



# **Uitvoeringstoets Waarschuwingregister zorgfraude**

## **Eindrapport**

Auteurs: Ewout Bückmann en Jolinda Schram

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2024



**VNG Realisatie**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag  
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

[vngrealisatie.nl](https://vngrealisatie.nl)

# Management samenvatting

Het waarschuwingsregister (WR) zorgfraude is één van de twee onderdelen van de Wet bevorderen samenwerking rechtmatige zorg. Gemeenten en zorgverzekeraars kunnen via het Waarschuwingsregister zorgfraude gegevens, waaronder (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens, aan elkaar verstrekken. In de periode van juni en juli 2024 heeft VNG Realisatie de uitvoerbaarheid voor gemeenten getoetst van het WR en bijbehorend protocol. De bevindingen zijn gebaseerd op een interview, twee gezamenlijke sessies met 15 gemeenten en drie samenwerkingsverbanden en een enquête ingevuld door 13 van deze gemeenten.

## **Hoofdconclusie: uitvoerders bezorgd dat resultaten van WR niet opwegen tegen benodigde inzet**

Bij een gerechtvaardigde overtuiging van fraude is de wijze van registratie in het WR vastgelegd in het protocol. Om de verschillende stappen uit het protocol te volgen zijn aanpassingen van werkwijzen en procedures van gemeenten nodig en is per registratie extra capaciteit van toezichthouders en toetsers nodig. Gezien de al grote belasting van de toezichthouders en de extra benodigde personele capaciteit voor registratie, maken de gemeentelijke uitvoerders zich zorgen of deze extra inzet opweegt tegen de resultaten die het WR gaan opleveren. Zowel deze inhoudelijke knelpunten (toegangsdrempel voor het WR sluit niet aan bij de gemeentelijke praktijk) als de organisatorische knelpunten (het inrichten van nieuwe werkprocessen, arbeidsintensieve raadpleging van het register) zorgen voor twijfels over de effectiviteit van het WR. De vraag bestaat of het WR daadwerkelijk de aanpak van zorgfraude voor gemeenten gaat vergemakkelijken.

## **Het protocol Waarschuwingsregister Zorgfraude vergt veel van de gemeentelijke uitvoering**

Om aangesloten te zijn bij het WR voor registratie en raadpleging dient een gemeente de volgende stappen te zetten (en bijbehorende werkprocessen in te richten of aan te passen):

- Verwerkersovereenkomst tussen gemeente en het register over het vastleggen van de benodigde verwerking van persoonsgegevens;
- Vastleggen en actueel houden welke functies in het WR mogen registeren, controleren, aanpassen of verwijderen en welke functies het WR mogen raadplegen;
- Inrichten van registers voor raadpleging, een bezwaarprocedure en een klachtenprocedure;
- Training en instructie aan de betreffende medewerkers m.b.t. werking en gebruik van het WR;
- Publicatie over de wijze waarop het WR wordt gebruikt en informeren van gecontracteerde zorgaanbieders.
- Procedures voor toetsing, controle, actualisatie, verbetering of aanvulling, verwijdering uit het WR en voor archivering. Alle gemeenten moeten een controleerbaar proces inrichten ingeval een voorgedragen zorgbedrijf na toetsing niet in het WR wordt geregistreerd.

Voor de implementatie is inzet van meerdere medewerkers nodig, waaronder de *privacy officer*, kwaliteitsmedewerker, toezichthouder en vanuit beleid. Goede aansluiting op de huidige

werkprocessen is belangrijk om het gebruik van het WR zo uitvoerbaar mogelijk te maken. Implementatie kost tot een half jaar.

Voor het gebruik van het WR is structureel vooral extra capaciteit bij de toezichthouders nodig, zowel voor de extra werkzaamheden bij het registreren, als het onderzoek naar aanleiding van een Hit bij het raadplegen. De structurele impact op de gemeentelijke uitvoering is erg afhankelijk van het aantal registraties dat gemaakt wordt en het aantal Hits bij raadplegen.

