

Wbsrz: Verdiepend onderzoek Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)

Eindrapport versie 1.0

Auteurs: Ewout Bückmann en Felicia Flamm

© VNG Realisatie, Den Haag, december 2021

Samenvatting

Het Wetvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) ligt op dit moment nog bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is controversieel verklaard na de val van kabinet-Rutte III. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Het IKZ, dat al enkele jaren bestaat als samenwerkingsverband, krijgt met de wet een eigen wettelijke grondslag waardoor het voor aangesloten ketenpartners makkelijker wordt om er informatie mee uit te wisselen. Gemeenten zijn een belangrijke ketenpartner als uitvoerder van Wmo en Jeugdzorg. Met de wet wordt uitwisseling met IKZ ook minder vrijblijvend. Om deze samenwerking goed te kunnen faciliteren krijgt het IKZ 2.0 een nieuw zaaksysteem.

Ter voorbereiding op de implementatie van de Wbsrz en het nieuwe zaaksysteem van het IKZ is door VNG Naleving aan team Analyse van VNGR gevraagd verkennend onderzoek te doen naar de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten op het gebied van voorkomen, signaleren en aanpakken van zorgfraude. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot en met december 2021.

Doel van het onderzoek is inzicht in de wijze waarop de werkprocessen in de gemeente zijn vormgegeven en advies over de inrichting van de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en IKZ, de implementatie binnen de gemeentelijke taken en eventuele mogelijkheden voor standaardisering.

Voorkomen, signaleren en aanpakken van zorgfraude nog nergens optimaal geregeld

Voor een goede en duurzame aanpak van zorgfraude dienen de volgende stappen bij gemeenten goed geregeld te zijn:

1. Visie, beleid en kaders voor inkoop, toezicht en handhaving;
2. Het komen tot signalen van potentiële zorgfraude;
3. Het oppakken & onderzoek en verwerken van deze signalen;
4. Informatie-uitwisseling met ketenpartners;
5. Handhaving bij geconstateerde onrechtmatigheid;
6. Het aanpassen van beleid, kaders en van het inkoopproces ter preventie.

Geen van de 11 geïnterviewde gemeenten, regionale samenwerkingen en GGD geeft aan al deze stappen volledig ingericht te hebben.

Informatie-uitwisseling met IKZ is niet het belangrijkste knelpunt in de uitvoeringspraktijk

Een belangrijke constatering uit het onderzoek is dat in de meeste signalen van zorgfraude informatie-uitwisseling met het IKZ geen rol speelt. Het aantal signalen dat via het IKZ binnenkomt is beperkt ten opzichte van andere signalen en de meerwaarde is beperkt door de beperkte extra informatie en tijdigheid van de informatie. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers die het IKZ elk jaar publiceert over het aantal meldingen. De meldingen van het IKZ krijgen daardoor geen hogere prioritering bij de weging binnen de gemeente.

Belangrijke knelpunten voor gemeenten in een effectieve aanpak van zorgfraude zijn:

- Het ontbreken of onvoldoende scherp zijn van gemeentelijke visie en kaders op zorg en toezicht, om effectief te kunnen sturen & handhaven;

- Het ontbreken van goede ondersteunende IT-systemen voor het oppakken en verwerken van signalen. Hierdoor wordt informatie ongestructureerd bijgehouden en kan informatie niet goed (her)gebruikt worden en kunnen bijvoorbeeld ook bewaartermijnen niet goed worden gehanteerd;
- Onvoldoende capaciteit om alle signalen nader te onderzoeken, waardoor prioritering essentieel is;
- Onduidelijkheid bij toezichthouders en handhavers over welke informatie mag worden gedeeld met derden, door ingewikkelde wetgeving en gebrek aan eenduidige uitleg;
- Bij handhaving is de gemeente ook afhankelijk van partners zoals het zorgkantoor, politie en het OM. Door beperkte capaciteit en prioriteit bij deze partners blijven veel onderzoeken momenteel liggen.

Gemeenten missen meerwaarde en zicht op meldingen in huidige samenwerking met IKZ

De huidige samenwerking met IKZ is beperkt bij gemeenten. Er wordt beperkt gemeld aan het IKZ en er komen weinig meldingen vanuit IKZ. Door een goede samenwerking in de regio, vaak met andere gemeenten, soms ook met de regionale ketenpartijen, lopen informatielijnen vaak al buiten IKZ om. Via casustafels of door informeel overleg is dan bekend welke partner relevante informatie heeft, die vervolgens formeel kan worden gevorderd. Een aantal gemeenten maakt ook regelmatig gebruik van informatie van niet-IKZ partners, zoals Logius of Justis. De meerwaarde van het IKZ is dan beperkt.

Een melding doen bij het IKZ of het aanleveren van informatie voor verrijking van een melding is niet heel ingewikkeld en kost niet veel tijd. Maar de huidige informatiewisseling met het IKZ en werkprocessen binnen IKZ zorgen er voor dat meldende gemeenten geen zicht hebben op de voortgang, doorlooptijd en gezette stappen in het proces. Het is een *black box* voor hen, in tegenstelling tot andere partijen waarmee informatie wordt uitgewisseld. De afweging die in IKZ verband wordt gemaakt komt niet altijd overeen met de afweging die een gemeente al heeft gemaakt. Ook hierdoor is de ervaring niet overwegend positief. Enkele gemeenten geven aan gebruik te maken van het dashboard van IKZ, maar vinden nog onduidelijk wat de toegevoegde waarde is.

Aanbevelingen voor de toekomstige informatie-uitwisseling met het IKZ

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorkomen, signaleren en aanpakken van zorgfraude binnen de Wmo en Jeugdzorg. Om dit goed te kunnen uitvoeren hebben zij zicht nodig op de voortgang en status van een melding bij IKZ. Daarnaast willen zij kunnen zien welke partijen er mee bezig zijn, welke informatie centraal al bekend is en welke informatie nog ontbreekt.

Een voorbeeld hiervan dat door veel gesprekspartner wordt genoemd als positief instrument is het huidige SVB-portaal. Belangrijk is om proactief het systeem te kunnen raadplegen en gebruiken en makkelijk gezamenlijk met partners een zaak te kunnen oppakken. Hierdoor kan de capaciteit worden verdeeld en lopen partners elkaar ook niet voor de voeten.

De gesprekspartners geven aan geen behoefte te hebben aan extra standaardisering van codes of systematiek voor melding aan IKZ. De meldingen bij het IKZ zijn nu gestandaardiseerd met een formulier en dat werkt voor gemeenten prima. Bij signalen is de context erg belangrijk en die is lastig in standaarden te vatten, hiervoor is een vrij veld beschikbaar.

Meerwaarde van het Inlichtingenbureau bij IKZ nog onvoldoende duidelijk

De verstrekking van signalen door gemeenten aan het IKZ geschiedt volgens het nieuwe wetsontwerp door tussenkomst van het Inlichtingenbureau (IB). Voor gecontracteerde zorg (ZIN) heeft het IB meerwaarde omdat het weet in welke gemeenten ZIN-aanbieders actief zijn (verwijsindex). Voor Pgb's heeft het SVB die informatie.

In de huidige uitwisseling met het IKZ heeft het IB geen rol en is het ook niet bekend bij medewerkers in toezicht en handhaving van Wmo en Jeugdzorg. Alleen in de backoffice kent men het IB vanuit het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders.

In het huidige wetsvoorstel is het IB opgenomen als extra schakel, terwijl gemeente juist aangeven direct kunnen schakelen met het IKZ belangrijk te vinden. Net als zij sneller en overzichtelijker inzicht in proces en de voortgang bij het IKZ wensen. Ook gezien het beperkte aantal meldingen, lijkt de meerwaarde van het IB als schakel tussen IKZ en gemeenten nauwelijks aanwezig.

Tenslotte is er op dit moment nog geen zicht op hoe de uitwisseling in praktijk uitgevoerd wordt en ligt er ook nog geen opdracht voor het ontwikkelen van een systeem om de uitwisseling tussen gemeenten en IB, en IB en IKZ te faciliteren. Om deze reden is de wet op het onderdeel 'uitwisseling via het IB' op dit moment niet uitvoerbaar.

Inhoud

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	6
1.1. Achtergrond	6
1.2. Doel van het onderzoek	7
1.3. Scope & onderzoeksvragen.....	7
1.4. Aanpak & methodologie	8
1.5. Leeswijzer.....	9
2. De Wbsrz en het IKZ.....	10
2.1. Korte toelichting	10
2.2. Huidige situatie – nieuwe situatie IKZ.....	12
2.3. Gegevensuitwisseling tussen gemeenten en IB.....	13
3. Huidige uitvoeringspraktijk gemeenten.....	15
3.1. Algemene beschrijving toezicht & handhaving bij gemeenten	15
3.2. Inrichting zorgaanbod Wmo/Jeugd	16
3.3. Toezicht op onrechtmatigheid en signaleren van fraude	16
3.4. Handhaving en vervolgstappen	19
4. Positionering IKZ in aanpak gemeenten	20
4.1. Hoe ziet de werkwijze van het IKZ eruit?.....	20
4.2. De momenten van informatie-uitwisseling met IKZ uitgewerkt.....	21
4.3. Huidige ervaring van gemeenten met het IKZ	22
4.4. Rol IKZ in gemeentelijk proces.....	23
4.5. Voorwaarden voor een goede informatie-uitwisseling met IKZ.....	24
4.6. Meerwaarde van het IB als schakel tussen IKZ en gemeenten.....	25
5. Conclusies en aanbevelingen	27
5.1. Beantwoording onderzoeksvragen	27
5.2. Beantwoording verdiepende vragen	29
5.3. Aanbevelingen	30
Bijlage A: Gesprekspartners	32
Bijlage B: Artikelsgewijs AMvB; Besluit bsrz.....	33

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het Wetvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) ligt op dit moment nog bij 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. Het wetsvoorstel is controversieel verklaard na de val van kabinet-Rutte III.

Het wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen:

- 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;
- 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.

Gemeenten zijn een belangrijke ketenpartner binnen het IKZ als uitvoerder van Wmo en Jeugdzorg. Om de samenwerking tussen de ketenpartners binnen IKZ goed te kunnen faciliteren krijgt het IKZ 2.0 een nieuw zaakstelsel.

De eerste versie van het wetvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz) is in juni 2018 ter consultatie aangeboden. Op die versie van het wetsvoorstel voerde VNG een uitvoeringstoets uit. Ook andere partijen zoals de Raad van State en de Autoriteit persoonsgegevens hebben hierop gereageerd.

De Minister van VWS stuurde het aangepaste wetvoorstel naar de Tweede Kamer op 3 juli 2020. Op 4 september 2020 is een concept van het besluit Wbsrz ter consultatie gepubliceerd. Deze AMvB bevat nadere bepalingen over de gegevens die op grond van de Wbsrz moeten worden verstrekt. Ook bevat het conceptbesluit een nadere uitwerking en invulling van de in de wet opgenomen delegatiegrondslagen.

Vervolgens voerde VNG een tweede uitvoeringstoets uit op het bijgestelde wetvoorstel én de onderliggende AMvB.

Ter voorbereiding op de implementatie van de Wbsrz en het nieuwe zaakstelsel van het IKZ is door VNG Naleving aan team Analyse van VNGR gevraagd verkennend onderzoek te doen naar de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten op het gebied van voorkomen, signaleren en aanpakken van zorgfraude.

