooral te liggen bij de gemeentelijke toezichthouders. Voor gemeenten die het toezicht regionaal hebben georganiseerd – bijvoorbeeld bij een GGD – zal de uitvoering veelal komen te liggen bij een kwaliteitsmedewerker of kwaliteitsadviseur. Binnen gemeenten zijn deze toezichthouders/kwaliteitsmedewerkers nu al degenen die de eerste signalen opvangen, beoordelen, verrijken en er eventueel nadere onderzoek naar (laten) doen. Veelal zullen het straks ook deze functionarissen zijn die bepalen of een melding bij IKZ en/of het waarschuwingsregister nodig is. De verwachting is dat zij uiteindelijk ook de handelingen verrichten die horen bij een melding, zoals het verzamelen van de gegevens over de zorgaanbieder en het invoeren ervan op het portaal van het IB.
- *Backoffice (financiële administratie, inkoop)*: zoals eerder aangegeven speelt de backoffice vaak een rol bij het verrijken van een signaal. De backoffice kan bijvoorbeeld overzichten geven van declaraties van en betalingen aan specifieke zorgaanbieders en als het om contractmanagers gaat zullen zij gevraagd worden gegevens aan te leveren zoals de noodzakelijke identificerende gegevens, administratieve kenmerken en handelsgegevens. Verder zullen contractmanagers straks toegang moeten krijgen tot het waarschuwingsregister. Het zal onderdeel worden van hun taak om steeds na te gaan of een partij met wie de gemeente in zee wil gaan geregistreerd staat in het register.
- *Wmo-/Jeugdzorgloket*: ook consultants van het Wmo-/Jeugdzorgloket zullen straks met de Wbsrz te maken krijgen. Zo zullen zij al snel benaderd worden door de gemeentelijk toezichthouder op het moment dat er gegevens nodig zijn over een specifieke zorgaanbieder voor het doen van een melding (via het IB) bij het IKZ of een registratie in het waarschuwingsregister. Mogelijk zal hen gevraagd worden naar de ervaringen met deze aanbieder. Mogelijk zal consultants ook gevraagd worden gegevens uit het clientvolgsysteem aan te leveren, bijvoorbeeld over het aantal mensen dat zorg ontvangt van de aanbieder (voor zover de toezichthouder daar zelf geen toegang toe heeft). Met betrekking tot het waarschuwingsregister merken meerdere gemeenten op dat de consultants straks ook toegang moeten krijgen tot het waarschuwingsregister.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingaan op hoe het melden bij het waarschuwingsregister en het IKZ precies zal worden gedaan. We beschrijven welke stappen precies gezet moeten worden, welke onderdelen en functionarissen daarbij betrokken zijn en hoeveel tijd dat kost.

4. Impact van de Wbsrz

In dit hoofdstuk beschrijven we de impact van de Wbsrz aan de hand van de in hoofdstuk 2 uitgewerkte eisen en veranderingen en de in hoofdstuk 3 beschreven huidige situatie. We gaan hier specifieker in op wat de gemeente moet doen om aan de eisen en veranderingen te voldoen. We kijken in de eerste twee paragrafen naar de directe veranderingen en de impact hiervan op het huidige werk bij gemeenten. In de derde paragraaf kijken we naar randvoorwaarden voor een goede implementatie van de wet.

4.1. Het waarschuwingsregister

In deze paragraaf volgen we het proces dat gemeenten straks doorlopen om tot een melding in het waarschuwingsregister te komen. Eerst worden de eenmalige handelingen besproken ter voorbereiding van de implementatie van het waarschuwingsregister. Vervolgens wordt ingegaan op gebruik van het waarschuwingsregister en de handelingen die gemeenten moeten verrichten om tot een melding te komen.

4.1.1. Protocol opstellen en toegang inrichten

Om gebruik te kunnen maken van het waarschuwingsregister moeten gemeenten beschikken over een protocol. Dit protocol moet ertoe bijdragen dat gemeenten hun beslissing om een zorgaanbieder te registreren zorgvuldig nemen. Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven hoeven gemeenten niet ieder voor zich een protocol op te stellen. Zij kunnen dit gezamenlijk doen. Op dit moment gebeurt dit door VNG in samenwerking met Zorgverzekeraars Nederland. Daarbij wordt gebruik gemaakt van ervaringen die de verzekeraars hebben opgedaan met het PIFI, het protocol van het EVR (zie tekstkader blz 16). Op onderdelen zullen zij waarschijnlijk specifieke input van gemeenten nodig hebben om het protocol af te kunnen stemmen op de gemeentelijke praktijk. Naast de inzet van de VNG is de verwachting dat er ook capaciteit en expertise bij gemeenten zelf moet worden vrijgemaakt. Een inschatting hiervan is nog niet te geven.

Als het protocol klaar is, zullen gemeenten het moeten inbedden in de bestaande processen. Dit omvat in elk geval een aanvulling op, maar wellicht ook een aanpassing van de bestaande werkwijze. Hoe groot de overbrugging is om van bestaande werkwijze naar inbedding van protocol te komen hangt af van het verschil tussen de huidige aanpak van de gemeente en het uiteindelijke protocol.

Gemeenten moeten functionarissen met toegang aanwijzen

Gemeenten moeten straks zelf bepalen welke functionarissen toegang krijgen tot het waarschuwingsregister om te registreren én te raadplegen. Voor het doen van de registratie wordt meestal een centraal punt bij toezicht en/of handhaving genoemd. Het proces om tot een 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' te komen zal wel door verschillende afdelingen lopen, met de benodigde afstemming van dien.

Voor het raadplegen van het waarschuwingsregister is de groep mogelijk breder dan alleen toezicht en handhaving. Hierbij is een onderscheid tussen proactief raadplegen indien er een keuze moeten worden gemaakt over een nieuwe zorgaanbieder en regelmatig periodiek raadplegen om na te gaan of er over de bestaande zorgaanbieder meldingen zijn gedaan. Gemeenten geven aan dat beide nodig is. Voor de Zorg in Natura (ZIN) is contractmanagement en/of inkoop een relevante partij omdat daar besloten wordt wie gecontracteerd wordt en welke afspraken hierbij horen. Voor toezicht op de PGB-zorgaanbieders is het lastiger. Bij het maken van afspraken is de budgethouder voor een groot deel verantwoordelijk voor de keuze voor zorgaanbieder. De mate waarin en de manier waarop gemeenten invloed uitoefenen op de keuze van de budgethouder is zeer verschillend. Vast staat wel dat ingrijpen hierop veelal via de consultants verloopt die in contact staan met de budgethouder. Hierdoor voelen enkele gemeenten de noodzaak om ook hen toegang te geven tot het register, of hen proactief te kunnen informeren indien dit relevant is voor de consultants die in contact staan met de PGB-budgethouders.

Samengevat is het beeld dat verschillende afdelingen vanuit de eigen expertise betrokken zijn bij de fraudebestrijding en de groep die baat heeft bij de informatie uit het waarschuwingsregister groot is. Tegelijk twijfelen gemeenten over het op grote schaal toegang geven tot zulke gevoelige informatie. Een goed toegangsbeleid zal onder anderen nader moeten worden uitgewerkt in eerdergenoemd protocol.

4.1.2. Het doen van een registratie in het waarschuwingsregister

Na de voorbereidingen ten aanzien van het waarschuwingsregister zijn er de handelingen die per melding gedaan moeten worden. Hieronder gaan we in op de handelingen die direct voortkomen uit de Wbsrz.

Uitvoeren van het protocol en moment van melden

Gemeenten moeten straks het protocol doorlopen om tot een 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' te komen, alvorens ze kunnen registreren bij het waarschuwingsregister. Een melding aan het waarschuwingsregister en de daarbij horende onderbouwing volgens het protocol, zal nooit op zichzelf staan. Het zal altijd onderdeel zijn van onderzoek zoals gemeenten dat nu al - zonder Wbsrz - uitvoeren naar verdachte zorgaanbieders. Een melding aan het register zal als extra stap aan dit bestaande onderzoeksproces worden toegevoegd.