### **WR is een stap naar meer effectieve aanpak van zorgfraude, maar gaat het goed werken?**

De gemeentelijke toezichthouders verwachten dat voorgenomen registratie in het register gaat leiden tot juridische procedures. De huidige praktijk laat zien dat verdachte zorgaanbieders aan toezicht proberen te ontsnappen door een doorstart en/of door juridische procedures. De toezichthouders ervaren de volgende drempels: de lastige interpretatie t.a.v. de gerechtvaardigde overtuiging van fraude, de tijdrovende procedure en de inrichting van onafhankelijke toetsing. Als deze drempels de bereidheid om te gaan registreren in de praktijk verlagen, bestaat het risico dat het WR minder effectief wordt dan gehoopt.

### **De structurele en incidentele extra kosten van het gebruik van het WR voor gemeenten**

Het blijkt op dit moment nog lastig voor gemeenten in te schatten hoe hoog de kosten zijn voor de implementatie van het WR in werkprocessen. Een ruwe, eerste raming gaat uit van een inzet van 0,2 tot 0,5 fte per gemeente. Dit komt neer op ca. € 18k – € 46k per gemeente en tussen de € 6 miljoen en € 15 miljoen voor alle gemeenten samen.

Structureel zijn de jaarlijkse beheerskosten voor VNG en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) door VWS geraamd op € 100.000 per jaar (prijspeil 2020). De extra kosten per melding in het WR om de stappen te nemen volgens het protocol en het mogelijke extra diepgaande onderzoek variëren voor een gemeente op basis van dit onderzoek tussen de € 700 tot € 2870. Voor de meeste gemeenten is nog onduidelijk hoeveel registraties zij op jaarbasis zullen gaan doen, waardoor een kostenraming op dit moment moeilijk te maken is. Dit kan variëren tussen de € 700 per jaar voor één melding zonder extra onderzoek tot bijna € 30.000 per jaar aan personele inzet voor tien registraties met extra onderzoekskosten. Vertaald naar alle 342 gemeenten geeft dit een zeer grote bandbreedte van ruim € 230 duizend tot bijna € 10 miljoen per jaar aan kosten voor personele inzet voor 342 tot bijna 3500 registraties door gemeenten per jaar.

De kosten voor het raadplegen van het WR en naar aanleiding van een Hit zijn op dit moment niet geraamd.

### **Belangrijk risico: effectiviteit WR hangt af van grote deelname en goede registratie**

De gemeentelijke toezichthouders verwachten dat de drempels voor een registratie in het WR hoog zijn. Bovendien is na een Hit nog eigen rechtmatigheidsonderzoek nodig en kost dit dus extra

toezichtcapaciteit. Hierdoor hebben zij twijfels over de meerwaarde van het WR t.o.v. informatie-uitwisseling via het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).

Veel gemeenten hebben moeite om voldoende (middelen voor) onderzoekscapaciteit en -expertise te organiseren. Hierdoor staat het rechtmatigheidstoezicht onder druk. Bij een deel van de gemeenten is het rechtmatigheidstoezicht nog onvoldoende ingericht. Dit is een risico voor deelname aan een goede registratie in het WR en om tot landelijk dekkend effectief toezicht te komen.

#### **Aanbevelingen voor een effectieve uitvoering van het WR:**

- Zorg als ministerie van VWS voor meer helderheid en een betere uitwerking over het begrip 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' en regel de aansluiting op het WR bij wet;
- Zorg als VWS voor het mogen delen tussen gemeenten van bevindingen van rechtmatigheidsonderzoeken naar hetzelfde zorgbedrijf;
- Lever als VWS en VNG een uniforme handreiking en trainingen voor medewerkers en voorbeeld werkprocessen voor implementatie;
- Ontsluit als VNG en ZN het WR via een cloudoplossing met de mogelijkheid om batches met gegevens van zorgaanbieders te laten controleren;
- Zorg voor een vliegende start van het WR door met gemeenten en zorgverzekeraars bij aanvang te zorgen voor vulling van het WR o.b.v. recent afgeronde onderzoeken;
- Zorg als VWS voor extra middelen voor rechtmatigheidsonderzoek bij gemeenten, anders valt de meerwaarde van het waarschuwingsregister voor gemeenten weg.