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.

1.2. Doel van het onderzoek

Uit de eerder uitgevoerde impactanalyse op de Wbsrz kwam naar voren dat, hoewel de taken die gemeenten er straks verkrijgen goed uitvoerbaar zijn, gemeenten er onder de huidige omstandigheden in praktijk vaak niet aan toe zullen komen om waarschuwingsregister en IKZ daadwerkelijk te gaan gebruiken. Het onderzoek concludeerde dat het gebruik van beide instrumenten zal achterblijven wanneer niet is voldaan aan tenminste de volgende vijf randvoorwaarden:

- Er moet voldoende onderzoekscapaciteit en -expertise zijn;
- Naast onderzoek naar kwaliteit van zorg moet meer onderzoek worden gedaan naar fraude/onrechtmatig handelen;
- 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;
- Versterking van het gehele proces van inkoop tot toezicht: de aanpak van fouten en fraude in de zorg is in veel gemeente nog in ontwikkeling;
- Gemeenten moeten er in hun eigen werkprocessen wat aan hebben. Ten aanzien van beide instrumenten geldt een 'relatieve verplichting'. Het wordt aan de gemeente zelf overgelaten om in te schatten of registreren of melden volgens de wet nodig is.

Nu de processen die voorafgaan aan de inwerkingtreding van de wet nader worden uitgewerkt, biedt dit een kans om vanuit de eerdere conclusies ook input te leveren voor het ontwerpen van de werkprocessen voor het onderdeel IKZ.

Dit verdiepend onderzoek moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de processen voor de gegevensuitwisseling met ketenpartners via het IKZ. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor de implementatie van deze processen en gegevensuitwisseling bij gemeenten. Tenslotte zal er met de verschillende ketenpartners in kaart gebracht worden waar behoefte of noodzaak voor standaardisatie is, met name op de gemeentelijke werkprocessen en gebruikte begrippen/terminologie.

1.3. Scope & onderzoeksvragen

Deze verdieping beperkt zich tot de werkprocessen binnen en de impact op gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. Scope van onderzoek is de nadere uitwerking van het proces rondom het IKZ. Het andere onderdeel van de Wbsrz, het waarschuwingsregister, is nadrukkelijk buiten scope, tenzij er raakvlakken zijn met het IKZ die relevant zijn voor de analyse hierop.

Voor dit verdiepende onderzoek maken we ook gebruik van onze standaard onderzoeksvragen voor de impactanalyse:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe gegevensuitwisseling?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

- Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de uitvoering van de procedure verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van deze procedure?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Daarnaast kijken we, op verzoek van VNG Naleving, bij dit onderzoek ook specifiek naar onderstaande onderdelen:

- Hoe komen gemeenten nu tot een signaal?
- Wat is de kwaliteit en vergelijkbaarheid van deze meldingen?
- Welke systemen worden nu gebruikt?
- Hoe worden de interne gegevens verwerkt?
- Hoe wordt de uitwisseling van gegevens met externe partijen vastgelegd?
- Is er een (uniforme) wijze van vastlegging gewenst (met oog op automatische verwerking)?
- Zo ja, kunnen we hiervan een procesbeschrijving opleveren?

In het laatste hoofdstuk worden bovenstaande antwoorden beantwoord.

1.4. Aanpak & methodologie

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot en met december 2021. Ter voorbereiding op de toekomstige implementatie van de Wbrsz en het nieuwe zaakstelsel van het IKZ, hebben we samen met experts van VNG-R, het Ketenbureau en gemeenten de wijze onderzocht waarop de werkprocessen in de gemeente op dit moment zijn en in de toekomst worden vormgegeven. Voor het analyseren en eventueel ontwerpen van de processen is team Architectuur vanuit VNG-R betrokken.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waarin Dennis Kragten en Mia Hagen van VNG Naleving deelnamen.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, de invulling van het toezichthouderschap en spreiding over de verschillende regio's. Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews. Deze topiclist is afgestemd met de begeleidingscommissie.

In de **analysefase** zijn 11 interviews gehouden met gemeenten, regionale samenwerkingen en een GGD. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met experts binnen de VNG, het Ministerie van VWS, de regio-adviseurs van VNG Naleving, de twee gemeentelijk experts bij het IKZ en met het

Inlichtingenbureau. In bijlage A is een overzicht gegeven van de organisaties en personen die geïnterviewd zijn.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de analyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten en samenwerkingsverbanden in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeentelijke partijen en de gesproken GGD waren uitgenodigd. De bevindingen zijn ook getoetst bij de regio-adviseurs van VNG Naleving. De analyse en de toetsing zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige werkwijze van het IKZ en de nieuwe situatie met het inwerking treden van de Wbsrz. Bovendien wordt de rol van het Inlichtingenbureau in het wetsvoorstel beschreven.

In hoofdstuk 3 komt de huidige werkwijze en organisatie van toezicht en handhaving in de Wmo en Jeugdzorg in de uitvoeringspraktijk van gemeenten aan bod.

De rol die de informatie-uitwisseling met het IKZ heeft in de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten staat beschreven in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. De Wbsrz en het IKZ

2.1. Korte toelichting

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie rond het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) 2.0. We gaan waar nodig ook nog in op de bovenliggende *Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Wbsrz)*, maar spitsen het in meer detail toe op de het onderdeel IKZ.

Wat?

De Wbsrz heeft als doel bij te dragen aan de bestrijding van zorgfraude door betere samenwerking en informatie-uitwisseling in de keten. De conceptwet heeft betrekking op toezicht en naleving van Zvw, Wlz, Wmo2015 en de Jeugdwet. De conceptwet bestaat uit twee onderdelen; het Waarschuwingsregister (WR) en het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).

Het IKZ is in november 2016 opgericht als samenwerkingsverband voor het verbeteren van bestrijding van fraude in de zorg. Afspraken over samenwerking zijn in een convenant vastgelegd. Gemeenten kunnen vrijwillig aansluiten door het afsluiten van een verwerkersovereenkomst om de beoogde gegevensuitwisseling te rechtvaardigen.

Het IKZ krijgt met deze wetgeving een wettelijke taak en gemeenten zijn verplicht om vermoedens van fraude bij het IKZ te melden en hiervoor gegevens aan te leveren; dat laatste kan ook op verzoek van het IKZ zijn. Andersom kunnen gemeenten ook signalen en informatie van het IKZ ontvangen als zij zelf de handhavende partij zijn.

Waarom?

Om de bestrijding van de zorgfraude te verbeteren. De idee is dat betere (deels verplichte) informatie-uitwisseling hieraan bijdraagt.

Wie?

Bij het wetsvoorstel zijn verschillende partijen betrokken. De belangrijkste worden hier genoemd.

De minister van VWS is stelselhouder van het geheel;

De Stichting IKZ is uitvoerder van de gegevensuitwisseling en faciliteert dit ook met elektronische ondersteuning.

Betrokken instanties bij het IKZ zijn de ketenpartners en zij maken onderdeel uit van de Stichting IKZ als leden van de Adviesraad. Zij kunnen vermoedens van fraude melden, op verzoek gegevens moeten aanleveren of zelf signalen van fraude kunnen ontvangen als zij de handhavende partij zijn. Dit zijn het CIZ, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de Inspectie SZW (momenteel alleen nog agenda-lid), de rijksbelastingdienst (waaronder de FIOD), de Sociale Verzekeringsbank, ziektekostenverzekeraars, de Zorgautoriteit, en uiteraard de colleges van B&W (in het vervolg gemeenten).

Tenslotte is er nog een rol voor het Inlichtingenbureau (IB) weggelegd. Het IB is een reeds bestaande stichting die in 2000 is opgericht door het ministerie van SZW en VNG. Een belangrijke dienst van het IB is het Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGK). Het GGK verzorgt het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders met betrekking tot declaraties Wmo 2015 en Jeugdwet². In de nieuwe wet vindt de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en het IKZ plaats met tussenkomst van het IB.

Waar?

In Nederland, binnen het zorgdomein betrekking hebben op de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet.

Wanneer?

De conceptwet is op dit moment controversieel en het is dus niet bekend wanneer de behandeling weer zal worden voortgezet. Wel zijn er op dit moment, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet, voorbereidingen gaande voor het ontwerpen van de elektronische gegevensuitwisseling tussen de gemeenten en het IKZ.

*Met welke middelen?*³

Het ministerie van VWS financiert alle structurele kosten van het IKZ. Het gaat om maximaal € 3 miljoen per jaar voor de stichting IKZ. Daarnaast draagt VWS alle incidentele kosten voor de oprichting van het IKZ en heeft VWS de afgelopen 5 jaar subsidie verleend voor de ondersteuning van de aansluiting bij het IKZ en het leveren van de gemeentelijke expertise aan het IKZ. Op de ALV 2021 van de VNG is akkoord gegeven op het ondersteuningsprogramma *Toezicht kwaliteit en rechtmatigheid* (waar het IKZ onderdeel vanuit maakt) met beschikbaarheid van 1,35 miljoen per jaar uit het fonds GGU.

Voor gemeenten zijn er op dit moment nog geen extra aansluitkosten voorzien. Uit de uitvoering kunnen wel extra kosten naar voren komen indien de wet voor meer werklast bij gemeenten zorgt. In de eerder uitgevoerde impactanalyse op de Wbsrz zijn deze kosten globaal in beeld gebracht.

Op welke wijze?

Het IKZ fungeert als informatieknooppunt tussen verschillende partijen die gegevens willen/kunnen/moeten uitwisselen voor de bestrijding van zorgfraude. VWS is verantwoordelijk voor de oprichting en financiering van het IKZ.

Voor gemeenten geldt dat het IB nog tussen IKZ en hen komt. Gemeenten zijn (in principe) zelf aan zet om aan te sluiten op het IKZ/het IB. VNG voert hierin regie en heeft een project/programma ingericht om een en ander vorm te geven.

² Bron: Memorie van Toelichting (MvT) Wbsrz, p.31.

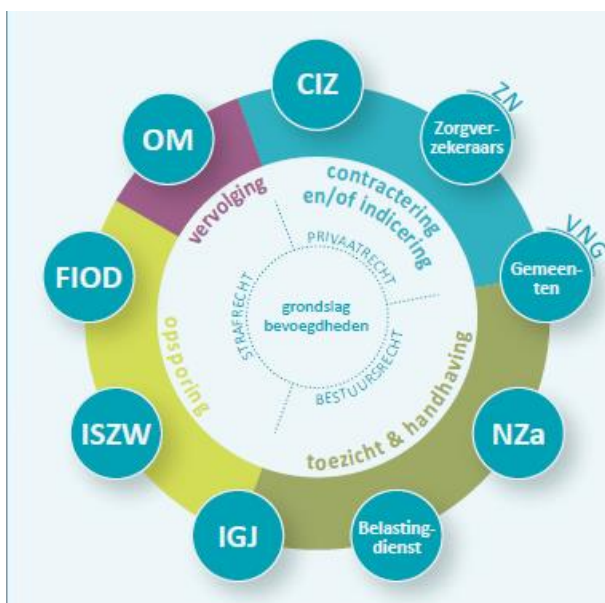
³ Bron: MvT Wbsrz, p.48.