Gemeenten kunnen nu nog niet aangeven wanneer een registratie precies gedaan zou moeten worden. Kijkend naar het onderzoeksproces dat een toezichthouder gemiddeld volgt dan zou een melding op verschillende momenten gedaan kunnen worden:

- Nadat er hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden op basis waarvan een toezichthouder tot overtuiging is gekomen dat er sprake is van moedwillige schending van afspraken;
- Nadat de toezichthouder de zorgaanbieder in kennis heeft gesteld van een beschikking (een boete of een andere maatregel);
- Nadat de zorgaanbieder een schikking heeft geaccepteerd (bijvoorbeeld een voorstel heeft geaccepteerd om geld terug te betalen);
- Na een uitspraak van een bestuursrechter.

In het geval een gemeente kiest voor een strafrechtelijk traject dan zou een melding op de volgende momenten gedaan kunnen worden:

- Na het opmaken van een proces verbaal: dit is het moment waarop een handhaver (bijvoorbeeld een sociaal rechercheur) een zaak aangiftewaardig vindt. Het zou ook een geschikt moment zijn omdat dan ook een verdachte zorgaanbieder is gehoord en kennis heeft genomen van het onderzoek. Het opmaken van een proces verbaal is ook een moment dat een mogelijkheid biedt om een verdachte zorgaanbieder te informeren over de opname in het waarschuwingsregister.
- Na een schikking, het is mogelijk dat partijen het niet op een rechtszaak willen laten aankomen en komen tot een schikking. Dit kan beschouwd worden als een bekentenis en biedt daarmee grond voor een 'rechtvaardige overtuiging' van fraude.
- Na een veroordeling door een strafrechter: er zullen daarnaast ook gemeenten zijn die de lat van een 'gerechtvaardigde overtuiging' hoger leggen en pas tot melden overgaan nadat het bij de rechter tot een veroordeling is gekomen. Het is denkbaar dat er gemeenten zijn die dat pas na een onherroepelijke veroordeling doen.

Gemeenten zullen verschillende keuzes maken als het gaat om het moment van melden. Sommige zullen een melding vooral zien als een sluitstuk van onderzoek, als een soort van maatregel die wordt getroffen als het onderzoek is afgerond en schuld is bewezen. Anderen zullen de melding al eerder in het onderzoek willen doen, vooral om andere gemeenten (en verzekeraars) tijdig te waarschuwen.

Welk moment gemeenten uiteindelijk zullen kiezen, zal vooral ook afhangen van het protocol dat nog ontwikkeld moet worden. Uit de gesprekken met het ministerie komt naar voren dat de bedoeling van de wet is om de registratie samen te laten vallen met hoor/wederhoor of proces verbaal, dus de eerste stap in de geschetste momenten.

Op de hoogte stellen van betrokkenen die worden geregistreerd

Gemeenten moeten bij het registreren van een natuurlijke dan wel rechtspersoon de betrokkenen hierover informeren, tenzij dit het verder onderzoek te zeer zou belemmeren. Op het moment dat het onderzoek nog niet afgerond is, zal het informeren van de betrokkene over de registratie het verdere onderzoek in (bijna) alle gevallen te zeer belemmeren. Pas als iemand aan het einde van het onderzoek voor het eerst geconfronteerd of gehoord wordt en hiermee op de hoogte wordt gesteld van het lopende onderzoek, zal iemand ook geïnformeerd kunnen worden over de registratie in het waarschuwingsregister. Hiermee is dit ook de eerste mogelijkheid om iemand te kunnen registreren. Dit sluit aan bij de constatering uit de vorige paragraaf dat registratie in het waarschuwingsregister in praktijk op z'n vroegst zal plaats vinden na hoor en wederhoor en/of bij het opmaken van een proces verbaal.

Naast het informeren geven gemeenten ook aan dat ze moeten anticiperen op een eventueel bezwaar of beroep dat een geregistreerde kan aantekenen. Ook hier zal een proces voor ingericht moeten worden. Gemeenten gegeven aan dit wel spannend te vinden. In welke mate houdt de registratie stand als betrokkenen bezwaar maken, en weegt dit op tegen de procedure die heir mogelijk tegenover staat. Ook hier zal in het protocol aandacht aan besteed moeten worden.

Registreren in het waarschuwingsregister; tijd en aantallen

Gemeenten moeten straks bij een 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' een registratie doen in het waarschuwingsregister. Zoals eerder aangegeven blijkt dat het begrip 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' nog niet eenduidig wordt geïnterpreteerd. Ook is het lastig het nog op te stellen protocol al te vertalen naar de praktijk. Hierdoor vinden gemeenten het lastig een inschatting te geven van hoeveel meldingen zij op jaarbasis gaan doen. Daarnaast hangt de mate waarin er uiteindelijk tot registratie zal worden overgegaan direct af van capaciteit en expertise die bij gemeenten voorhanden zijn voor het doen van onderzoek om tot een 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' te komen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we specifiek in dit punt. Wel geven gemeenten aan dat een goede werking van het waarschuwingsregister mogelijk ook tot meer gebruik van het waarschuwingsregister zou kunnen leiden.

We zijn in de analyse tot een inschatting gekomen dat gemeenten verwachten om tussen de 0 en 2 zaken per jaar te registreren. Het aantal 0 komt voort uit het feit dat veel gemeenten het proces voor onderzoek zorgfraude nog niet goed hebben ingericht en weinig expertise en capaciteit hebben hiervoor. Het aantal 2 komt maximaal voor bij gemeenten die al zeer intensief inzetten op fraudebestrijding. Als gemiddelde komen we tot een verwachting van één registratie per twee jaar.

Voorafgaand aan het doen van de registratie moet de casus aan de hand van het protocol worden nagelopen. We hebben deze voorbereiding op basis wat gemeenten ons daarover hebben verteld, op 8 uur geschat. Hierbij moeten we aantekenen dat omdat de inhoud van het protocol nog niet

bekend is een goede inschatting lastig is. Indien er bijvoorbeeld een handtekening vereist is van een bestuurder zal het proces ook weer een langere doorlooptijd kennen. Ook de administratieve last van het doen van een registratie in het waarschuwingsregister hangt sterk af van de gebruiksvriendelijkheid van het systeem/portaal/formulier. Ten tijde van het onderzoek was hier nog geen goed zicht op. De tijdsinvestering om de beoogde gegevens voor de registratie bij elkaar te zoeken kost 1 tot 2 uur. In hoofdstuk 5 werken we deze cijfers verder uit om tot een schatting van de financiële impact te komen.

Verwijderen uit het waarschuwingsregister

De gemeente is voor de eigen registratie in het waarschuwingsregister verwerkingsverantwoordelijke voor het hele proces. Uit de wet komen twee verplichtingen naar voren ten aanzien van het verwijderen van eerdere registraties in het waarschuwingsregister. Het verwijderen als de 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' er niet meer is en het handhaven op (nader te bepalen) bewaartermijnen. Gemeenten zullen ten aanzien hiervan een proces moeten inrichten voor:

- het gericht opvolgen van eigen meldingen;
- het weg halen van registratie indien overtuiging niet meer bestaat;
- het informeren van betrokkenen van verwijdering;
- het periodiek controleren van eigen meldingen op bewaartermijnen;
- het weghalen van de registratie indien de bewaartermijn verlopen is.

Uit onze analyse blijkt dat gemeenten in meeste gevallen al ervaring hebben met het opvolgen van de eigen meldingen, het verwijderen van onterecht belastende informatie en het handhaven op bewaartermijnen. Het verwijderen van iemand uit het waarschuwingsregister zal in lijn met de vorige paragrafen in elk geval moeten worden uitgevoerd indien strafrechtelijke vervolging toch niet wordt doorgezet of iemand is vrijgesproken. Het inrichten van bovenstaand proces kan goed aansluiten op de huidige werkwijze en de inschatting is dat de administratieve handeling (afhankelijk van systeem) niet erg groot is. Het handhaven van bewaartermijnen kan eventueel worden ondersteund door een automatische melding uit het systeem.

4.2. Melden bij IKZ

In de nieuwe wet zijn alle gemeenten 'automatisch aangesloten bij het IKZ via het Inlichtingenbureau, een verwerkersovereenkomst is niet meer nodig. Het uitgangspunt is dat indien er sprake is van een 'vermoeden van fraude' een gemeente verplicht is een melding bij het IKZ te doen. Het IKZ heeft dan weer als taak deze informatie te verrijken en te leveren aan de instantie die het meest geëigend is hier iets mee te doen. In deze paragraaf beschrijven we de stappen om te komen tot deze verandering. Wederom zijn in het eerste deel de eenmalige handelingen benoemd die ter voorbereiding gedaan moeten worden voor de uitwerking en implementatie van het IKZ. Het

tweede deel gaat over het gebruik van het IKZ en de handelingen die gemeenten moeten verrichten om tot een melding te komen.