# Inhoudsopgave

Management samenvatting .....	1
Inhoudsopgave .....	4
1. Inleiding.....	5
1.1. Achtergrond.....	5
1.2. Vraagstelling.....	5
1.3. Scope impactanalyse .....	6
1.4. Aanpak & methodologie .....	6
1.5. Leeswijzer .....	7
2. Uitvoeringsregeling Waarschuwingsregister .....	8
2.1. Huidige situatie.....	8
2.2. Toekomstige situatie .....	10
2.3. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving .....	13
3. Impact van het WR en protocol .....	14
3.1. Taken voor gemeenten o.b.v. het WR en protocol .....	14
3.2. Implementatie van het WR in de gemeentelijke uitvoering .....	14
3.3. Structurele impact van het WR op de gemeentelijke uitvoering .....	17
3.4. Risico's en randvoorwaarden m.b.t. uitvoerbaarheid WR.....	19
4. Conclusies en aanbevelingen.....	22
4.1. Conclusies.....	22
4.2. Aanbevelingen .....	25
Bijlage A: Deelnemende gemeenten .....	26
Bijlage B: Gebruikte bronnen.....	27

# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond

Het waarschuwingsregister zorgfraude is één van de twee onderdelen van de Wet bevorderen samenwerking rechtmatige zorg (hierna: Wbsrz). De in de wet genoemde instanties, waaronder gemeenten, kunnen via het Waarschuwingsregister zorgfraude gegevens, waaronder (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens, aan elkaar verstrekken.

De ministeriële regeling werkt nader uit aan welke eisen moet worden voldaan om een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg vast te stellen, alsmede onder welke voorwaarden gegevens in het Waarschuwingsregister zorgfraude mogen worden geregistreerd. Doel van de wet, het besluit en de onderliggende regelingen is om bij te dragen aan de bestrijding van zorgfraude door betere samenwerking en informatie-uitwisseling in de keten.

## 1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de gewijzigde regelgeving op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn<sup>1</sup>:

- Welke organisaties zullen de ontwerpregelgeving uitvoeren?
- Is helder wat de opgedragen taak is?
- Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?<sup>2</sup>
- Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
- Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?
- Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?
- Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?

---

<sup>1</sup> Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringstoets worden beantwoord (zie ook het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving). Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse>.

<sup>2</sup> Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

- Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn alsnog niet blijken te kloppen?

### 1.3. Scope impactanalyse

Al eerder heeft VNG op de eerste versie van de Wbsrz een uitvoeringstoets gedaan. Vervolgens voerde VNG in 2020 een tweede uitvoeringstoets uit op het bijgestelde wetvoorstel én de onderliggende AMvB<sup>3</sup>.

De scope van de huidige uitvoeringstoets is om verder in te gaan op de uitvoeringsconsequenties van de Uitvoeringsregeling Waarschuwingsregister zorgfraude met bijbehorend protocol. Waar nodig en nog steeds relevant wordt verwezen naar de bevindingen van de eerdere toetsen. Specifieke aandachtspunten zijn de benodigde voorzieningen die gemeenten moeten regelen om volgens het protocol te werken en de mogelijke organisatorische gevolgen hiervan.

Buiten scope zijn de volgende punten:

- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.
- Een analyse van het doenvermogen onder (groepen van) burgers.

### 1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni-juli 2024. In deze paragraaf is de onderzoeks aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

Tijdens de inventarisatiefase is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te benaderen gemeenten gemaakt. Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en ligging in het land. Daarbij is tevens gezocht naar gemeenten die zowel toezichthouders voor Jeugd als voor Wmo hebben aangesteld, toezicht hebben belegd bij een samenwerking of toezicht hebben belegd bij de regionale GGD. De ervaring leert dat hierdoor de bevindingen uit dit onderzoek representatief zijn voor alle gemeenten.

---

<sup>3</sup> <https://vng.nl/kennisbank-impactanalyse/uitvoeringstoets-wet-bevorderen-samenwerking-en-rechtmatige-zorg>



In de analysefase is een diepte-interview gehouden met een gemeente. Daarna is vervolgens een klankbordsessie gehouden met geselecteerde gemeenten waarin het ministerie een toelichting heeft gegeven op het protocol van het Waarschuwingregister. Betrokkenen die bij de klankbordgroepen aanwezig waren, betroffen toezichthouders Wmo of Wmo en Jeugd, beleidsadviseurs toezicht, programmamanager handhaving en sociaal rechercheurs. In totaal zijn 15 gemeenten aangesloten (zie bijlage A voor een overzicht van onze gesprekspartners).