2.2. Huidige situatie – nieuwe situatie IKZ

Hoe gaat het nu?

Het IKZ is eind 2016 opgericht als samenwerkingsverband op basis van een convenant. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is beleidsverantwoordelijk voor het samenwerkingsverband. Doel van het IKZ is het verstevigen van de informatiepositie van de partners, zodat zorgfraude effectiever kan worden aangepakt.

De samenwerkingspartners in het IKZ zijn: de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA); de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW); de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ); de Belastingdienst; de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD); het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ); het Openbaar Ministerie (OM); de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG); en Zorgverzekeraars Nederland (ZN).



Figuur 1 Aangesloten ketenpartners bij IKZ.

Gemeenten sluiten in de huidige situatie vrijwillig aan door het afsluiten van verwerkersovereenkomst met het IKZ. Uit de rapportage van het IKZ over 2020⁴ blijkt dat in 2020 zijn ruim 40 nieuwe gemeenten aangesloten bij het IKZ, eind 2021 zijn er totaal 220 gemeenten aangesloten.

Het melden van signalen door gemeenten en andere partijen is nu nog vrijwillig. In 2020 ontving het IKZ in het totaal 489 signalen, waarvan 81 signalen van gemeenten afkomstig waren. Daarnaast kan het IKZ een melding van één van de partijen doorgeven aan andere aangesloten partijen. Het IKZ gaf in 2020 in het totaal 194 signalen van andere partners door aan gemeenten. De meeste signalen gaan over de zorgverzekeringswet en de Wmo. Over de Jeugdwet komen de minste signalen binnen.

⁴ <https://www.ikz.nl/documenten/rapporten/2021/06/28/jaarrapport-2020>

Hoe gaat het straks?

De bewindspersonen van VWS willen het IKZ een wettelijke basis geven, onder meer omdat de huidige wettelijke bevoegdheden beperkt zijn. Het betekent dat de huidige IKZ-organisatie gaat veranderen van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid, naar een rechtspersoon met een wettelijke taak⁵. Dit zou gegevensuitwisseling tussen de verschillende aangesloten partijen via het IKZ makkelijker moeten maken.

Daarnaast zijn alle gemeenten ‘wettelijk aangesloten’ in plaats van facultatief middels een verwerkersovereenkomst. Ook zijn gemeenten en andere aangesloten partijen (min of meer) verplicht om bij een ‘aanleiding tot een vermoeden van fraude’ een melding te doen bij het IKZ⁶. De plicht om te melden is wel gebaseerd op een inschatting van de melder over de noodzakelijkheid van de gegevens voor het bestrijden van fraude. Die afweging maakt dat het uiteindelijk toch aan de partijen zelf is om te bepalen of ze melden of niet. Ook het IKZ zelf verplicht gegevens/signalen door te geven aan de toezichthoudende instantie (waaronder gemeenten), maar ook hierbij geldt dat dit op basis van eigen inschatting gebeurt. Alleen als er een informatieverzoek vanuit het IKZ aan de partijen wordt gedaan, moeten partijen in elk geval de gevraagde gegevens verstrekken. De idee is dat de inschatting van noodzakelijkheid dan al door het IKZ gemaakt is⁷.

In de AMvB is omschreven om welke gegevens het bij de uitwisseling precies gaat. Hier zitten persoonsgegevens in, gegevens over gezondheid en strafrechtelijke gegevens. Verwerking door de verschillende partijen mag alsnog alleen voor fraudebestrijding die bij de eigen wettelijke taak hoort. Alle uitwisseling gebeurt elektronisch, artikel 2.6 van de Wbsrz schrijft voor dat het IKZ de elektronische informatievoorziening hiervoor verzorgt. Hiervoor krijgt het IKZ in toekomst een nieuw zaakstelsel. Op dit moment wordt nog gewerkt met een portal en met formulieren die handmatig in het stelsel worden ingevoerd.

2.3. Gegevensuitwisseling tussen gemeenten en IB

Het Inlichtingenbureau (IB) voert wettelijke taken uit voor SZW op gebied van inkomen (werk en inkomen, wet SUWI en participatiewet). Daarnaast verzorgt het IB al enige tijd het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders via het Gemeentelijk Gegevens Knooppunt (GGK). Het gaat daarbij om financieel-administratief verkeer, zoals toewijzingen, declaraties en verantwoording van gecontracteerde zorg of zorg in nature (ZIN) in het kader van de Wmo 2015 en de Jw. Deze taak is tot nu toe niet geregeld in wet- en regelgeving, maar gebeurt op grond van verwerkersovereenkomsten tussen de individuele gemeenten en het IB. Met de Wbsrz wordt ook in een wettelijke grondslag voor deze taken voorzien. De stichting IB, die reeds deze taken uitvoert voor gemeenten, wordt bij ministeriële regeling hiervoor aangewezen⁸.

⁵ <https://www.ikz.nl/onderwerpen/over-het-ikz>

⁶ Zie Besluit bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg; Ambtelijk concept d.d. 31-08-2020; p.5

⁷ Bron: MvT Wbsrz, p.24.

⁸ Bron: MvT Wbsrz, p.31.

De verstrekking van signalen door gemeenten aan het IKZ geschiedt volgens het nieuwe wetsontwerp door tussenkomst van het Inlichtingenbureau (IB). In de huidige uitwisseling met het IKZ heeft het IB geen rol.

De argumentatie hiervoor is dat gemeenten ontzorgd worden omdat ze niet allemaal op IKZ aan hoeven te sluiten en IB de verstrekking aan IKZ geautomatiseerd verzorgt namens gemeenten. Zij hoeven de uitvoering niet zelf tot stand te brengen en het IB zorgt voor een efficiënte en veilige wijze van gegevensuitwisseling tussen gemeente en IKZ⁹. Vooruitlopend op een succesvolle procesmatige en technische invulling van deze functie, is de rol van het IB in de wet opgenomen. Veel over de wettelijke bedoeling en de praktische uitvoering is echter nog onduidelijk.

Uit de wet en de memorie van toelichting wordt niet meteen duidelijk wat de beoogde en gewenste rol van het IB in relatie tot het IKZ en gemeenten precies inhoudt. Samenvattend kunnen twee functies worden onderscheiden; een doorgeeffunctie en een verrijkingfunctie. Hieronder een toelichting op de onduidelijkheid.

In artikel 2.3 over het IKZ is in lid 6 opgenomen dat verstrekking van persoonsgegevens tussen IKZ en college met tussenkomst van het IB plaatsvindt. In lid 7 is daarnaast aangegeven dat het IB voor deze verwerking verwerkersverantwoordelijke is. Vanuit de wet wordt niet direct duidelijk of het hierbij om een doorgeeffunctie of een verrijkingfunctie van het IB gaat. In de MvT staan verschillende met elkaar in tegenspraak lijkende uitgangspunten voor de rol van het IB. Hierdoor is ook de rol als verwerkingsverantwoordelijke niet eenduidig.

Indien het alleen om een doorgeeffunctie gaat is het niet meteen voor de hand liggend dat het IB ook verwerkingsverantwoordelijke is. De gemeente bepaalt dan immers welke informatie zij op welk moment met het IKZ deelt. Ook het IKZ bepaalt zelf welke informatie zij aan gemeenten uitvraagt of doet toekomen. Het IB routeert slechts deze informatie van A naar B, of van B naar A. Indien het IB een verrijkingfunctie heeft is het wel voor de hand liggend dat het IB ook verwerkingsverantwoordelijk is voor het onderdeel dat bij het IB plaats vindt. Voordat de informatie wordt doorgegeven aan gemeenten of IKZ, wordt deze bij het IB bekeken, geanalyseerd en waar mogelijk verrijkt met aanvullende informatie.

Uit de eerste impactanalyse eind 2020 bleek ook al dat de rol van het IB onduidelijk was: '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. Bijvoorbeeld hoeveel cliënten een gecontracteerde zorgverlener in een gemeente heeft. 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'. Naar aanleiding van deze eerdere constatering is de wet op dit onderdeel niet aangepast.

⁹ Bron: MvT Wbsrz, p.38.

3. Huidige uitvoeringspraktijk gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg aan inwoners binnen de Wmo en Jeugdwet. Het is belangrijk dat de inwoners kunnen vertrouwen op hun zorgaanbieder. Zowel wat betreft de toegang tot en kwaliteit van zorg en financieel kunnen zij de dupe zijn van zorgaanbieders die frauderen. De samenwerkingen en de informatie-uitwisseling met het IKZ heeft als doel de effectiviteit van toezicht en handhaving in de zorg te vergroten. Andersom kan het IKZ ook alleen maar goed werken als er vanuit gemeenten genoeg voeding (informatie) wordt ingebracht en het resultaat van het IKZ (de verrijkte meldingen) door gemeenten goed kan worden aangewend.

Om het IKZ goed te laten werken moet het zo goed mogelijk aansluiten bij de bestaande aanpak van onrechtmatigheid en zorgfraude van gemeenten.

3.1. Algemene beschrijving toezicht & handhaving bij gemeenten

Voor een goede en duurzame aanpak van zorgfraude dienen de volgende stappen bij gemeenten goed geregeld te zijn:

1. Visie, beleid en kaders voor inkoop, toezicht en handhaving;
2. Het komen tot signalen van potentiële zorgfraude;
3. Het oppakken & onderzoek en verwerken van deze signalen;
4. Informatie-uitwisseling met ketenpartners;
5. Handhaving bij geconstateerde onrechtmatigheid;
6. Het aanpassen van beleid, kaders en van het inkoopproces ter preventie.

Enkele gemeenten zijn al redelijk goed ingericht, andere gemeenten staan pas aan het begin van het inrichten van een proces. Sommige gemeenten doen er nog vrijwel niets aan. In deze gemeenten is er geen bestuurlijke aandacht voor, en hierdoor ook geen beeld van de (potentiële) fraude. Soms is er wel een beeld maar geen capaciteit die vanuit organisaties vrijgemaakt wordt. Voor deze gemeenten zit het grootste werk nog vaak in het maken van een plan om het op termijn te gaan oppakken en daarna het opzetten van het proces aan sich.

Een breed gedragen bevinding is dat handhaving in het sociaal domein heel ingewikkeld is. Gemeenten hebben te maken met verschillende wetten, met verschillende plichten en bevoegdheden.

Grootste aandachtspunt bij de gesproken gemeenten is een intern gebrek aan capaciteit. Dit geldt zowel voor kleine als voor grote gemeenten, gemeenten die net beginnen als ook gemeenten die al wat verder zijn in hun aanpak. Hiermee samenhangend is binnen veel gemeenten een gebrek aan bestuurlijke aandacht. Als gevolg hiervan zijn er geen meestal ook geen (beleids)plannen en kaders en wordt er maar beperkt capaciteit vrij gemaakt. Dit is wel een belangrijke voorwaarde voor de inrichting en aanpak van toezicht en handhaving.

Alle gesproken gemeenten, regionale samenwerkingen en GGD geven aan nog zoekende te zijn in hun aanpak. Hoewel de één verder is dan de ander, is er geen gemeente die aangeeft helemaal in control te zijn. Iedereen is nog bezig om het proces van inkoop, toezicht en handhaving te verbeteren.