4.2.1. Gemeenten moeten een proces inrichten

Ter voorbereiding op de nieuwe wet moeten gemeenten een proces inrichten om af te wegen of een melding aan het IKZ nodig is. Het opstellen van het proces is een verplichting uit de Wbsrz.

Ten eerste wordt hierin een inschatting gemaakt of er sprake is van een 'vermoeden voor fraude'. Ten tweede wordt een inschatting gevraagd in welke mate er vanuit het IKZ beschikking is over de benodigde gegevens waarmee dit vermoeden bevestigd dan wel ontkracht kan worden. Beide onderdelen moeten in het proces nader worden uitgewerkt en daar is capaciteit en expertise nodig van de verschillende betrokken afdelingen. Gemeenten zullen dit proces moeten inbedden in de bestaande processen zodat dit doorlopen wordt op het moment dat het tot een melding bij het IKZ komt. Dit omvat het aanvullend en/of aanpassen van bestaande werkwijze en het implementeren van een nieuw proces. Hoe groot de overbrugging is om van bestaande werkwijze naar inbedding van nieuwe proces te komen, hangt af van het verschil tussen de huidige aanpak van de gemeente en de voorwaarden in het nieuwe proces.

4.2.2. Het doen van een melding aan het IKZ

Naast de voorbereidingen voor het nieuwe proces, zijn er periodiek terugkerende handelingen voor het doen van een melding aan het IKZ. Hieronder worden de verschillende stappen in dit proces nader toegelicht.

Onderbouwen van meldingen en moment van melden

Gemeenten moeten straks bij een 'vermoeden van fraude' een melding doen bij het IKZ. Gemeenten moeten deze melding kunnen onderbouwen aan de hand van het in de vorige paragraaf beschreven proces. Voor ieder signaal geldt dat deze eerst door de gemeente zelf moet zijn onderzocht. Net als bij een registratie in het waarschuwingsregister, staat een melding bij het IKZ niet op zichzelf. Het zal onderdeel uitmaken van het onderzoek dat gemeenten nu ook al uitvoeren. Het doen van een melding aan het IKZ zal als extra stap aan dit proces moeten worden toegevoegd.

Het moment van melden is nog lastig precies te duiden. Zoals eerder aangegeven moet voor het moment van melden een inschatting gemaakt of er sprake is van een 'vermoeden voor fraude'. Uit onze analyse blijkt dat ook bij een melding aan het IKZ het begrip 'vermoeden van fraude' vaak vragen oproept bij gemeenten. Voor gemeenten geldt veelal dat er pas sprake is van fraude als er opzet in het spel is. Dit betekent dat er in dit geval sprake ook moet zijn van een 'vermoeden van opzet'. Uit onze analyse blijkt dat hier in een vroeg stadium van onderzoek meestal nog geen sprake is. Ten tweede wordt een inschatting gevraagd in welke mate er vanuit het IKZ beschikking

is over de benodigde gegevens waarmee dit vermoeden bevestigd dan wel ontkracht kan worden. Uit onze analyse blijkt dat er nog erg weinig concrete ervaring is met informatie-uitwisseling met het IKZ. De gemeenten die geen verwerkersovereenkomst hebben met het IKZ zijn meestal ook niet goed bekend met de werkwijze of toegevoegde waarde. Het is vooralsnog voor gemeenten lastig in te schatten over welke informatie het IKZ beschikt en hoe dit kan bijdragen aan fraudebestrijding bij gemeenten.

Kijkend naar de gemeenten die al ervaringen hebben met IKZ, vindt het melden plaats op een moment waarop de gemeente in aanvulling op de eigen informatie aanvullende informatie nodig heeft om te kunnen beslissen hoe men verder moet: aangifte doen, toewerken naar een bestuursrechtelijke maatregel (opschorten van betaling, beëindigen van een contract) of kan men de betrokken zorgaanbieder nog een kans geven om orde op zaken te stellen? Op welk moment gemeenten uiteindelijk over zullen moeten gaan tot een melding aan het IKZ hangt af van de verdere uitwerking van de eisen die aan het proces worden gesteld.

Het doen van een melding bij het IKZ; tijd en aantallen

Gemeenten zijn straks verplicht een vermoeden van fraude te melden bij het IKZ, indien ze verwachten dat de melding bijdraagt aan de fraudebestrijding. Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor de noodzaak goed te beoordelen en af te wegen, maar vinden het nog lastig een inschatting te geven van hoeveel meldingen zij op jaarbasis zouden doen. Enerzijds omdat de begrippen 'fraude' en 'vermoeden van fraude' nog niet duidelijk zijn voor gemeenten. Aan de andere kant omdat het nog niet duidelijk is wat het IKZ kan betekenen in de taak van fraudebestrijding. Hierbij geven ze wel aan dat een goede werking van het IKZ mogelijk ook tot meer gebruik van het IKZ zou kunnen leiden. De mate waarin er uiteindelijk tot registratie zal worden overgegaan hangt daarnaast ook direct af van capaciteit en expertise die bij gemeenten voorhanden zijn voor het doen van onderzoek. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we nader op dit punt in.

We zijn in de analyse tot een inschatting gekomen dat gemeenten verwachten om tussen de 0 en 5 zaken per jaar te registreren. Het aantal 0 komt voort uit het feit dat veel gemeenten het proces voor onderzoek zorgfraude nog niet goed hebben ingericht en weinig expertise en capaciteit hebben hiervoor. Het aantal 5 komt maximaal voor bij gemeenten die al zeer intensief inzetten op fraudebestrijding.

In de informatie van het IKZ zien we dat in 2020 tot en met augustus 55 meldingen zijn gedaan door de op dit moment 171 aangesloten gemeenten. Wanneer dit aantal wordt geëxtrapoleerd een periode van 12 maanden gaat het om 83 meldingen. Gemiddeld doen de aangesloten gemeenten daarmee 0,5 melding per jaar. Hierbij gaat het om een situatie zonder verplichting.

Tabel 3: Aantal meldingen door gemeenten gedaan bij IKZ (2018-2020)

	Wet waarop het afgegeven signaal betrekking had			Totaal
	Wmo	Jeugdwet	Andere wetten	
2018	38	0	6	44
2019	88	14	15	117
2020 ¹³	40	2	13	55

Bron: IKZ Signalen dashboard

Voorafgaan aan de melding aan het IKZ moet op basis van een nieuw proces een afweging worden gemaakt of een melding nodig is. We hebben de voorbereiding op 8 uur geschat, eventueel zijn hier meerdere afdelingen en medewerkers (casusoverleg) bij betrokken. De administratieve last van het doen van de melding via het IB hangt sterk af van de gebruiksvriendelijkheid van het systeem/portaal/formulier. Ten tijde van het onderzoek was hier nog geen goed zicht op.

Gemeenten die wel al een proces voor onderzoek naar zorgfraude hebben ingericht geven aan dat de gevraagde informatie en onderbouwing wel voorhanden is tijdens dit proces. Soms moet dit wel intern bij verschillende afdelingen worden opgevraagd wat de doorlooptijd zal verlengen. De tijdsinvestering voor de toezichthouder om de beoogde gegevens bij elkaar te zoeken variëren van 1 tot 8 uur. Daarnaast zullen ook de backoffice en/of consultants informatie moeten aanleveren aan de toezichthouder, hiervoor hebben we een schatting van 1 tot 2 uur gemaakt.

Ontvangen en opvolgen verrijkte signaal

Het IKZ heeft in de nieuwe wet als taak voor fraudebestrijding relevante gegevens aan gemeenten te verstrekken. Nadat gemeenten een melding bij het IKZ hebben gedaan, is de verwachting dat ze het 'verrijkte signaal' weer terugontvangen. Indien er na een verplichte melding aan het IKZ verrijkte informatie wordt ontvangen is capaciteit en expertise nodig om de informatie te duiden en binnen het verdere onderzoek te integreren. Op basis van de gegevens van het IKZ schatten wij dat het aantal signalen (Wmo en Jeugdwet) aan gemeenten gemiddeld 1,5 op jaarbasis is.