In de rapportagefase zijn de resultaten van de uitvoeringstoets voorgelegd aan de gesproken gemeenten in de vorm van een tweede klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geselecteerde gemeenten zijn uitgenodigd. Ook de conceptrapportage is met de klankbordgroep en begeleidingscommissie gedeeld, waarbij de mogelijkheid is geboden daarop te reageren. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

Het proces werd begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van VNG en VNG-Realisatie plaatsnamen (zie bijlage A). De eindrapportage is met de begeleidingscommissie afgestemd en akkoord bevonden.

## **1.5. Leeswijzer**

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van het concept Protocol Waarschuwingregister Zorgfraude aan de hand van de huidige werkwijze omtrent gemeentelijk toezicht op de Wmo en Jeugdwet en de toekomstige situatie na de invoering van het Protocol. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste punten van impact voor gemeenten beschreven. In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en aanbevelingen door middel van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

## 2. Uitvoeringsregeling Waarschuwingregister

In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de hoofdpunten van de Uitvoeringsregeling Waarschuwingregister zorgfraude (hierna: WR). Dit wordt gedaan door eerst, in paragraaf 2.1, de huidige situatie te beschrijven. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens beschreven wat de bestaansreden is van het WR (welk probleem dient het op te lossen). Vervolgens wordt aan de hand van de 7 W's (Waarom, Wat, Wie, op Welke wijze, Waar, Wanneer en Waarmee) de toekomstige situatie op basis van het WR beschreven (paragraaf 2.3 en verder). We gaan waar nodig ook nog in op de bovenliggende Wbsrz en het Besluit, maar spitsen het in meer detail toe op het onderdeel WR.

### 2.1. Huidige situatie

#### *Toezicht op en handhaving van Wmo en Jeugdwet*

Voor zowel zorg vanuit de Wmo als vanuit de Jeugdwet 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 (IGJ). 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 Jeugdwet<sup>4</sup>.

Wat betreft toezicht 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. 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)
- 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).

---

<sup>4</sup> VNG, Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, Handreiking voor gemeenten, juni 2017.

Los van de regels in de Wmo 2015 en Jeugdwet, is het mogelijk fraude strafrechtelijk aan te pakken. In dat geval 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.

De meeste gemeenten hebben een toezichthouder aangesteld voor zowel de Wmo als de Jeugdwet, maar er zijn ook gemeenten die de functie nog niet actief hebben ingevuld (de positie is er, maar nog niet bemenst). Wat betreft aantallen rechtmatigheidsonderzoeken dat een gemeente jaarlijks uitvoert, is er een brede bandbreedte die deels gerelateerd is aan de grootte van de gemeenten. Binnen de deelnemende gemeenten aan dit onderzoek varieerde het aantal van enkelen tot meer dan 50 rechtmatigheidsonderzoeken op jaarbasis.

#### *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, via de oprichting van het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) eind 2016 en via het Inlichtingenbureau.

Momenteel is er geen mogelijkheid om andere gemeenten of zorgverzekeraars op voorhand, voordat er bijvoorbeeld een contract wordt aangegaan met een zorgaanbieder, te informeren over

een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg. Op dit moment kan deze informatie een gemeente ter ore komen op het moment dat er bijvoorbeeld een vermoeden van fraude bestaat en er via het IKZ een informatieverzoek wordt ingediend of eventueel via een andere overlegstructuur zoals een regio overleg.

### *ICT systemen voor toezicht*

Onderzoeken in het kader van toezicht worden bij gemeenten amper gestructureerd geregistreerd en bijgehouden. Er is geen geschikte specifieke applicatie voor toezicht voor handen. Uit eerder VNG onderzoek bleek dat veel systemen cliëntgericht zijn en er juist behoefte is aan een systeem dat gericht is op zorgaanbieders voor het toezicht.<sup>5</sup> Een derde van de deelnemende gemeenten aan dit onderzoek gaf aan voor het toezicht gebruikt te maken van het algemene zaakstelsel van de gemeente.

## **2.2. Toekomstige situatie**

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,<sup>6</sup> wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de WR. Deze beschrijving is opgesteld op basis van de wettekst en toelichting op de Wbsrz, het WR en bijbehorende protocol aangevuld met observatie uit het gemeentelijk veld.