Hieronder gaan we in op de verschillende stappen van het toezicht- en handavingsproces. Hoewel toezicht op het eerste plaats het sluitstuk van een proces lijkt, begint het al bij de inrichting aan de voorkant. Daarom bespreken we kort ook de stappen die komen voor het ontvangen van het eerste 'signaal' dat er mogelijk iets mis is. Onze aandacht gaat echter vooral uit naar de stappen waarbij het proces van de gemeenten het IKZ raken.

3.2. Inrichting zorgaanbod Wmo/Jeugd

Ontbreken van visie, beleid en kaders

Voor een effectieve uitvoering van toezicht is een eerste stap het ontwikkelen van een visie op het zorgaanbod. Op basis hiervan kunnen processen voor zorginkoop, contractmanagement en het afgeven van PGB-indicaties worden ingericht. Ook biedt de visie het kader voor het handavingsbeleidsplan, dat het beleid rondom de preventie-, toezichts- en handavingstaken beschrijft¹⁰. Bestuurlijke aandacht is nodig om deze eerste stap te zetten. Zoals eerder aangegeven is dat bij veel gemeenten beperkt waardoor sommige gemeenten deze stap niet kunnen zetten en niet tot een goede ontwikkeling van het proces komen. Sommige gemeenten geven dan ook aan dat effectief toezicht niet goed uitvoerbaar is door gebrek aan kaders en duidelijke opdracht vanuit bestuur. Dan is onduidelijk waarop gestuurd moet worden, maar ook ontbreekt het de toezichthouder aan afspraken en kaders waarop hij naar zorgaanbieders kan handhaven.

Verschillen in Inkoop, contractmanagement en PGB-indicaties

Gemeenten hebben het zorgaanbod van gecontracteerde zorgaanbieders op verschillende manieren ingericht. Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen om met beperkt aantal aanbieders raamovereenkomsten aan te gaan. Deze geselecteerde zorgaanbieders werken dan weer met onderaannemers. Zo blijft het afstemmen met zorgaanbieders overzichtelijk, maar is er tegelijk minder zicht op de concrete uitvoerders. Andere gemeenten hebben juist heel veel aanbieders, soms wel in de honderden. Met deze zorgaanbieders moet de gemeente dan direct contact onderhouden. De mate van contact met de aanbieders verschilt wel weer erg per gemeente. Sommige gemeenten hebben nauwe contacten en voeren vaak evaluatiegesprekken en hebben vooraf ook een uitgebreide selectieprocedure.

Soms wordt ook inkoop en contractmanagement ook regionaal gezamenlijk opgepakt, dan doet bijvoorbeeld één gemeente de inkoop en management voor de regio. Dat bevordert volgens deze gemeenten ook de samenwerking op toezicht, vaak wordt dit dan ook bij één gemeente (vooral) belegd.

3.3. Toezicht op onrechtmatigheid en signaleren van fraude

Wat als eerste opvalt is dat toezicht op Wmo en Jeugd complex is, waarbij bevoegdheden en plichten door elke gemeente weer anders worden geïnterpreteerd. De meeste gemeenten hebben toezicht rechtmatigheid 'in eigen huis' en toezicht op kwaliteit bij GGD-en belegd. Hoewel veel

¹⁰ <https://vng.nl/artikelen/fase-1-ontwikkelen-visie-beleid>

gemeenten aangegeven dat er veel overlap en samenhang is tussen beide onderwerpen, worden beide maar zelden echt in samenhang opgepakt.

Grote verschillen in inrichting organisatie

Gemeenten verschillen in welke personen of functies betrokken zijn bij het toezicht. Bij sommige gemeenten is de backoffice (inkoop en contractmanagement) nauw betrokken en dragen zij ook proactief signalen aan. Soms is er een team met sociaal rechercheurs, soms is er geen één. Ook wisselt het wie de rol van toezichthouder op zich neemt. Soms een beleidsmedewerker, soms een sociaal rechercheur. Een enkele gemeente beschikte (nog) niet over een toezichthouder, maar hierbij was juist het proces aan de voorkant sterk preventief ingericht.

Ook wordt er soms in één team samengewerkt aan toezicht op de participatiewet waarmee bevoegdheden nog meer uiteenlopen. Dit heeft de VNG ook eerder geconstateerd in een brief aan SZW: 'Echter meerdere partijen in het speelveld streven soortgelijke doelen na en dit vraagt om coördinatie en afstemming, zoals bijvoorbeeld verdere samenwerking tussen het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC), het Regionaal Platform Fraudebestrijding (RPF) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ). Deze instituties zijn georganiseerd rond een of meerdere van de wetten uit het sociaal domein. Een versnippering van de aanpak van fraudesignalen ligt op de loer waardoor het overzicht verdwijnt. Dit past niet in de visie van gemeenten om het sociaal domein integraal te benaderen'¹¹.

Signalen komen vooral van consultants, vooral over Wmo-aanbieders

Vrijwel alle gemeenten geven aan vooral signalen te ontvangen en op te volgen met betrekking tot Wmo en veel minder Jeugd. Wel hebben signalen die betrekking hebben op de Jeugdwet meestal voorrang, omdat het hierbij om een extra kwetsbare groep gaat. Tegelijk geven gemeenten aan dat handelen hierbij daarom ook extra nauw luistert, je wilt niet dat zorg ineens volledig wegvalt. Ook bij het IKZ komen meer meldingen over Wmo binnen dan over Jeugd¹².

De prioritering en aandacht voor PGB of ZIN wisselt per gemeente. Sommigen hebben vooral aandacht voor gecontracteerde zorg omdat hierbij meer zicht is op zorgaanbieders. In een enkel geval wordt hierbij ook intern informatie-gestuurd gewerkt in samenwerking met inkoop en contractmanagement. Andere gemeenten hebben meer focus op PGB-aanbieders. Dit verloopt dan altijd in eerste instantie via de client. Vaak komt een signaal dan ook via de betrokken consultant binnen die periodiek afstemt met de cliënten. Hierbij wordt veel gebruik gemaakt van het SVB-portaal waarin de informatie over PGB-facturatie en budget uitnutting te vinden is en ook de PGB fraude-signalen.

Andere mogelijke bronnen voor signalen zijn een meldpunt via de (gemeentelijke) website waarop eenieder een melding kan doen, het regionale RIEC-overleg of regionale casustafels met andere gemeenten. Zoals ook eerder in de impactanalyse op de Wbsrz geconstateerd, komen niet veel signalen via IKZ binnen. Op dit moment speelt het IKZ geen grote rol bij het ontvangen van signalen. De signalen ontvangen via IKZ krijgen ook geen hogere prioritering bij de weging binnen de gemeente.

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-892096.pdf>

¹² Bron: Jaarbeeld 2020 IKZ, juni 2021

Goede systemen voor het oppakken en verwerken van signalen ontbreken

Binnenkomende signalen en actieve onderzoeken worden bij gemeenten nog maar amper gestructureerd geregistreerd en bijgehouden. Gemeenten geven aan dat eigenlijk geschikte software hiervoor niet voorhanden is. Veel systemen zijn cliëntgericht opgebouwd (bijv. CiVision of Suite voor SD), maar bij toezicht op Wmo/Jeugd heb je een systeem nodig dat gericht op de zorgaanbieders. Sommigen gemeenten gebruiken daarom systemen voor inkoop- of contractmanagement. Maar de meeste gemeenten hebben gegevens in Excel-overzichten of verkenner-mappen staan. Het gebrek aan een goed systeem om signalen en onderzoeken te registreren maakt dat gegevensmanagement, met betrekking tot bevoegdheden en bewaartermijnen lastig in te richten is en gegevensuitwisseling niet goed te automatiseren is. Ook is het voor gemeenten lastiger de eigen informatie te (her)gebruiken om bijvoorbeeld na te gaan of er eerdere meldingen zijn over een specifieke zorgaanbieder.

Voor veel meldingen is de context en omstandigheden van de casus belangrijk voor het type melding. Gemeenten maken verschillende afwegingen in wat ze betrouwbaar, haalbaar en zinvol achten om vervolg aan te geven. Prioritering is hierbij een belangrijke stap; de schaarse personele capaciteit moet zorgvuldig verdeeld worden over de binnengekomen meldingen. Waar de ene gemeente aangeeft vooral scherp te zijn op oneigenlijk gebruik van DigiD van een cliënt, hebben andere gemeenten daar nog nooit naar gekeken.

Op dit moment wordt er maar beperkt gemeld bij het IKZ door gemeenten die aangesloten zijn. Soms is de hoop op extra informatie de aanleiding van melden, soms wordt melden bij het IKZ als sluitstuk of administratieve afhandeling gezien.

Onduidelijkheid over welke informatie je mag delen, veel informele Informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling is een ingewikkeld onderdeel in het toezicht Wmo/Jeugd. Wat in welke situatie met wie precies uitgewisseld mag worden, is door veel gemeenten niet eenduidig te beantwoorden. De VNG heeft hiervoor de gegevensmatrix ontwikkeld¹³, die bij een enkele gemeenten wel bekend was. De meeste gemeenten maken bij de gegevensuitwisseling niet expliciet onderscheid tussen persoonsgegevens en niet-persoonsgegevens van zorgaanbieders. Gemeenten gaan wel verschillend om met hoe gegevensuitwisseling wordt gedaan. Er zijn gemeenten die heel behoudend omgaan met het opvragen en delen van gegevens. Zij geven aan dat veel niet mag. Andere gemeenten gaat hier pragmatischer mee om en geven juist aan dat er veel wel kan.

Gemeenten die al wat langer actief bezig zijn met het toezicht, hebben een goed eigen netwerk met korte lijntjes. Andere gemeenten hebben (nog) niet veel contacten en trekken meer alleen op. Bij deze gemeenten zijn de olifantenpaadjes nog wat minder bekend. Gemeenten zijn daarnaast ook afhankelijk van hoe de regionale partijen zich opstellen ten opzichte van gegevensuitwisseling. In sommige regio's is de samenwerking met externe partijen makkelijker dan in andere regio's. Vaak hebben gemeenten dan bilateraal of regionaal contact met (buur)gemeenten. Sommige gemeenten hebben ook breder in regio's overleggen, bijvoorbeeld met periodieke casustafels of periodiek overleg met het RIEC. Daarnaast hebben gemeenten op verschillende manieren bilateraal contact met andere partijen, zoals zorgverzekeraars. Daarnaast wordt informatie

¹³ <https://vng.nl/kennisbank-naleving/gegevensuitwisseling-bij-uitvoering-fraudepreventie-en-fraudebestrijding-wmo-en-jeugdwet-matrix>

ingewonnen bij Logius, Justis en via het SVB-portaal. Vaak wordt er eerst informeel afgestemd (*een beller is sneller*), en wordt er vervolgens een informatieverzoek ingediend indien er relevante informatie voorhanden blijkt. Een officieel informatieverzoek is ook nodig om rekening te houden met de rechtmatigheid van de verkregen informatie. Indien je later wilt overgaan op sanctie of zelfs vervolging zul je het dossier goed op orde moeten hebben

Het IKZ speelt op dit moment geen grote rol in de informatie-uitwisseling. Gemeenten geven maar beperkt aan hier een melding te doen om meer informatie te krijgen. De ervaringen zijn dat er relatief veel tijd overheen gaat en informatie niet altijd toegevoegde waarde heeft, als deze al komt. Melden gaat via een gestandaardiseerd formulier, dat werkt verder makkelijk en prima.