¹³ Tot en met augustus 2020

Tabel 4: Aantal door IKZ aan gemeenten afgegeven signalen (2018-2019)

	Wet waarop de melding aan IKZ betrekking had			Totaal
	Wmo	Jeugdwet	Andere wetten	
2018	83	6	76	165
2019	81	20	85	186
2020 ¹⁴	84	16	64	164

Bron: IKZ Signalen dashboard

Deze cijfers bevestigen het beeld dat in de analyse naar voren komt, dat de rol en de toegevoegde waarde van het IKZ nog niet bij alle gemeenten bekend is. Hoewel inmiddels 171 gemeenten een verwerkersovereenkomst met het IKZ hebben, blijft de ervaring met uitwisseling in de meeste gevallen echter beperkt. Voor de overige gemeenten is het IKZ iets dat er nieuw bijkomt. Het IB kennen de meeste gemeenten wel al vanwege de Participatiewet, maar vaak ligt de ervaring hiermee bij een andere afdeling. Het IKZ moet zich nog bewijzen als partij die bijdraagt aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke cases. Van de gemeenten die al eerder een melding hebben gedaan bij het IKZ zijn de ervaringen wisselend; van 'nuttige aanvullende informatie ontvangen' tot 'nooit meer een reactie van gehad'. Ook de doorlooptijd is een belangrijke factor in het oordeel.

Omdat het verwerken van het verrijkte signaal van het IKZ moet vallen binnen het bestaande proces dat gemeenten hebben voor de aanpak van zorgfraude hebben we hiervoor geen aparte tijdsinschatting gemaakt. Ook is lastig te voorspellen wat de nieuwe informatie gaat opleveren bij gemeenten. De verrijkte informatie moet bijdragen aan het kunnen nemen van maatregelen en handhaving. De toegevoegde waarde van het IKZ en de verrijkte informatie hangt direct samen met de bereidheid te melden en zal zich in praktijk moeten bewijzen.

Levering van informatie aan het IKZ

Gemeenten kunnen door IKZ worden gevraagd gegevens te verstrekken met betrekking tot een signaal dat eventueel door een andere partij is afgegeven. Op dit moment wordt zo'n verzoek doorgaans per mail aan gedaan. Daarin worden standaard de volgende gegevens gevraagd

- Is deze aanbieder bekend?
- Verstrekt de gemeente PGB of ZiN?

¹⁴ Tot en met augustus 2020

- Om hoeveel cliënten gaat het per financieringsvorm en wat is de omvang van de indicaties?
- Zijn er (fraude)meldingen bekend?
- Loopt er momenteel een onderzoek?

Zoals eerder aangegeven staat in de Memorie van Toelichting¹⁵ van de wet aangegeven dat deze informatie-uitvraag straks direct door het Inlichtingenbureau wordt afgehandeld en buiten de gemeenten zelf omloopt. Indien er in sommige gevallen toch meer specifiekere informatie van gemeenten zelf gevraagd wordt, kost dit uiteraard ook aanvullende inspanning om hieraan te kunnen voldoen. Omdat nu in de memorie van toelichting dit scenario niet omschreven staat hebben we dat voor deze analyse met gemeenten buiten beschouwing gelaten. In de gesprekken met het IKZ en het IB bleek wel dat nog onduidelijk is of het zomaar kan dat het IB informatie doorgeeft aan IKZ uit naam van gemeenten, zonder dat gemeenten hiervan op de hoogte zijn. In de wet staat aangegeven dat de colleges informatie moeten leveren, in de toelichting staat dat dit door het IB wordt overgenomen. Hierdoor werd in tweede instantie ook onduidelijk of gemeenten daar nu wel of niet een rol in hebben. We hebben in de analyse de impact van dit onderdeel voor gemeenten niet verder uitgewerkt, maar het is wel belangrijk te noemen dat de impact in potentie groot is. Een informatieverzoek kan omvangrijk zijn en informatie moet van verschillende afdelingen en uit ongestructureerde bronnen worden verzameld. Dit kost naar verwachting meer werk dan het doen van een gerichte melding aan het IKZ.

IKZ heeft zelf een schatting gemaakt van het aantal keer dat zij gemeenten verzoekt om een signaal te verrijken. In de periode van januari tot en met september 2020, schat zij in dat zij in totaal 450 keer een verzoek heeft gedaan aan een of meerdere gemeenten met wie zij een verwerkersovereenkomst heeft. Dit aantal zou volgens IKZ kunnen oplopen tot 2.400 wanneer straks alle gemeenten aangesloten zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de verzoeken straks gebundeld worden gedaan aan het IB. Met één verzoek aan het IB kan IKZ straks nagaan welke gemeenten zaken doen met een bepaalde zorgaanbieder, zonder dat zij die gemeenten afzonderlijk hoeft te bevragen.

¹⁵ Memorie van toelichting artikel 4.8

Tabel 5: Aantal verzoeken van IKZ aan gemeenten om een signaal te verrijken (schatting)

	jan. t/m sept. 2020	schatting voor héél 2020	Schatting jaarlijks aantal na invoering Wbsrz
Verzoeken aan gemeenten om een signaal te verrijken	450	600	2.400

Bron: IKZ

4.3. Randvoorwaarden voor goede werking WR en IKZ

Het doen van een registratie in het waarschuwingsregister en het doen van een melding bij het IKZ zijn onderdelen van een groter proces van aanpak zorgfraude. Beide onderdelen moeten vallen binnen de bestaande aanpak van zorgfraude bij gemeenten. Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven hebben gemeenten toezicht en onderzoek verschillend ingericht. Ook de mate waarin en de manier waarop handhaving plaats vindt, verschilt duidelijk. Op beide onderdelen is nog grote winst te behalen. Dit heeft ook direct consequenties voor de uitvoering van de nieuwe wet. Om tot de onderdelen 'waarschuwingsregister' en 'IKZ' te kunnen komen is het voorwaardelijk dat er aan de voorkant wordt ingezet op preventie en onderzoek en aan de achterkant op maatregelen en handhaving. In deze paragraaf gaan we nader in op deze voorwaardelijk processen.

Toezicht op Wmo en Jeugdwet is vaak beperkt

Hoewel duidelijke verschillen tussen gemeenten bestaan, geldt voor vrijwel alle gemeenten die wij spraken dat de capaciteit voor toezicht op de Wmo en Jeugdwet beperkt is. Veelal staat het aantal zorgaanbieders niet in verhouding tot het aantal toezichthouders. Het aantal gecontracteerde zorgaanbieders loopt in een gemiddelde gemeente al snel in de honderdtallen en daarnaast hebben gemeenten indirect ook te maken met zorgaanbieders die door PGB-houders zijn gecontracteerd. Daartegenover staan doorgaans slechts één of twee toezichthouders. Soms staan deze dan ook nog op afstand van de gemeente omdat ze worden 'gedeeld' met buurgemeenten, bijvoorbeeld omdat ze zijn ondergebracht bij een GGD.

Daarnaast zien we dat er bij veel gemeenten nog onvoldoende ervaring, expertise en capaciteit is voor het uitvoeren van onderzoeken en het toezien op de Wmo en Jeugdwet. Dit hangt soms samen met een gebrek aan bestuurlijke aandacht, soms bestuurlijke moed, maar vaker met het feit dat er bij gemeenten nog weinig ervaring en expertise op dit onderdeel is.

Onderzoek naar zorgfraude vindt weinig plaats

Uit de gesprekken die wij met gemeenten voerden, is naar voren gekomen dat het toezicht dat gemeenten op dit moment houden op zorgaanbieders overwegend betrekking heeft op kwaliteit van

zorg. Het toezicht is er vooral opgericht na te gaan na of de geleverde zorg voldoet aan zorginhoudelijke eisen. Gemeenten komen nu nog weinig toe aan rechtmatigheids- en/of fraudeonderzoek, waar het waarschuwingsregister en het IKZ voor zijn bedoeld. De kennis en ervaring die gemeenten met dit type onderzoek hebben, beperkt zich veelal tot het domein van de Participatiewet. Het betreft handhaving die gericht is op burgers, terwijl in het zorgdomein vaak bedrijven (rechtspersonen) en zelfstandigen onderzocht moeten worden. Het vergt een andere aanpak. Ook brengt het hoge kosten met zich mee, die niet altijd terug te verdienen zijn bij de handhaving.

Wanneer is sprake van fraude?