### **Waarom?**

Zorgbehoevenden moeten de zorg krijgen waar zij recht op hebben en zij moeten kunnen vertrouwen op de zorgaanbieders. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat de financiële bijdrage aan het zorgstelsel ook daadwerkelijk aan zorg wordt besteed, zodat het stelsel betaalbaar blijft en draagvlak voor het stelsel bestaat. Samenwerking tussen de instanties in de keten is hiervoor noodzakelijk. Voor een goede samenwerking tussen die instanties is het noodzakelijk dat die instanties gegevens, waaronder in het noodzakelijke geval persoonsgegevens, met elkaar kunnen uitwisselen. De idee is dat betere (deels verplichte) informatie-uitwisseling bijdraagt aan de bestrijding van zorgfraude.

Het voornemen tot het ontwikkelen en het mogelijk maken van een Waarschuwingsregister, komt tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om extra maatregelen te treffen tegen fraude in de zorg. In juli 2015 verzocht de Tweede Kamer de toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport via de motie Potters (VVD) en (Otwin) Van Dijk (PvdA) om samen met de sector

---

<sup>5</sup> VNG Realisatie; Wbsrz: Verdiepend onderzoek Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ), december 2021

<sup>6</sup> De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

een zwarte lijst van frauderende (persoonsgebonden budget-) zorgaanbieders en bemiddelingsbureaus te ontwikkelen, om daarmee beter zicht te krijgen op malafide organisaties die actief zijn in de zorg (Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 195.). Met het mogelijk maken en de ontwikkeling van het Waarschuwingsregister wordt invulling gegeven aan deze motie.

### **Wat?**

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

In artikelen 2.1 en 2.3 van de onderhavige wet, worden de betrokken instanties uit de keten verplicht tot het uitwisselen van (persoons)gegevens voor zover noodzakelijk voor de bestrijding van fraude in de zorg en wordt voorzien in de op grond van het EVRM en de AVG vereiste wettelijke grondslag voor het maken van inbreuk op privacy en voor de verwerking van persoonsgegevens. Dit geldt zowel voor de verwerking van persoonsgegevens in het geval van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude, bijvoorbeeld in het WR, als in het geval van het uitwisselen van (verrijkte) signalen met het IKZ.

De inmenging in privacy in het kader van bestrijding van fraude in de zorg is noodzakelijk voor het economisch welzijn van het land, het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid. Meer concreet betreft het de persoonlijke, financiële en maatschappelijke belangen bij toegankelijkheid van zorg en de bestrijding van fraude in de zorg. Er is sprake van een zwaarwegend algemeen belang dat deze wetgeving en de inmenging in de privacy van betrokkenen rechtvaardigt.

### **Op welke wijze?**

Middels het WR 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 middels het protocol, uitgewerkt in de ministeriële regeling. 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 het protocol zoals wordt toegelicht in de ministeriële regeling.

#### Gegevens over de rechtspersoon en/of natuurlijke persoon

Gemeenten en ziektekostenverzekeraars verstrekken via het WR gegevens zoals vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB). Deze gegevens betreffen een zo minimaal mogelijke gegevensset, die noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld te kunnen vaststellen dat de

'waarschuwing' de juiste (rechts)persoon betreft. In de wet is vastgelegd dat instanties nooit meer of andere gegevens verstrekken dan die in dit besluit zijn aangewezen.

Van een rechtspersoon worden de administratieve kenmerken verstrekt. Het gaat om de naam, het adres, de vestigingsplaats, het Kamer van Koophandel (KvK)-nummer en het door ziektekostenverzekeraars gehanteerde nummer ter identificatie van de rechtspersoon, zoals een of meerdere AGB-code(s).

Van een natuurlijk persoon worden identificerende gegevens verstrekt. Het gaat om de naam, het adres, de woonplaats, de geboortedatum en het geslacht. Indien van toepassing worden van een natuurlijk persoon ook verstrekt het BIG-registratienummer, het KvK-nummer in relatie tot de natuurlijke persoon en een door ziektekostenverzekeraars gehanteerd nummer ter identificatie, zoals een of meerdere AGB-code(s), die gelieerd worden aan de natuurlijk persoon. Daarnaast verstrekken gemeenten ten behoeve van andere gemeenten ook het burgerservicenummer (BSN). Ziektekostenverzekeraars mogen het BSN niet verstrekken, maar ook niet zien wanneer zij de gegevens raadplegen.

#### Gegevens over de verstrekking

Bij de verstrekking van gegevens worden ook de naam, een e-mailadres en een telefoonnummer van de verstrekking instantie vermeld, zodat een partij van wie gegevens worden verwerkt zich voor de uitoefening van zijn rechten kan wenden tot een van de betrokken instanties. De verstrekking instantie legt de startdatum van de registratie in het Waarschuwingregister vast in verband met de relevante termijnen voor het verstrekken en bewaren van de gegevens. Deze datum is voor raadplegende instanties niet zichtbaar.