Net als de bij de signalen, geldt ook bij informatie en gegevensuitwisseling dat deze niet gestructureerd wordt bijgehouden in een specifiek systeem. Ook hier wordt gebruik gemaakt van verkenners mappen die als dossier dienen, een enkele keer wordt een contractmanagementsysteem hiervoor gebruikt.

3.4. Handhaving en vervolgstappen

Middelen om te kunnen handhaven blijken vaak beperkt

Tenslotte gaan gemeenten ook heel verschillend om met de vervolgstappen na het onderzoek op onrechtmatigheid. Zoals eerder beschreven in de impactanalyse uit 2020 gaan veel gemeenten heel terughouden om met de term fraude. In beginsel wordt er vooral gesproken over een onrechtmatigheid. Om echt van fraude te kunnen spreken moet er opzet in het spel zijn. Dit blijkt meestal pas later in het proces als er voldoende informatie voorhanden is om dit aannemelijk te kunnen maken. Het onderscheid tussen onrechtmatigheid en fraude is relevant voor de mogelijke vervolgstappen.

Vaak zijn de middelen om te kunnen handhaven uiteindelijk beperkt. Er zijn verschillende manieren om te handhaven:

- Verbeterafspraken met zorgaanbieders en eventueel (aanvullende) structurele evaluaties;
- Via civielrecht of bestuursrecht: hierbij wordt volstaan met het terugvorderen van betaalde gelden of het ontbinden van een contract.
- Strafrecht: dit wordt maar zelden doorlopen. Opzet en dus fraude is lastig aan te tonen en het kost dus ontzettend veel inspanning om de bewijslast rond te krijgen. Daarnaast zijn gemeenten hierbij afhankelijk van de medewerking en prioritering van andere partijen zoals de politie en OM.

Al eerder gaven we aan dat het ontbreken van duidelijke kaders effectief toezicht in de weg zit. De toezichthouder mist dan afspraken en kaders waarop hij naar zorgaanbieders kan handhaven.

Laatste stap ontbreekt nog: het aanpassen van beleid, kaders en van het inkoopproces

Een aantal gesprekspartners bij gemeenten geeft aan dat ze nog niet toekomen aan de laatste stap van het proces. Voor een goede preventie is het belangrijk om de ervaringen uit toezicht en handhaving en *best practices* van andere toezichthouders te gebruiken om het beleid en de kaders aan te passen. Niet alleen van toezicht en handhaving zelf, maar ook voor het inrichten en het stellen van eisen aan aanbieders in het inkoopproces.

4. Positionering IKZ in aanpak gemeenten

In het vorige hoofdstuk hebben we het proces van toezicht en handhaving bij gemeenten beschreven en de verschillende keuzes die hierin gemaakt zijn. In dit hoofdstuk leggen we de werkwijze van het IKZ naast deze gemeentelijke werkprocessen om te kijken deze processen elkaar raken en het beste kunnen aansluiten. Bovendien komen we zo tot aanbevelingen over de inrichting van de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en het IKZ die bijdraagt aan een effectieve aanpak van onrechtmatige zorg en zorgfraude.

4.1. Hoe ziet de werkwijze van het IKZ eruit?

Voor het IKZ verandert er iets; het verandert namelijk van een samenwerkingsverband op basis van verwerkersovereenkomsten, naar een stichting met een wettelijke taak. Wel verwacht het IKZ dat het interne werkproces op hoofdlijnen hetzelfde blijft. Behalve het verplichte karakter voor alle betrokken partijen, worden er door de wet geen wijzigingen in het proces doorgevoerd. Wel wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor de gegevensuitwisseling, wat misschien tot minder terughoudendheid leidt bij sommige partijen. Ook ontstaat er mogelijk meer duidelijkheid voor gemeenten wanneer een signaal gemeld moet worden als het begrip 'ten minste een aanleiding tot een vermoeden van fraude in de zorg', de voorwaarden voor melden bij het IKZ, meer gedefinieerd en geoperationaliseerd wordt.

Als het IKZ van gemeenten een melding krijgt gaat bij IKZ een proces lopen dat vaak meerdere weken beslaat. Vanuit het perspectief van gemeenten bezien, ziet het werkproces bij het IKZ er als volgt uit.

- Allereerst wordt het ontvangen signaal in het zaakstelsel ingevoerd. De meldende gemeenten krijgen een ontvangstbevestiging en eventueel aanvullende vragen over de melding.
- Vervolgens gaan er informatieverzoeken naar andere betrokken gemeenten. In ieder geval naar de andere gemeenten die worden genoemd in melding en/of naar de vestigingsgemeente(n). In geval van een signaal over een PGB-aanbieder wordt door een informatieverzoek aan het SVB het aantal PGB-budgethouders en betrokken gemeenten bij de betreffende zorgaanbieder nagevraagd. Andere relevante bronnen zijn de registers van KvK, AGB-register en jaarverslagen of gegevens van NZa. Dit duurt tussen de 5 à 10 werkdagen.
- De volgende stap is nagaan welke IKZ-partner welke informatie krijgt. Het IKZ heeft een afwegingskader met daarin wat welke partner mag en wil ontvangen. Omdat de partners eigen afwegingen in maken in waar ze zich op richten, kunnen ze ook aangegeven bepaalde meldingen niet te willen ontvangen.
- Indien meerdere partners interesse hebben, wordt de melding geagendeerd en geanonimiseerd besproken op het wekelijkse integraal wegingsoverleg (IWO) van alle aangesloten partners. De bij het IKZ gedetacheerde medewerkers van VNG Naleving nemen daar namens de betrokken gemeenten aan deel. Dit is meestal 2 à 3 weken na de eerste melding.

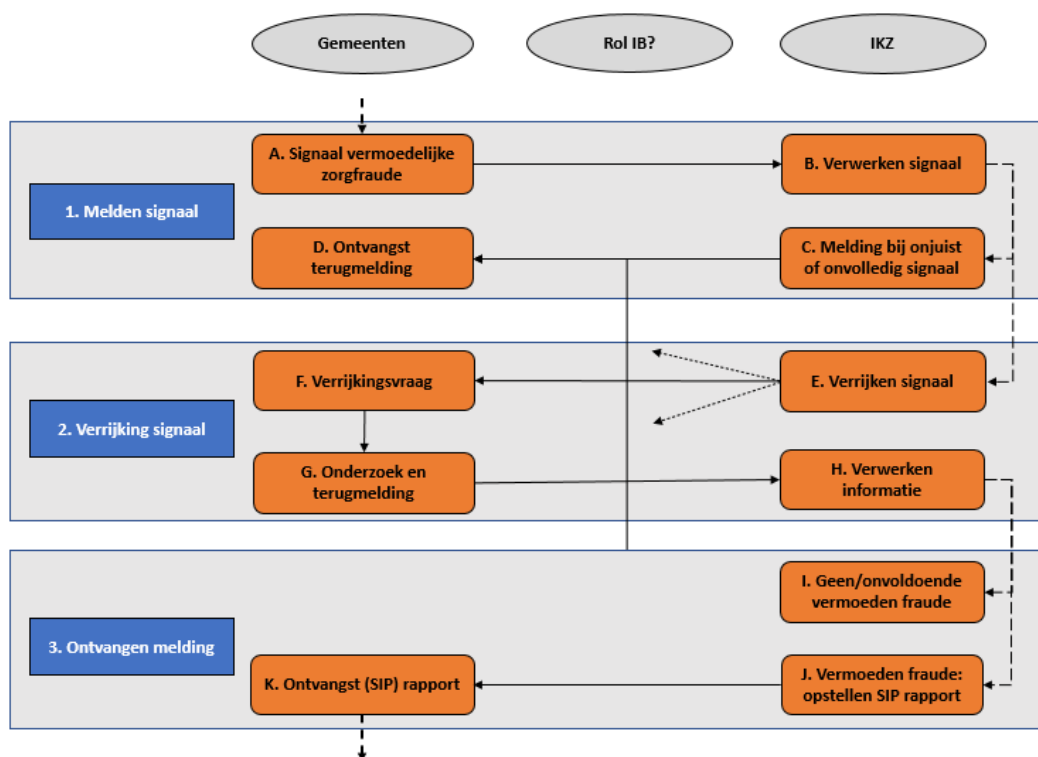
- In het wegingsoverleg wordt besloten om een melding verder te verrijken met informatie van de betreffende partners of de melding niet verder op te pakken.
- Een verrijkte melding wordt uiteindelijk met de betrokken partners, waaronder de betrokken gemeenten, gedeeld.

Naast de doorlooptijd en verschillende afwegingsmomenten die het proces bij het IKZ voor gemeenten ondoorzichtig maken en veel tijd in beslag nemen, hebben betrokken partijen ook nog eens verschillende aandachtgebieden en prioritering. Dit betekent dat partijen zich vooral hierop richten en een echte samenwerking maar lastig van de grond komt.

4.2. De momenten van informatie-uitwisseling met IKZ uitgewerkt

In de afstemming tussen een gemeente en het IKZ zien we drie momenten van informatie-uitwisseling, in het plaatje schematisch weergegeven:

- Het aanleveren van een signaal door een gemeente aan het IKZ;
- De aanvraag tot verrijking van een signaal vanuit het IKZ aan een gemeente;
- Het ontvangen van (een melding van) een verrijkt signaal.



Hieronder beschrijven we de interactiemomenten in meer detail.

1. Melden van signaal van fraude

Met de nieuwe wet moeten gemeenten (en andere betrokken partijen) straks bij vermoedens van fraude van een partij een melding doen bij IKZ. Het eerste doel hiervan is dat het IKZ het signaal van gemeenten kan verrijken en dat dit de gemeente verder kan helpen in het eigen onderzoek.

Het tweede doel hiervan is dat IKZ de aangewezen partijen (waaronder gemeenten) van informatie kan voorzien die gebruikt kan worden in het verdere onderzoek van die partners die een wettelijke taak hebben in de aanpak van zorgfraude.

Gemeenten moeten het doen van een melding op twee punten afwegen; ten eerste moet het gaan om een (aanleiding tot) een vermoeden van fraude. Daarnaast moet de inschatting zijn dat een melding bijdraagt aan het aanpakken van de fraude. Gemeenten beginnen hun onderzoek bij de constatering van een mogelijke onrechtmatigheid. Bij gemeenten is de behoefte voor meer informatie op het moment dat de eigen bronnen al zijn geraadpleegd en er nog steeds het vermoeden is dat er een onrechtmatigheid is. De meeste gemeenten markeren een signaal dan nog niet als fraude, hiervoor moet duidelijk opzet in het spel zijn en het kan ook om een fout gaan. Bij een melding aan het IKZ speelt mogelijke fraude echter een hoofdrol. Het verder operationaliseren van wanneer een melding gedaan moet worden is een nodig om hier meer eenduidigheid in te scheppen.

2. Ontvangen verzoek om verrijking informatie

Indien IKZ dat nodig acht kan zij partijen, waaronder gemeenten, verzoeken om gegevens over een zorgaanbieder aan te leveren. Partijen, waaronder gemeenten, zijn met de nieuwe wet verplicht om de gevraagde gegevens te verstrekken. Het Informatie Knooppunt Zorgfraude ontwikkelt, in samenwerking met de partijen, afspraken over de wijze waarop en de termijn waarbinnen gegevensverstrekking plaatsvindt.