Voor gemeenten kan het lastig zijn om in te schatten wanneer er sprake is van een 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' of een 'vermoeden van fraude', de voorwaarden voor de stap naar respectievelijk het waarschuwingsregister en het IKZ. In eerste instantie wordt er meestal vanuit een ontvangen signaal gewerkt dat er 'iets aan de hand is' of een 'niet pluis gevoel'. Als het signaal sterk genoeg is vindt eerst intern nader onderzoek plaats, eventueel worden in een later stadium ook externe bronnen geraadpleegd. Als er iets aan de hand is wordt in het onderzoek vaak van onregelmatigheden of onrechtmatigheid gesproken. Gemeenten zijn geneigd terughoudend te zijn een zaak te kwalificeren als fraude. Enerzijds omdat dan opzet moet kunnen worden aangetoond. Het vergt bewijslast die lastig te verkrijgen is. Anderzijds blijkt dat gemeenten vanwege hun relaties met en afhankelijkheid van zorgaanbieders terughoudend zijn in het uiten van beschuldigingen. In dit kader hebben sommige gemeenten expliciet afgesproken om zorgaanbieders die de fout ingaan een tweede kans te geven.

Handhaving wordt niet altijd adequaat ingezet

In de Wbsrz is geregeld dat gemeenten straks (naar verwachting) een betere informatiepositie hebben. Het beter kunnen uitwisselen van informatie gaat hand in hand met de handhaving op onrechtmatigheid en fraude. De Wbsrz wijzigt niets in de handhavingsmogelijkheden, wel zullen de huidige handhaving mogelijkheden impact hebben op de uitvoering van de Wbsrz. Want, in welke mate de nieuwe wet zal worden nageleefd hangt samen met de effecten die er zijn van de verbeterde informatiepositie. We zien dat veel gemeenten nog worstelen met de mogelijkheden die ze hebben naar aanleiding van constatering die in het onderzoek gedaan zijn.

Zo moeten in de contracten met de ZIN-aanbieders kwaliteitsbepalingen opgenomen zijn die controleerbaar en handhaafbaar zijn. Indien dit aan de voorkant niet is ingeregeld, kan er achteraf niet op gehandhaafd worden. Daarnaast zijn gemeenten eerder geneigd om het gesprek aan te gaan en aanvullende afspraken te maken en hierop te controleren. Voor PGB-zorgaanbieders geldt dat onderzoek zich vaak in eerste instantie richt op de budgethouder en handhaving ook via de budgethouder plaatsvindt indien het met de gekozen zorgaanbieder misgaat. Bijvoorbeeld door de beschikking te herzien of de budgethouder ZIN aan te bieden in plaats van pgb.

Indien er toch voldoende aanleiding is om steviger op te treden, zijn grofweg zijn er twee routes te onderscheiden; de bestuursrechtelijke waarbij conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten onrechte betaald geld kan worden teruggevorderd en een sanctie kan worden opgelegd en de strafrechtelijke aangifte tegen de aanbieder¹⁶. Deze laatste optie wordt alleen zelden begaan. Ten eerste is het voor gemeenten ontzettend lastig om opzet goed te kunnen aantonen. Dit geldt vooral voor gemeenten die minder of geen beschikking hebben over sociaal rechercheurs, maar ook met voldoende mankracht is dit een lastig traject. Daarnaast de beschikbaarheid van het OM in de vervolging een knelpunt. Tenslotte kwam in de gesprekken ook een casus naar voren waarbij de respondent van de gemeente die dit een keer geprobeerd had: 'eens en nooit weer!' Het proces verliep erg traag en moeizaam en het werk en de kosten wogen niet op tegen het uiteindelijke resultaat. Vaak wordt de afweging tot vervolging intern met de jurist overlegd en vaak komt daaruit dat dit proces niet de voorkeur heeft. Indien er bij gemeenten onvoldoende perspectief is op het goed kunnen handhaven bij onrechtmatigheid of fraude, zal een melding aan het IKZ ook maar beperkt bijdragen aan het bestrijden hiervan.

¹⁶ Citaat *Handreiking voor gemeenten Inrichting van het Wmo-toezicht*, VNG 2017

5. Financiële consequenties

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven welke processen bij gemeenten nodig zijn om de wettelijke taken uit te voeren die voortkomen uit de Wbsrz. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kosten die gemeenten daarvoor moeten maken. We gaan daarbij ook in op wat de Wbsrz gemeenten mogelijk zal opleveren.

5.1. Aanloopkosten

Landelijke kosten

Het grootste deel van de aanloopkosten die gemaakt moeten worden, hebben betrekking op de technische realisatie van het waarschuwingsregister en het organiseren van het IKZ. Deze kosten zijn in deze uitvoeringstoets buiten beschouwing gelaten. Ze zijn overigens wel al eerder ingeschat door het ministerie van VWS. Waarbij het ministerie heeft aangegeven deze kosten voor haar rekening te nemen. In dit kader heeft VWS in 2017 en 2018 in totaal voor ongeveer € 100.000 aan projectsubsidies vertrekt aan VNG en is er een projectsubsidie van € 225.000 vertrekt aan ZN. VWS schat in dat de jaarlijkse beheerskosten van het waarschuwingsregister € 100.000 bedragen. Deze moeten gedragen door VNG en ZN¹⁷. Ten aanzien van IKZ heeft het ministerie bepaald dat zij de jaarlijkse kosten grotendeels voor haar rekening neemt. Zij financiert voor maximaal € 3 miljoen per jaar. In 2018 en 2019 heeft VWS VNG voor in totaal ongeveer € 500.000 gesubsidieerd voor ondersteuning van gemeenten bij hun aansluiting bij het IKZ.

Lokale kosten

De aanloopkosten die de afzonderlijke gemeenten moeten maken om de Wbsrz straks goed te kunnen uitvoeren hebben voornamelijk betrekking op de inzet van toezichthouders die kennis moeten nemen van de nieuwe wet. Hoe groot die inzet zal moeten zijn is moeilijk te schatten omdat die afhankelijk is van uiteenlopende zaken, bijvoorbeeld de mate waarin een toezichthouder al op de hoogte is via een persoonlijk netwerk, ervaringen heeft met melden bij IKZ, aangesloten is bij landelijke kennisplatforms (zoals VNG Naleving) en regionale samenwerking t.b.v. toezicht. Die benodigde inzet zal verder afhankelijk zijn van het protocol voor het waarschuwingsregister en het afwegingsproces voor het IKZ. Protocol en proces worden op dit moment landelijk opgesteld door onder andere VNG, IKZ en ZN.

Ervan uitgaande dat gemeenten straks hun meldingen kunnen doorgeven via een portaal van het waarschuwingsregister en het IB, hoeven gemeenten zelf hun informatiesystemen niet aan te

¹⁷ Memorie van Toelichting p.50.

passen. Kijkend naar de uitvoeringspraktijk en hoe toezichthouders en handhavers daar nu gegevens verwerken, ligt het voor de hand dat zij de gevraagde informatie bij een melding straks handmatig via de portalen van waarschuwingsregister dan wel IB zullen aanleveren. Omdat het altijd om kleine aantallen meldingen zal blijven gaan, zal geen enkele gemeente overwegen om te investeren in koppelingen en berichtenverkeer.

5.2. Structurele kosten

De structurele kosten zijn de kosten die gemeenten maken om de taken die voortkomen uit de Wbsrz straks uit te voeren. De betreffende taken en processen zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Kijkend naar deze taken, dan zijn de daarmee samenhangende kosten voornamelijk variabel. Het zijn kosten die per melding gemaakt moeten worden. Daarbij geldt verder dat het voornamelijk personeelskosten betreffen.

Op basis van de wettelijk voorgeschreven stappen die die gezet moeten worden, verwachten we dat een gemeente voor een melding in het waarschuwingsregister 8 tot 10 uur bezig zal zijn (in aanvulling op het onderzoek dat zij zonder het register ook gedaan zouden hebben). Voor een melding bij IKZ verwachten wij dat een gemeente er 10 tot 18 uur mee bezig zal zijn.

Ervan uitgaande dat de handelingen worden verricht door medewerkers die gemiddeld op salarisschaal 11 zijn ingedeeld, kost een melding bij IKZ € 600 tot € 1.080, en een melding in het waarschuwingsregister € 540 tot € 660¹⁸. Uitgaande van de beschikbare gegevens over het aantal meldingen bij IKZ (zoals ook opgenomen in hoofdstuk 3) en de ervaringen van toezichthouders verwachten wij dat de gemiddelde gemeente op jaarbasis 0,5 keer een melding zal doen bij IKZ en 0,5 keer een melding bij het waarschuwingsregister. Op jaarbasis zal een gemiddelde gemeente tussen de 9,5 en 14 uur bezig zijn met de uitvoering van de Wbsrz, omgerekend gaat het om een bedrag van € 570 tot € 840. In onderstaande tabel is de tijdsbesteding nader gespecificeerd.

Hierbij moet worden opgemerkt – net als in hoofdstuk 4 – dat er veel gemeenten zullen zijn die niet melden en dus geen kosten zullen maken en gemeente die bovengemiddeld melden en aanzienlijk meer kosten zullen maken. Hoe groot de spreiding zal zijn rond het gemiddelde is op dit moment niet te zeggen.

¹⁸ Voor de inschatting van de loonkosten is gebruik gemaakt van de Handleiding Overheidstarieven 2020, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tabel 6: inschatting van tijdsbesteding Wbsrz

	<i>tijd</i>	<i>Frequentie op jaarbasis</i>	<i>tijdsbesteding per jaar</i>
Melding bij waarschuwingsregister			
Toezichthouder bereidt melding voor (controleert of onderzoek voldoet aan protocol, en stuurt advies naar college)	8 uur	0,5 ¹⁹	4 uur
Toezichthouder verzamelt de gegevens	1 tot 2 uur	0,5	0,5 – 1 uur
Melding bij IKZ			
Toezichthouder gaat na of melden aan de orde/nodig is (eventueel met een casusoverleg/werkoverleg)	8 uur	0,5 ²⁰	4 uur
Toezichthouder verzamelt de bij de gemeente beschikbare gegevens en voert deze in op portaal van IB	1 tot 8 uur	0,5	0,5 - 4 uur
Backoffice en eventueel Wmo-/Jeugdzorgconsulenten leveren gegevens aan aan toezichthouder	1 tot 2 uur	0,5	0,5 – 1 uur
IKZ doet uitvraag bij IB voor verrijking			
IKZ verzoekt IB een signaal te verrijken ²¹	onbekend	onbekend	
Mogelijk zal IKZ in aanvulling op uitvraag bij IB, gemeenten benaderen voor informatie over aanbieders	onbekend	onbekend	
Totaal per jaar te besteden aan Wbsrz			9,5– 14 uur

5.3. Belasting of investering?

Kijkend naar het doel van de Wbsrz dan is duidelijk dat de geïnventariseerde kosten afgezet moeten worden tegen de beoogde baten. De Wbsrz dient in de eerste plaats beschouwd te worden als een handreiking aan gemeenten en andere partijen om hun rechtmatigheidsonderzoek effectiever te laten zijn en vooral ook om hen te behoeden om met malafide zorgaanbieders in zee te gaan. Dat partijen verplicht moeten worden van de twee instrumenten gebruik te maken, komt voort uit het gegeven dat de Wbsrz alleen succesvol kan zijn wanneer iedereen meedoet.

¹⁹ Schatting op basis van interviews met gemeenten.

²⁰ Schatting op basis van IKZ Signalen dashboard.

²¹ In toelichting op AMvB wordt aangegeven dat IKZ verzoek doet bij IB en dat IB de gevraagde gegevens verstrekt.

Voor het waarschuwingsregister geldt dat als het werkt en voorkomt dat een gemeente een contract afsluit met een malafide zorgaanbieder, de financiële baat in een keer groot zal zijn. Een enkeling geeft aan dat dit register er al eerder had moeten zijn en verwijst naar de praktijk van verzekeraars die al veel langer met een vergelijkbaar register (EVR) elkaar waarschuwen. Het register zal zich alleen nog wel moeten bewijzen in de gemeentelijke praktijk. Er is vooralsnog geen goede schatting te maken van de financiële baten van het register.

Voor het IKZ geldt dat het partijen moet helpen elkaar sneller te vinden. Of het voor gemeenten belangrijk wordt om te gaan melden, hangt in de eerste plaats af van de kwaliteit en toegevoegde waarde van de informatie die via IKZ ontvangen wordt. Kijkend naar de gemeenten die reeds ervaringen hiermee hebben, dan blijken die wisselend te zijn. De noodzaak om bij IKZ te melden wordt nog niet overal gevoeld. Ook hierbij is het lastig om een goede inschatting te maken van de financiële baten. Op dit moment is de werking van het IKZ nog een 'black box' en is de toegevoegde waarde voor het ketenproces onduidelijk.

6. Conclusies en aanbevelingen

Met voorliggend onderzoek is de uitvoerbaarheid van de Wbsrz geëvalueerd. In dit hoofdstuk worden de centrale onderzoeksvragen beantwoord en worden enkele aanbevelingen gedaan.

6.1. Randvoorwaarden voor een effectieve Wbsrz

De eerste algemene conclusie is dat de taken die gemeenten er straks verkrijgen vanwege zowel het waarschuwingsregister als IKZ, goed uitvoerbaar zijn. Het zijn taken die goed passen in het proces dat toezichthouders en/of handhavers nu al volgen in het geval zij onderzoek doen naar een zorgaanbieder. De administratieve inspanning en kosten die door gemeenten gemaakt moeten worden, zijn beperkt, zeker in vergelijking met de inspanningen en kosten die ook zonder Wbsrz gemaakt worden voor rechtmatigheidsonderzoek.

Tegelijkertijd komt uit deze toets naar voren dat gemeenten er onder de huidige omstandigheden, in praktijk vaak niet aan toe zullen komen om waarschuwingsregister en IKZ daadwerkelijk te gaan gebruiken. Het gebruik van beide instrumenten zal achterblijven wanneer niet is voldaan aan tenminste vijf randvoorwaarden:

Er moet voldoende onderzoekscapaciteit en -expertise zijn: in de eerste plaats is de capaciteit bij gemeenten om onderzoek te doen naar misstanden bij zorgaanbieders beperkt. Het aantal zorgaanbieders loopt in een gemiddelde gemeente al snel in de tientallen, hiertegenover staan gemiddeld één of twee toezichthouders die vaak ook nog met buurgemeenten 'gedeeld' moeten worden.

Naast onderzoek naar kwaliteit van zorg moet meer onderzoek worden gedaan naar fraude/onrechtmatig handelen. Voor zover gemeenten toezichthouden op zorgaanbieders heeft dat overwegend betrekking op de kwaliteit van zorg, terwijl de twee Wbsrz-instrumenten primair bedoeld zijn om te ondersteunen in fraudeonderzoek. De expertise en capaciteit binnen gemeenten om fraudeonderzoek te doen is beperkt of zelfs afwezig. Voor zover gemeenten expertise hebben voor rechtmatigheidsonderzoek, hebben ze dat met name in het kader van de Participatiewet. Rechtmatigheidsonderzoek onder zorgaanbieders vergt een andere aanpak en andere kennis.

Duidelijker moet worden hoe het begrip fraude moet worden geïnterpreteerd: in de Wbsrz wordt expliciet gesteld dat waarschuwingsregister en IKZ bedoeld zijn om 'fraude' te bestrijden. Fraude is echter een begrip dat vragen oproept en gemeenten er zelfs van kan weerhouden gebruik te maken van de Wbsrz. Gemeenten die fraude strikt interpreteren als misdrijf dat alleen bewezen kan worden met een strafrechtelijk onderzoek, zullen vrijwel niet aan melden toekomen.

Versterking van gehele proces van inkoop tot toezicht: de aanpak van fouten en fraude in de zorg is in veel gemeente nog in ontwikkeling. Er moeten soms nog essentiële stappen gezet worden, niet alleen in het toezicht maar ook meer aan de voorkant zoals bij inkoop en contractmanagement. Een belangrijke randvoorwaarde voor handhaving is bijvoorbeeld dat normen expliciet zijn vastgelegd.

Gemeenten moeten er wat aan hebben: ten aanzien van zowel waarschuwingsregister als IKZ geldt een 'relatieve verplichting'. Het wordt aan de gemeente zelf overgelaten om te bepalen of registreren of melden nodig is. Of gemeenten gaan melden is daarmee vooral ook afhankelijk van hun verwachtingen over wat een melding hen uiteindelijk oplevert. Vertrouwen in toegevoegde waarde van het waarschuwingsregister en het IKZ moet nog groeien.