3. Ontvangen van signaal van fraude

Na verrijking van het signaal en bij het blijven bestaan van een vermoeden van fraude stelt het IKZ een Samengesteld Informatie Product (SIP) rapport op en verstuurt dat naar een geëigende instantie. Dit kan de gemeente zijn die het signaal zelf heeft aangeleverd, maar ook andere gemeenten of partijen waarvoor de informatie relevant is.

4.3. Huidige ervaring van gemeenten met het IKZ

Al in de vorige impactanalyse was de conclusie dat het IKZ op dit moment voor de meeste gemeenten geen grote rol speelt bij het toezicht. Er wordt beperkt gemeld aan IKZ en komen weinig meldingen vanuit IKZ naar gemeenten. Ook wordt de waarde van meldingen en het vervolg dat hier uitkomt niet erg hooggeschat. Daarbij wordt door veel gemeenten aangegeven dat een inhoudelijke reactie lang op zich laat wachten en het onduidelijk is welk proces zich ondertussen afspeelt bij het IKZ. De ervaring met IKZ is dus beperkt, en niet overwegend positief.

Voor gemeenten die nog maar nauwelijks bezig zijn met toezicht, is het IKZ nog geenszins relevant en kun je ook niet anticiperen op hoe het eruit moet zien of wat je zou kunnen helpen. Gemeenten die al wat verder zijn hebben zelf vaak al een goed netwerk voor informatie-uitwisseling. Door een goede samenwerking in de regio, vaak met andere gemeenten, soms ook met de regionale ketenpartijen, lopen informatielijnen vaak al buiten IKZ om. Dit directe contact met partners heeft als voordeel dat je als gemeente sneller kunt schakelen.

De huidige informatieafwisseling met het IKZ en werkprocessen binnen IKZ zorgen er voor dat meldende gemeenten geen zicht hebben op de voortgang, doorlooptijd en gezette stappen in het proces. Het is een *black box* voor hen, in tegenstelling tot andere partijen waar informatie wordt uitgewisseld. Het IKZ werkt volgens een zorgvuldig protocol. Die zorgvuldigheid is goed, maar komt niet altijd overeen met de afweging die een gemeente zelf al heeft gemaakt. Het is dus een risico om je hiervan afhankelijk te maken voor informatie, omdat je geen zicht of invloed op het proces hebt. Zo blijft het een reële optie dat gemeenten hierdoor toch de eigen olifantenpadjes gaan gebruiken.

Als er een melding wordt gedaan bij het IKZ, of bij het aanleveren van informatie voor verrijking op verzoek van het IKZ, is de ervaring dat dit niet heel ingewikkeld is en niet veel tijd kost. Enkele gemeenten geven aan gebruik te maken van het dashboard van IKZ, maar vinden nog onduidelijk wat de toegevoegde waarde is.

4.4. Rol IKZ in gemeentelijk proces

Met de wettelijke grondslag voor het IKZ en de informatie-uitwisseling verandert er feitelijk niets in de processen of samenstellen van partijen. Wel vraagt de wettelijke grondslag en de verplichting die van informatielevering (in theorie) meer inzet van de betrokken partijen. Dit moet in praktijk nog wel blijken, want ondanks de verplichting maken partijen nog steeds zelf de afweging of informatieverstrekking in een bepaalde situatie noodzakelijk is. Wel zijn alle partijen én gemeenten automatisch aangesloten op het IKZ en kunnen zich niet formeel hieruit terugtrekken.

De bij het IKZ aangesloten partijen worden door gemeenten herkend als nuttige informatiebronnen. Wel worden ook nog veel relevante partijen genoemd die niet bij het IKZ zijn aangesloten. Het is voor gemeenten niet helemaal duidelijk wat de afweging is geweest om sommige partijen wel, andere partijen niet aan te sluiten. Omdat het heel specifiek in de wet zelf is opgenomen, is niet de verwachting dat dit in toekomst nog aangepast gaat worden. Dit betekent dat ook als je optimaal gebruik maakt van het IKZ, je als gemeente altijd nog andere relevante informatiebronnen aanvullend moet raadplegen. Dit betekent ook dat de informatiepositie van gemeenten in sommige gevallen rijker is dan die van IKZ, die vanuit de wet maar toegang heeft tot een afgebakend deel van de informatie. Een gemeente kan in feite bij alle partijen een informatieverzoek doen. Wel blijkt uit de praktijk dat dit niet altijd gehonoreerd wordt, maar het is niet duidelijk of deze informatie in hetzelfde geval via het IKZ dan wel bij gemeenten terecht zou komen.

De potentiële toegevoegde waarde van het IKZ voor gemeenten is:

- Mogelijk makkelijker toegang tot informatie die niet aan individuele gemeenten verstrekt mag worden. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat informatie van de Belastingdienst vaak moeilijk te krijgen is.
- Daarnaast kan het ook efficiënter werken van een informatieknooppunt gebruik te maken in plaats van alle partijen afzonderlijk te contacteren. Dat kan gemeenten werk schelen.
- Ook kunnen gemeenten vanuit het IKZ signalen krijgen als er vanuit andere partijen wordt gemeld. Hoewel dit op dit moment nog niet van veel toegevoegde waarde lijkt, kan het in

toekomst toenemen als het IKZ meer van de grond komt. Zeker als er op landelijk niveau signalen van buiten de 'bekende' samenwerkingsregio komen.

Tegelijk speelt het IKZ op dit moment bij de meeste gemeenten geen grote rol in het ontvangen van signalen of als informatiebron voor eigen signalen. Op dit moment maken gemeenten eerder gebruik van formele en informele regionale contacten omdat het sneller gaat en meer oplevert. Mede hierdoor is de meldingsbereidheid bij het IKZ momenteel laag. Een enkele gemeente geeft ook aan 'meer te brengen dan te halen'. Het IKZ zal zich als 'informatiemakelaar' dus wel eerst moeten bewijzen.

4.5. Voorwaarden voor een goede informatie-uitwisseling met IKZ

Met het formaliseren van het IKZ en de wettelijke verplichting voor informatie-uitwisseling, volgt ook de vraag hoe een en ander ingericht moet worden en hoe gemeenten ondersteund kunnen worden hiermee. Op dit moment wordt een melding aan het IKZ via een meldingsformulier gedaan¹⁴. De informatie wordt door gemeenten handmatig ingevuld. Het gaat hierbij deels ook om kwalitatieve informatie waarbij een gebeurtenis of context wordt toegelicht. Een melding wordt (meestal) door de toezichthouder gedaan op basis van het eigen bijgehouden dossier.

De informatie-uitwisseling tussen een gemeente en het IKZ is een van de stappen in het proces van toezicht en handhaving bij een gemeente. Indien de wens zou zijn om bij het doen van een melding of een verrijkingvraag te automatiseren, is een voorwaarde dat gemeenten meer systematisch met de informatie werken. Dit is op dit moment bij (vrijwel) geen enkele gemeente het geval, blijkt uit de gesprekken met gemeenten en de regioadviseurs die hier goed zicht op hebben. Gemeenten zijn op dit moment nog vooral geholpen met een handhavingssysteem voor signalen en onderzoeksdossiers op zorgaanbiederniveau. Dan zou vervolgens kunnen worden bekeken welke informatie voor welke stap aangeleverd moet worden, volgens welke ontologie en wat voor systeem om gegevensuitwisseling daarbij past. Aanbeveling is de inrichting van proces en gegevensuitwisseling het vanuit functionele informatiebehoefte te bekijken.

Voor het berichtenverkeer tussen gemeenten en het IKZ zijn de opties een portaal of een centrale voorziening. Gezien het aantal meldingen en de wensen van gemeenten is een portaal met notificaties vanuit het IKZ een goede optie. Voor een effectieve aanpak van onrechtmatigheid en fraude in de zorg is het voor gemeenten belangrijk het proces hiervoor zo in te richten dat je als gemeente inzage in de voortgang hebt. Belangrijke voorwaarde is, welke keuze ook gemaakt wordt, dat het om veilig berichtenverkeer gaat. Dus dat spreekt wel voor een gestructureerde voorziening die je goed kunt beveiligen.

Uit de gesprekken met de verschillende toezichthouders en handhavers komen de volgende voorwaarden voor een goede informatie-uitwisseling met het IKZ naar voren:

- Gemeenten willen zicht op de voortgang en status van hun melding (dit is nu niet het geval in het contact met het IKZ);

¹⁴ <https://vng.nl/nieuws/ikz-verbetert-meldingsproces-signalen-zorgfraude>

- Daarnaast willen zij kunnen zien welke partijen er mee bezig zijn, welke informatie centraal al bekend is en welke informatie nog ontbreekt;
- Belangrijk is om proactief het systeem te kunnen raadplegen en gebruiken en makkelijk gezamenlijk met partners een zaak te kunnen oppakken;
- Zij zijn gediend met snellere informatie-uitwisseling en meer en betere informatie;
- Er is geen behoefte aan standaardisering van codes of systematiek voor melding aan IKZ. Bij signalen is de context erg belangrijk en die is lastig in standaarden te vatten, anders dan het gestandaardiseerde formulier dat nu al voor meldingen bij IKZ gebruikt wordt.

Een voorbeeld van informatie-uitwisseling dat door veel gesprekspartner wordt genoemd als een positief instrument is het huidige SVB-portaal.

Het lastige blijft dat ook als aan deze voorwaarden wordt voldaan er aan het einde van het traject wel een handelingsperspectief moet zijn. Als gemeenten hier veel tijd en moeite aan besteden, maar opvolging in civiel recht, bestuursrecht lever te weinig op en strafrechtelijk blijft lastig, ondermijnt dit toch uiteindelijk de samenwerking.

Maar op dit moment wordt er vanuit de wet ingezet op berichtenverkeer via het IB. Daarmee lijkt impliciet een keuze te worden gemaakt voor een centrale voorziening met een geautomatiseerd berichtenverkeer. Dat lijkt gezien het bovenstaande niet de voor de hand liggende keuze, qua effectiviteit en efficiency. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de rol van het IB voor gemeenten.

4.6. Meerwaarde van het IB als schakel tussen IKZ en gemeenten

De verstrekking van signalen door gemeenten aan het IKZ geschiedt volgens het nieuwe wetsontwerp door tussenkomst van het Inlichtingenbureau (IB). Wat de rol van het IB in het toezichthoudende proces precies voor gemeenten betekent, is lastig vast te stellen omdat deze nog niet uitgewerkt is. De routeringsfunctie of verrijkingfunctie uit de Wbsrz betekent dat het IB verplicht als schakel tussen gemeenten en IKZ zit. Het IB staat op dit moment vooral bekend om de efficiënte afhandeling van de grote omvang van het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders. Gezien het beperkte aantal meldingen tussen gemeenten en IKZ en het feit dat in de huidige situatie gemeenten wel al direct met het IKZ schakelen, is het onduidelijke wat in de nieuwe situatie de meerwaarde van het IB als extra schakel hiertussen is.