6.2. Wat betekent de Wbsrz voor de gemeentelijke organisatie?

Zoals in de eerste conclusie is aangegeven zijn de taken en stappen die gemeente straks in aanvulling op hun reeds bestaande onderzoeksproces moeten uitvoeren, qua tijd en frequentie beperkt. De meeste gegevens die gemeenten in het kader van een melding moeten verstrekken zijn door een toezichthouder makkelijk te verzamelen. Verder zal de impact beperkt zijn vanwege het kleine aantal meldingen dat naar verwachting jaarlijks gedaan zal worden. Een goede uitvoering van de Wbsrz vereist wel betrokkenheid van verschillende onderdelen van gemeentelijke organisatie. Naast toezichthouders zullen ook de backoffice (financiële administratie en inkoop) en het Wmo- /Jeugdzorgloket bij de uitvoering betrokken moeten zijn. We lichten de rol die deze drie onderdelen hebben te spelen hier kort toe:

Toezichthouders

Het onderzoek dat rond een registratie in het waarschuwingsregister of een melding aan het IKZ vooraf moet gaan, zal in veruit de meeste gemeenten worden gedaan door de toezichthouder, of anders een kwaliteitsmedewerker Wmo-/Jeugdzorg. Het is onderzoek dat ook zonder Wbsrz zou zijn uitgevoerd aangezien de wet niets wijzigt aan de huidige gemeentelijke toezichtsfunctie. Wel wordt straks van de betrokken functionaris verwacht dat hij aanvullend toetst of het onderzoek voldoet aan het protocol en het de melding voldoende onderbouwt. Verder zal hij de casus moeten aanmelden bij IKZ dan wel registreren in het waarschuwingsregister. Hij dient daarvoor de gegevens te verzamelen die in de AMvB zijn benoemd, die beschikbaar zijn binnen de eigen organisatie.

Backoffice (financiële administratie en inkoop)

De backoffice vervult ook nu al een belangrijke rol in het gemeentelijke toezicht. Zij beschikt over voor onderzoek relevante gegevens zoals declaraties, betaaloverzichten, contractinformatie en allerhande bedrijfsgegevens van de aanbieders. In het kader van de Wbsrz zullen zij een deel van deze gegevens ook moeten gaan aanleveren ten behoeve van de meldingen bij zowel waarschuwingsregister als IKZ. Ten aanzien van het waarschuwingsregister komt er (voor

contractmanagers) een taak bij, zij moeten in hun aanbestedings- en inkooptrajecten voortaan steeds het register raadplegen, om eventueel partijen uit te sluiten (indien lokaal beleid daar grond voor biedt), of aanvullende eisen te stellen.

Frontoffice (Wmo-/Jeugdzorgloket)

Ook voor Wmo- en Jeugdzorgconsulenten geldt dat zij ook nu al betrokken zijn bij de aanpak van fouten en fraude. Naast het gegeven dat veel signalen van hen afkomstig zijn, worden consulenten in het kader van onderzoeken bevestigd over ervaringen met aanbieders. Zij zullen straks ook in het kader van de Wbsrz bevestigd worden om intern relevante gegevens aan te leveren ten behoeve van de meldingen bij het IKZ of een registratie in het waarschuwingsregister. Ten aanzien van het waarschuwingsregister komt er voor consulenten misschien een taak bij indien zij ook toegang krijgen tot het waarschuwingsregister om PGB-houders te kunnen adviseren of waarschuwen.

6.3. Wat zijn de kosten en baten?

Op basis van de wettelijk voorgeschreven stappen die gezet moeten worden, verwachten we dat een gemeente voor een melding in het waarschuwingsregister 8 tot 10 uur bezig zal zijn (in aanvulling op het onderzoek dat zij zonder het register ook gedaan zou hebben). Voor een melding bij IKZ verwachten wij dat een gemeente er 10 tot 18 uur mee bezig zal zijn. Ervan uitgaande dat de handelingen worden verricht door medewerkers die gemiddeld op salarisschaal 11 zijn ingedeeld, kost een melding bij IKZ € 600 tot € 1.080 en een melding in het waarschuwingsregister € 540 tot € 660.

Kijkend naar het doel van de Wbsrz dan is duidelijk dat de geïntariseerde kosten altijd afgezet moeten worden tegen de beoogde baten. De financiële baten voor met name het waarschuwingsregister zijn in potentie groot als voorkomen kan worden dat met malafide zorgaanbieders in zee wordt gegaan. Voor het IKZ geldt dat de financiële baten pas gerealiseerd worden als betere informatie-uitwisseling leidt tot succesvolle handhaving. Het zijn grote stappen die hierbij genomen moeten worden om tot resultaat te komen.

6.4. Aanbevelingen

Algemeen

- Ondersteun gemeenten bij het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoek naar zorgaanbieders. Veel gemeenten komen nu niet aan toe. Kunnen zij landelijk worden ondersteund?
- Ondersteun gemeenten bij het 'verbreden' van hun aanpak door ook andere onderdelen van de eigen organisatie te betrekken zoals bijvoorbeeld contractmanagers (er kan moeilijk

worden gehandhaafd wanneer er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met zorgaanbieders).

- Maak duidelijk wat het waarschuwingsregister en IKZ straks toevoegen in de praktijk. Wat mag nu niet en mag straks wel? Wat voor soort zaken komen voor het register dan wel verrijking door IKZ in aanmerking? Wat kunnen gemeenten verwachten?
- Het begrip 'fraude' zoals dat voorkomt in de Wbrsz werkt drempelverhogend. Er zijn gemeenten die daardoor niet aan melden toekomen. Verwijst het begrip naar een misdrijf (opzettelijk en ingegeven door financiële belangen) of ook naar structurele verwijtbare verwaarlozing van belangen van zorgbehoevenden zonder dat daarbij sprake is van opzet of een financiële motivatie?

Waarschuwingregister

- Maak duidelijk dat ook gemeld kan worden in het kader van een bestuursrechtelijk traject.
- Laat het protocol aansluiten bij de praktijk en het proces van gemeentelijk toezichthouders. Zorg ervoor dat een melding in het waarschuwingsregister geen onderzoek op zich vereist. Betrek bij het opstellen van het protocol naast het EVR/PIFI ook initiatieven die enkele gemeenten nu al hebben genomen om gegevens over malafide zorgaanbieders te delen.
- Zorg ervoor dat er twee vormen van toegang komen tot het waarschuwingsregister: één voor toezichthouders die meldingen en mutaties kunnen doen en één voor functionarissen die het alleen kunnen raadplegen (en geen meldingen/ mutaties kunnen doen).
- Maak duidelijk hoe een registratie in het waarschuwingsregister gebruikt kan worden om een aanbieder te weren, of hoe dat gebruikt kan worden om nadere eisen te stellen.
- Neem in het protocol ook mee hoe een bezwaar en beroepsprocedure er uit moet zien en zorg dat het protocol voldoende houvast geeft om hierop te kunnen baseren.

IKZ

- Maak duidelijk wat het IKZ toevoegt. Wat houdt verrijking van een melding in? Hoe kan dit gemeente helpen om een zaak tegen een zorgaanbieder sterker te krijgen?
- Evalueer de meerwaarde van IKZ. Uit voorliggende toets waarbij met een beperkt aantal gemeenten is gesproken, komt een wisselend beeld naar voren.
- Zorg voor voldoende capaciteit bij IKZ om goed en tijdig opvolging te kunnen geven aan een melding.
- Maak duidelijk wat precies de rol van het IB wordt. Geven zij alleen meldingen door zoals in de wet staat of gaan zij meer doen?