In principe verricht het IB volgens het wetsvoorstel twee functies; verrijking en routing. Als informatiedienst die relevante informatie (verrijking) aanlevert is het niet noodzakelijk dat ze tussen IKZ en gemeenten zitten. Ze zouden als informatiepartner aan het IKZ gekoppeld kunnen worden als een ketenpartner, omdat zij relevante informatie hebben voor taak IKZ. Het IB heeft bij gecontracteerde zorg (ZIN) zicht heeft op welke gemeenten een contract hebben met een specifieke zorgaanbieder (verwijsindex), net als het SVB die informatie heeft voor Pgb's. Een andere optie is dat gemeenten informatie bij het IB ophalen indien dit relevant is voor hun eigen informatiepositie. Maar de meerwaarde van het IB is vooral relevant voor het IKZ omdat het IKZ moet bepalen naar welke andere gemeenten een signaal wordt gestuurd, en het IB voor ZIN (als enige) dit inzicht heeft.

In dit onderzoek hebben we in eerste instantie gevraagd hoe gemeenten aankijken tegen een mogelijke rol van het IB in dit proces:

- Gemeenten geven aan dat ze, in het beperkte contact dat ze tot nu toe met het IKZ hadden, geen goed zicht hadden op het proces dat zich hierachter afspeelde. Welke informatie heeft het IKZ, aan wie vragen ze wat uit, wanneer kun je iets terugverwachten. Onder anderen deze onduidelijkheid zorgt ervoor dat het IKZ op dit moment voor veel gemeenten (nog) geen prominente rol heeft in de toezichhoudende rol. Inzage in proces en voortgang en korte directe lijnen zijn een belangrijk uitgangspunt in informatie-uitwisseling ten behoeve van fraudebestrijding. Een extra schakel tussen IKZ en gemeenten zou dit mogelijk bemoeilijken en als belemmering kunnen worden ervaren.
- Ook is het voor gemeenten niet logisch dat zij geen zicht zouden hebben op de vragen om verrijking vanuit het IKZ. Bovendien kan een uitvraag van het IKZ op zich al een signaal zijn. Ook dit pleit niet voor een extra schakel.
- Het IB is niet bekend bij toezichhouders en handhavers in het Wmo/Jeugd-domein. Indien er herkenning is, volgt dit vooral vanuit bekendheid met de participatiewet of vanuit de backoffice m.b.t. GGK. Voor gemeenten is het IB dus geen vanzelfsprekende partij in hun toezichhoudende rol.
- De informatiepositie van het IB is ook niet duidelijk. Het is niet waarschijnlijk dat het IB over alle informatie beschikt die gemeenten zelf hebben vanuit hun toezichhoudende rol. Veel informatie staat bij gemeenten in notulen, verkenner-mappen of Excel-overzichten. Het IB heeft daarnaast alleen zicht op het berichtenverkeer tussen gemeente en zorgverzekeraars bij gecontracteerde zorg (ZIN) en niet bij Pgb's. Hierdoor ontbreekt informatie bij verrijking als deze (alleen) vanuit het IB komt.
- Er zijn op dit moment nauwelijks gemeenten met een proces waarin veel geautomatiseerd is. De vraag is dan welke meerwaarde het IB heeft als niet kan worden aangesloten op geautomatiseerde processen. Als je kijkt naar procesbeschrijving IKZ, zie je dat er best wel wat heen en weer gecorrespondeerd wordt; uitvragen verrijking, ontvangen signaal, melden onvolledigheid of onjuistheid, opvragen aanvullende informatie, melden van wegvallen vermoeden tot fraude, aanleveren SIP (samengesteld informatieproduct). Is de doorgeef functie via het IB dan niet vooral een extra risico?

Ook het IB zelf heeft nog geen concrete inzage in wat zijn moeten leveren om aan de in de wet omschreven taak te kunnen voldoen. Op dit moment is de status dat hoewel in de wet is opgenomen dat al het verkeer tussen gemeenten en het IKZ via het IB verloopt, het IB in de praktijk nog geen opdracht heeft gekregen om hier iets voor te ontwerpen of maken. Een eerste voorstel voor het automatiseren van meldingen op basis van berichtenverkeer op verzoek van VNG bleek om een forse investering te vragen; de ontwikkelkosten werden op ruim 1 miljoen euro geraamd en structureel op bijna € 770.000.-. In verhouding tot het aantal meldingen wat nu gedaan wordt en wat in toekomst te verwachten is, zijn de investeringskosten aanzienlijk en moet afgewogen worden of kosten opwegen tegen de baten. Naar aanleiding hiervan zijn tot op heden nog geen vervolgstappen gezet om tot een alternatief te komen of een concrete opdracht te omschrijven. Het IB geeft aan dat zij echter wel een concrete opdracht met financiering nodig hebben om hiervoor aan de slag te gaan. Tegelijk is er bij het IB twijfel over wat het voor het IB betekent dat voor hen op dit moment de wet niet uitvoerbaar is bij gebrek aan een systeem dat hierin voorziet.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van dit verdiepend onderzoek naar het Informatie Knooppunt Zorgfraude 2.0. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor de toekomstige informatie-uitwisseling tussen gemeenten en het IKZ.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving binnen de Wmo en Jeugdwet. De samenwerkingen en de informatie-uitwisseling met het IKZ heeft als doel de effectiviteit van toezicht en handhaving in de zorg te vergroten. Om het IKZ goed te laten werken moet het zo goed mogelijk aansluiten bij de bestaande aanpak van onrechtmatigheid en zorgfraude van gemeenten. Geen van de gesproken gemeenten heeft op dit moment al een volledig uitgewerkte aanpak van onrechtmatigheid en zorgfraude en alle gemeenten geven aan over onvoldoende capaciteit te beschikken om de taken uit te voeren.

Onderstaand geven we antwoord op de onderzoeksvragen van dit verdiepend onderzoek. Allereerst beantwoorden we de standaard onderzoeksvragen die we voor onze impactanalyses gebruiken, vervolgens gaan we nog in op de verdiepende onderzoeksvragen.

5.1. Beantwoording onderzoeksvragen

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe gegevensuitwisseling?

Zoals ook al eerder in de impactanalyse op de Wbsrz aangegeven, is de wijziging in de gemeentelijke werkwijze, met de komst van het IKZ, beperkt. Het is niet nodig werkprocessen aan te passen, ook het soort gegevens dat zij in de processen gebruiken en de gegevensopslag blijft hetzelfde. Wat wijzigt is het verplichtende karakter van de meldingen. Dit betekent dat alle gemeenten en alle andere partijen verplicht informatie moeten leveren als dat nodig is voor de fraudebestrijding, of als het IKZ daarom verzoekt. Het eerste is zelf in te vullen, partijen moeten zelf nagaan of het opportuun is om een melding bij het IKZ te doen. Het tweede is minder vrijblijvend, in principe moeten partijen de gevraagde informatie aan het IKZ aanleveren. Op de te verwachten extra tijdbesteding zijn we in de eerdere impactanalyse nader ingegaan.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Hetzelfde geldt voor de veranderingen voor de gemeentelijke organisatie, ook hier is de impact beperkt. Gemeenten gaan voor het IKZ in feite niets anders doen, en hoeven ook niet iets extra voor te bereiden. Dat wordt wel anders als je de rol van het IB hierbij betreft. Nu doen aangesloten gemeenten een melding bij het IKZ via een (web)formulier, in de nieuw situatie moet de melding via een nog nader in te vullen route aan het IB worden gedaan. Het is nog niet uitgewerkt hoe deze route er uit gaat zien en of gemeenten aan hun kant nog iets extra's hiervoor moeten regelen. Gemeenten hebben zelf geen beeld van wat het IB als schakel tussen gemeenten en het IKZ kan toevoegen, het IB is op dit moment geen partij in de processen rondom toezicht.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Voor de hoofdtaak, het melden bij het IKZ en het verrijken van informatie op verzoek van het IKZ, zijn gemeenten in principe toegerust. Voor het eerste geldt dat gemeenten zelf de afweging

moeten maken of melden opportuun is, gemeenten die zelf beperkt onderzoek doen en toezicht voeren, zullen minder of geen aanleiding hebben om te melden. Indien het IKZ een verrijkingsvraag doet kunnen gemeenten ook alleen maar leveren wat ze zelf weten en wordt niet gevraagd om zelf ook nog extra onderzoek te doen.

Voor de praktische uitvoering geldt, zoals hierboven al aangegeven, dat deze op dit moment niet uitvoerbaar is. In de wet is aangegeven dat contact en gegevensuitwisseling met het IKZ via het IB moet verlopen, in praktijk is hier nog niets voor geregeld. Op dit moment heeft het IB nog geen concrete opdracht met financiering gekregen om hier iets voor te ontwerpen of maken. Op dit moment is de wet daarom niet uitvoerbaar, bij gebrek aan systeem dat voorziet in de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en IKZ via het IB.

Het IB staat op dit moment vooral bekend om de efficiënte afhandeling van de grote omvang van het berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders. Gezien het beperkte aantal meldingen tussen gemeenten en IKZ, lijkt de meerwaarde van het IB als schakel hiertussen om die reden nauwelijks aanwezig. Het IB zou wel als extra partij aan het IKZ kunnen worden verbonden in plaats van als extra schakel tussen gemeenten en het IKZ. Het IB heeft bij gecontracteerde zorg (ZIN) zicht heeft op welke gemeenten een contract hebben met een specifieke zorgaanbieder (verwijsindex), net als het SVB die informatie heeft voor Pgb's. Het IB kan dus voor verrijking van informatie zorgen, omdat het IB weet in welke gemeenten ZIN-aanbieders actief zijn.

Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de uitvoering van de procedure verbonden?

Op de extra kosten die aan de kant van gemeenten te verwachten zijn voor het onderdeel IKZ zijn we in de impactanalyse naar de Wbsrz al ingegaan, samenvattend ging het hier vooral om mogelijk extra inzet van medewerkers. Wat nog onduidelijk is, is of er aan de kant van gemeenten ook verwacht wordt dat ze technisch nog iets regelen om met het IB te kunnen schakelen. Indien dit het geval is, zal hier een apart onderzoek naar moeten worden gedaan zodra er meer bekend is over de invulling van het contact en de gegevensuitwisseling met het IB.

Wat zijn de verwachte effecten van deze procedure?

In ons verdiepend onderzoek komt naar voren dat gemeenten geen grote verwachtingen hebben van het huidige IKZ. Ook met het nieuwe verplichtende karakter, verwachten gemeenten niet ineens meer meldingen aan het IKZ te doen. Dit is vergelijkbaar met de resultaten van de eerdere impactanalyse. Wel zou het gemeenten kunnen helpen dat de vrijblijvendheid voor andere betrokken partijen wegvalt, al is iedereen nog in afwachting van hoe dit in praktijk door alle partijen gaat worden ingevuld.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Belangrijkste randvoorwaarde is op dit moment dat er duidelijkheid komt over de rol van het IB en hoe dit praktisch ingevuld gaat worden. Zonder dat dit duidelijk is en hier iets voor geregeld wordt is de Wbsrz op het onderdeel IKZ niet uitvoerbaar.

In het verlengde hiervan is een tweede belangrijke randvoorwaarde, dat het contact en de gegevensuitwisseling met het IKZ voor gemeenten makkelijk verloopt en vooral dat gemeenten meer inzicht krijgen in dit proces. Nu is het IKZ voor gemeenten een *black box*; je stopt er iets in maar je weet niet of en wanneer je er iets uit krijgt en wat dit dan is. Je kunt het dus ook niet als

vaste stap in je proces opnemen, omdat toegevoegde waarde te onzeker is. Andere wegen zijn dan vaak directer en sneller, en dat ondermijnt de werking van het IKZ.