Bijlage A: Gesprekspartners

Begeleidingscommissie

<i>Organisatie</i>	<i>Naam</i>
IKZ	Jens van Eerden
Inlichtingenbureau	Jan de Vos
VNG	Lindy Peijnenburg
VNG Naleving	Dennis Kragten
VNG Realisatie	Ellen Koster

Interviewpartners

<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>	<i>Naam</i>
<i>Gemeenten</i>		
Kerkrade	Beleidsmedewerker Wmo	Sandy Decker
Hengelo	Toezichthouder en Sociaal Rechercheur	Esther van Soest
Den Haag	Toezichthouder en Sociaal Rechercheur	Ronald Bruggeman
Hilversum	Teamleider Wmo	Robert Bikha
Hilversum	Adviseur Kwaliteit	Anne van Londen
Utrecht	Programmamanager zorgfraude	Erwin van der Waal
Nijmegen	Projectleider, regionaal ondersteuningsbureau	Anne van den Ende
Nijmegen	Kwartiermaker Handhaving sociaal domein	Martin Ruiten
Rhenen	Beleidsmedewerker Wmo	Zwaantje van 't Veer
Rhenen	Teamcoördinator Wmo	Sandra Geurts
Amstelveen	Kwaliteitsadviseur Jeugdzorg	Margriet Slurink
Den Bosch	Toezichthouder rechtmatige zorg	Jan Kregting
Oss	Toezichthouder Wmo	Kirsten van den Bogaard
Oss	Toezichthouder Wmo	Chantal van Geffen
Eindhoven	Teamleider Handhaven	Dirk van Doorn
Eindhoven	Medewerker Handhaven	Esther Vera
Eindhoven	Beleidsmedewerker Sociaal Domein	Jip de Vogel
Roermond	Beleidsmedewerker Wmo	Hilde van Loo
Roermond	Kwaliteitsmedewerker Wmo	Bart Bouwens
Groningen	Toezichthouder Wmo en Jeugdwet	Janet Boerma
Groningen	Toezichthouder Wmo en Jeugdwet	Renée Stoffels
<i>Samenwerkingsverbanden</i>		
Gooi & Vechtstreek	Sociaal Rechercheur	Mirjam Rikkerink
Samenwerkingsorganisatie DeWoldenHoogeveen	Beleidsadviseur Sociaal Domein	Henk de Wind

Ketenpartners

IBD (VNG)	Adviseur Privacy	Albert Katoen
IKZ	Coördinator IKZ	Jens van Eerden
IKZ	Gemeentelijk expert	Lieke Freeke
Inlichtingenbureau	Projectmanager	Jan de Vos
Inlichtingenbureau	Productmanager	Paul de Koning
Zorgverzekeraars Nederland	Beleidsadviseur	Marieke Koken

Ministerie van VWS

Directie Patiënt en Zorgordening	Juridisch beleidsmedewerker	Marloes Nifterik
Directie Patiënt en Zorgordening	Juridisch beleidsmedewerker	Rogier Bennink

Bijlage B: Eisen aan protocol registratie WR

Algemene maatregel van bestuur 2.3

1. Het protocol voldoet aan de volgende eisen:
 - a. het vormt een concrete invulling en uitwerking van de waarborgen en eisen die op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming, de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en de wet worden gesteld aan de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het in artikel 2.1, eerste lid, van de wet gestelde doel;
 - b. het bevat een concrete invulling van de wijze waarop wordt omgegaan met gegevens die geen persoonsgegevens zijn; en
 - c. het bevat een concrete beschrijving van de werkwijze die de colleges en ziektekostenverzekeraars hanteren bij de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens.

2. Onverminderd de bepalingen uit het eerste lid bevat het protocol in ieder geval de volgende elementen:
 - a. een lijst met definities, inhoudsopgave en versienummer met datum;
 - b. procedurevoorschriften ten aanzien van de gegevensverwerking, waaronder ten aanzien van het registreren, raadplegen en verwijderen van de gegevens;
 - c. criteria waaraan moet worden voldaan voordat sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg, naar aanleiding waarvan de gegevensuitwisseling, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de wet, moet plaatsvinden. Deze criteria zijn eenduidig en concreet, waardoor voor natuurlijke personen of rechtspersonen van wie gegevens worden verwerkt vooraf kenbaar is op grond van welke gedragingen hun gegevens worden verwerkt en achteraf de rechtmatigheid van de verwerking toetsbaar is;
 - d. een invulling van de wijze waarop wordt aangetoond en gedocumenteerd hoe tot een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg wordt gekomen. Daarbij wordt ten minste vereist dat de bewijsmiddelen op rechtmatige wijze worden verkregen en voldoende bewijsmiddelen worden verzameld om de conclusie te rechtvaardigen dat ten aanzien van de betreffende partij sprake is van een zwaardere verdenking dan een redelijk vermoeden van fraude in de zorg oplevert;
 - e. een instructie voor de wijze waarop in een individueel geval wordt afgewogen of noodzaak tot verstrekking van gegevens bestaat, waarbij rekening wordt gehouden met verzachtende en verzwarende omstandigheden van het geval;
 - f. een heldere omschrijving van de rollen van de colleges en ziektekostenverzekeraars en hun medewerkers, waaronder de rollen van (hoofd)verantwoordelijke(n), verwerker(s), deelnemer(s) en natuurlijke personen of rechtspersonen van wie gegevens worden verwerkt. Hierin wordt onder meer duidelijk gemaakt welke rol in welk geval de bevoegdheid heeft tot welk type gegevensverwerking;
 - g. een weergave van de (categorieën van) gegevens die worden verwerkt;
 - h. een beschrijving van de wettelijke grondslag waarop het verstreckende college of de verstreckende ziektekostenverzekeraar deze gegevens vergaart;

- i. een beschrijving van de wijze waarop de verstreckende en ontvangende colleges of ziektekostenverzekeraars verifiëren of de gegevens juist zijn;
- j. een omschrijving van de wijze waarop de gegevens tussen de colleges of ziektekostenverzekeraars worden uitgewisseld;
- k. een omschrijving van de technische en organisatorische maatregelen die worden getroffen tegen onrechtmatige wijziging, verstrekking, toegang, verlies, vernietiging of ander onrechtmatig gebruik van de gegevens;
- l. een geheimhoudingsplicht voor degenen die de gegevens verwerken;
- m. een beschrijving van de wijze waarop natuurlijke personen en rechtspersonen voorafgaand aan het aangaan van een overeenkomst worden geïnformeerd over het feit dat onder de toepasselijke voorwaarden de gegevensverwerking als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de wet kan plaatsvinden;
- n. een beschrijving van de wijze en het moment waarop natuurlijke personen of rechtspersonen van wie gegevens worden verwerkt in een concreet geval worden geïnformeerd over de verwerking van hun gegevens, de redenen voor deze verwerking, de gevolgen en de duur daarvan, en de rechtsbescherming die hiertegen open staat;
- o. een concrete invulling van de maximale termijnen waarbinnen gegevens worden verstrekt en bewaard, als bedoeld in artikel 2.6 en als bedoeld in andere wettige voorschriften die op de colleges en ziektekostenverzekeraars van toepassing zijn;
- p. het recht van natuurlijke personen of rechtspersonen van wie gegevens worden verwerkt op inzage, rectificatie, verwijdering en beperking van de verwerking van hun gegevens en de wijze waarop zij deze rechten kunnen uitoefenen;
- q. een weergave van de rechtsbescherming die open staat tegen een beslissing op de uitoefening van een recht als bedoeld in het vorige onderdeel; en
- r. de eis dat de procedure, bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van de Wet, van overeenkomstige toepassing is op een wijziging van het protocol.

Bijlage C: Eisen aan proces melding IKZ

Algemene maatregel van bestuur 3.13

1. Wanneer een instantie op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de wet afweegt of het noodzakelijk is om anders dan op verzoek van het Informatieknooppunt zorgfraude, gegevens betreffende de aanleiding tot een vermoeden van fraude in de zorg aan het Informatieknooppunt zorgfraude te verstrekken, worden in die afweging in ieder geval de volgende elementen meegewogen:

- a. de wijze waarop en de mate waarin feiten of omstandigheden betreffende de natuurlijke persoon, respectievelijk rechtspersoon, wiens gegevens worden verwerkt, afwijken van wat in een vergelijkbare situatie van die natuurlijke persoon, respectievelijk rechtspersoon, verwacht mag worden;
- b. de mate waarin de in het vorige onderdeel genoemde afwijking een aanwijzing vormt voor een of meerdere omschreven verschijningsvormen van fraude in de zorg, alsmede gegevens of casuïstiek waaruit dit blijkt;
- c. welk type gegevens de aanleiding tot het vermoeden van fraude in de zorg redelijkerwijs verder zouden kunnen onderbouwen, dan wel ontkrachten;
- d. de mate waarin de andere instanties, of de in het tweede lid van dat artikel bedoelde gegevensbronnen, redelijkerwijs over de in het vorige onderdeel bedoelde gegevens zouden kunnen beschikken; en
- e. de mate waarin het Informatieknooppunt zorgfraude op grond van artikel 2.3, eerste en tweede lid, van de wet redelijkerwijs beschikking zou kunnen krijgen over de in onderdeel bedoelde gegevens.

2. De resultaten van de weging, bedoeld in het vorige lid, vormen onderdeel van de gegevens betreffende de aanleiding tot een vermoeden van fraude in de zorg.