5.2. Beantwoording verdiepende vragen

Hieronder gaan we vervolgens nog specifiek in op de verdiepende vragen die voor dit onderzoek zijn opgesteld.

Hoe komen gemeenten nu tot een signaal?

Signalen komen vooral van consultants en betreffen vooral Wmo-aanbieders en veel minder Jeugd-aanbieders. Sommigen gemeenten hebben vooral aandacht voor gecontracteerde zorg en ontvangen vooral ZIN-signalen. Andere gemeenten hebben meer focus op PGB-aanbieders en ontvangen vooral hierover signalen, ook via het SVB-portaal. Andere mogelijke bronnen voor signalen zijn een meldpunt via de (gemeentelijke) website waarop eenieder een melding kan doen, het regionale RIEC-overleg of regionale casustafels met andere gemeenten.

Een belangrijke constatering uit het onderzoek is dat in de meeste signalen van zorgfraude informatie-uitwisseling met het IKZ geen rol speelt. Het aantal signalen dat via het IKZ binnenkomt is beperkt ten opzichte van andere signalen en de meerwaarde is beperkt.

Wat is de kwaliteit en vergelijkbaarheid van deze meldingen?

Signalen komen uit verschillende bronnen en zijn niet allemaal vergelijkbaar. De kwaliteit van het signaal is niet altijd direct duidelijk, aanvullend onderzoek is vaak nodig. Een signaal bestaat naast enkele standaardgegevens (naam zorgaanbieder, onder welke wet het valt, waar het signaal vandaan komt) uit kwalitatieve informatie waarmee de casus wordt omschreven. Context van de melding en wat er aan de hand is, is dus een belangrijk onderdeel. Bovendien speelt de context ook een belangrijke rol voor de prioritering en de verdere aanpak. Gemeenten hebben verschillende 'aandachtsgebieden' waar ze meer of minder op inzetten. Hoe het zorgaanbod 'aan de voorkant' is ingericht speelt ook een rol in hoe het toezicht op de zorg wordt vormgegeven en welke prioriteiten worden gesteld. Signalen vanuit IKZ krijgen geen hogere prioritering bij de weging binnen de gemeente.

Welke systemen worden nu gebruikt? Hoe worden de interne gegevens verwerkt?

Goede systemen voor het oppakken en verwerken van signalen en het bijhouden van onderzoeksdossiers ontbreken. Het gebrek aan een goed systeem om signalen en onderzoeken te registreren maakt dat gegevensmanagement, met betrekking tot bevoegdheden en bewaartermijnen lastig in te richten is en gegevensuitwisseling niet goed te automatiseren is. Het risico hiervan is dat het compliance aan de AVG hierdoor zeer lastig is, net als goed gebruik en hergebruik van eigen informatie.

Hoe wordt de uitwisseling van gegevens met externe partijen vastgelegd?

De uitwisseling van gegevens met externe partijen gaat op verschillende manieren. Voor meldingen aan het IKZ wordt een (web)formulier gebruikt. Met andere partijen wordt soms (fysiek of digitaal) aan casustafels overlegd en informatie komt terecht in (persoonlijke) notulen.

Daarnaast wordt vaak in eerste instantie informeel (telefonisch, fysiek of online) overlegd met externe partijen, waarbij indien nodig een officieel informatieverzoek wordt gedaan. Vastlegging van informatie bij gemeenten gebeurt meestal ongestructureerd in notulen, verkennermappen of Excel-overzichten. Een enkele keer wordt een contractmanagement systeem gebruikt om informatie over zorgleveranciers te registreren.

Is er een (uniforme) wijze van vastlegging gewenst (met oog op automatische verwerking)?

De diversiteit van informatie-uitwisseling en opvolging van meldingen is te groot om op een plaat te zetten. Processen intern bij gemeenten kennen grote verschillen, de mate van uitwisseling met andere partijen ook. Het heeft momenteel voor gemeenten geen meerwaarde om een procesbeschrijving van een (uniforme) wijze van vastlegging op te leveren. In de informatie-uitwisseling met andere partijen gaat het naast een aantal standaardgegevens vooral over kwalitatieve informatie waarmee de casus omschreven wordt. Automatische verwerking of uitwisseling is op dit moment niet iets waar gemeenten een goed beeld bij hebben.

Wel hebben gemeenten behoefte aan een systeem of handavingsmodule op zorgaanbiedersniveau, bijvoorbeeld als toevoeging op inkoop- en contractmanagementsystemen. Daarnaast zijn er enkele gemeenten die ook gebruik maken van BI-tools (*business information*) voor data-analyse om vanuit de eigen backoffice risicosignalen te kunnen vinden. Dit zou mogelijk ook een interessante toepassing zijn voor andere gemeenten die inkoop- en contractmanagement al goed hebben ingericht.

5.3. Aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling betreft de rol van het Inlichtingenbureau. Deze rol moet duidelijker worden en leiden tot een opdracht aan het IB of het IB moet geen rol krijgen in de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en IKZ.

Aanvullende aanbevelingen voor de toekomstige informatie-uitwisseling met het IKZ

Hieronder vatten we de belangrijkste aanbevelingen samen ten aanzien van het inrichten van de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en het IKZ.

- Gemeenten hebben zicht nodig op de voortgang en status van een melding bij IKZ, zodat ze in hun eigen proces hierop kunnen anticiperen.
- Zij willen zelfstandig kunnen zien welke partijen met een melding bezig zijn, welke informatie al bekend is en welke informatie nog ontbreekt.
- Een portaalsysteem, zoals het huidige SVB-portaal lijkt hiervoor een geschikte manier. Belangrijk is om proactief het systeem te kunnen raadplegen en gebruiken en vervolgens makkelijk gezamenlijk met partners een zaak te kunnen oppakken. Hierdoor kan de capaciteit worden verdeeld en lopen partners elkaar ook niet voor de voeten.
- Gemeenten hebben geen behoefte aan verdere standaardisering van codes of systematiek voor melding aan IKZ. Bij signalen is de context erg belangrijk en die is lastig in standaarden te vatten. Meldingen zijn nu al gestandaardiseerd via een formulier, dat werkt voldoende goed. Een eenduidige manier van melden en herkenbaarheid in de systematiek is wel van toegevoegde waarde.

- Het automatiseren van informatie-uitwisseling tussen gemeenten en IKZ (via het IB) is op dit moment geen realistische oplossing, onder andere omdat er aan de kant van gemeenten geen systeem is om mee te koppelen.

Relevante aanbevelingen m.b.t. IKZ uit eerdere impactanalyse

In de eind 2020 opgeleverde impactanalyse over de Wbsrz en het onderdeel IKZ werden al de te hoge verwachtingen van de Wbsrz getemperd en duidelijkheid gevraagd rondom de rol en de toevoegde waarde van het IB. De belangrijkste aanbevelingen uit dat onderzoek hebben, naar het aanziet, niet tot relevante veranderingen aan de wet of de invulling ervan geleid. De volgende aanbevelingen zijn daarom nog eens relevant.

- Het begrip 'fraude' zoals dat voorkomt in de Wbsrz 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?
- Maak duidelijk wat het IKZ toevoegt. Wat mag straks wel wat nu niet mag? Wat houdt verrijking van een melding in? Hoe kan dit gemeente helpen om een zaak tegen een zorgaanbieder sterker te krijgen?
- Zorg voor voldoende capaciteit bij IKZ om goed en tijdig opvolging te kunnen geven aan een melding.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Gemeente Den Haag	Ronald Bruggeman
Gemeente Eemsdelta	Gianny Wijnhold
Gemeente Emmen	Heleen Kerssies en Koos Roelofs
Gemeente Gooise Meren	Mirjam Rikkerink
Gemeente Heerlen	Raphaël Teeling
Gemeente Hengelo	Esther van Soest en K Mooijweer
Gemeente Nijmegen	Marco Vermaas en Jerry Hek
Gemeente Rhenen	Sandra Geurts en Zwaantje van 't Veer
GGD Groningen	Yvonne Aartsma en Geesje Santing
IKZ	Lieke Freeke en Luciël van Eer
Inlichtingenbureau	Bas Tuinenga
ISD Bollenstreek	Judith Bouman
Ministerie van VWS	Rogier Bennink
Peelgemeenten	Esther Merlo en Anita van Loon
VNG Realisatie	Ronald de Zwart
VNG Naleving – regio-adviseurs	Ila van Wijk, Renée Emmelkamp en Vincent Vos

Bijlage B: Artikelsgewijs AMvB; Besluit bsrz

Verstrekken door gemeenten: In artikel 3.2 wordt nader gespecificeerd welke gegevens gemeenten aan het IKZ moeten verstrekken bij een vermoeden van fraude in de zorg:

- 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 zorg, hulp of ondersteuning ontvangen, dochterondernemingen, concernrelaties en bestuurders;
- Gegevens over het domein en de soort zorg, hulp of ondersteuning die de aanbieder levert dan wel de cliënt ontvangt;
- Gegevens over het aantal lopende onderzoeken, alsmede de aard van die onderzoeken;
- Gegevens over en afkomstig uit afgeronde onderzoeken, voor zover die gegevens betrekking hebben op fraude in de zorg;
- Het aantal afgegeven beschikkingen op grond van de Jeugdwet of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, alsmede de aard daarvan, behorend bij een aanbieder;
- Declaratiegegevens, zijnde gegevens over overeengekomen en geleverde prestaties, door een aanbieder; en
- Benchmarks.

Melding door gemeenten: Gemeenten moeten voor het doen van een melding de volgende afweging maken (artikel 3.13). De resultaten van deze weging vormen onderdeel van de gegevens betreffende de aanleiding tot een vermoeden van fraude in de zorg:

- 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.
- 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;
- Welk type gegevens de aanleiding tot het vermoeden van fraude in de zorg redelijkerwijs verder zouden kunnen onderbouwen, dan wel ontkrachten;
- 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
- 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.

Ontvangen door gemeenten: Het IKZ verwerkt en verrijkt de ontvangen gegevens en verstrekt deze aan de handhavende partij(en). In artikel 3.12 wordt aangegeven om welke gegevens het gaat:

- 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;
- Gegevens over het domein en de soort zorg, hulp of ondersteuning die de aanbieder levert;
- Gegevens over het domein waarin een cliënt zorg, hulp of ondersteuning ontvangt; en
- Gegevens aangaande de eigenschappen van de vermoede fraude.

Alleen de rijksbelastingdienst (waaronder de FIOD) hebben een uitzonderingspositie, moeten toestemming verlenen, omdat deze onder de politiewet vallen (artikel 3.11).

Daarnaast zijn er verschillende artikelen over de werkwijze van het IKZ die indirect ook gevolgen hebben voor gemeenten (artikel 3.14 t/m 3.18).

In artikel 3.24 is aangegeven dat er gezamenlijk afspraken (IKZ en instanties) moeten komen over de gegevensvertrekking. Dit gebeurt in elk geval elektronisch (artikel 3.25), IKZ en instanties werken dit samen uit, IKZ beheert de boel (artikel 3.26).

Het IB komt in het besluit niet voor.