#### **Wie?**

Het WR dient voor de verschillende deelnemers, namelijk de ziektekostenverzekeraar of een college van een gemeente, zoals bedoeld in artikel 2.1 van de Wbsrz. Elke aangesloten organisatie is zelf verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens binnen de eigen organisatie.

VNG en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) zijn namens de deelnemers verantwoordelijk voor het inrichten en het beheer van het Waarschuwingregister. Zij kunnen gezamenlijk een derde aanwijzen die namens hen gegevens verwerkt, verwijdert en het Waarschuwingregister beheert.

#### **Wanneer?**

De Wbsrz is in de zomer van 2023 gepubliceerd in het staatsblad (nummer 285, 2023). De beoogde datum voor inwerkingtreding van de Wbsrz, de onderliggende uitvoeringsregeling IKZ en het protocol voor het WR is 1 januari 2025.

### **Met welke middelen?**

Vektis heeft, met behulp van VWS-subsidie, een aantal jaar geleden een IT-systeem gebouwd voor het Waarschuwingsregister. De status van dit systeem, in hoeverre het nu ook nog bruikbaar is, is vooralsnog onduidelijk. De jaarlijkse beheerskosten worden gedragen door VNG en ZN, namens de deelnemers en zijn door VWS geraamd op € 100.000 per jaar (prijspeil 2020).

De wet voorziet niet in middelen ter dekking van de uitvoeringskosten voor registratie door de deelnemende organisaties. Die organisaties zijn hier zelf verantwoordelijk voor. Een nadere uitwerking van de benodigde middelen en financiële effecten is opgenomen in hoofdstuk 4.

## **2.3. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving**

### **Samenhangende regelgeving**

Het andere onderdeel van de Wbsrz is het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Deelnemers aan het IKZ zijn het Centrum Indicatiestelling Zorg, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en FIOD, de Sociale Verzekeringsbank, de zorgverzekeraars, de Nederlandse Zorgautoriteit, het Openbaar Ministerie en gemeenten. Het IKZ onderzoekt en deelt meldingen over zorgfraude, en signaleert trends en ontwikkelingen. Het doel is om fraude beter en effectiever op te kunnen sporen en af te handelen. Door de wet krijgt het samenwerkingsverband IKZ een wettelijke taak en een eigen wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling met en tussen de deelnemende organisaties.

Waar het bij het WR gaat om een gerechtvaardigde overtuiging van fraude is het IKZ bedoeld om signalen van vermoedens van fraude te delen en te verrijken.

### **Initiatieven van en met ketenpartners**

Eind 2022 ging op initiatief van de VNG en de regio's Hart van Brabant en Twente de proeftuin Aanpak zorgfraude van start. Deze proeftuin wordt gefinancierd door het rijk. Centraal in de proeftuinen staat het versterken van toezicht op zorg door hiervoor nieuwe werkwijzen te ontwikkelen om de kans op kwalitatief goede zorg voor inwoners te vergroten en malafide zorgaanbieders sneller en effectiever te weren. De barrières die worden ervaren in het toezicht raken bijvoorbeeld aan wetgeving of specifiek privacy wetgeving. Binnen de Proeftuin is er ruimte om te experimenteren met vernieuwde werkwijzen om dubieuze zorgaanbieders te weren. Wat werkt en wat werkt juist niet. Ook gemeenten uit andere regio's kunnen hun innovatieve werkwijzen inbrengen en meepraten over nieuwe methoden. De proeftuin bestaat uit 3 thema's: Screening en selectie van zorgaanbieders, Verkennen en versterken partnerschap en Informatiedeling.

## 3. Impact van het WR en protocol

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van het WR en protocol voor gemeenten. De impact is beschouwd aan de hand van het primair proces en de SCOPAFIJTH elementen<sup>7</sup>.

### 3.1. Taken voor gemeenten o.b.v. het WR en protocol

Om aangesloten te zijn voor registratie en raadpleging van het WR dient een gemeente de volgende stappen te zetten en bijbehorende werkprocessen in te richten of aan te passen:

- Verwerkersovereenkomst tussen gemeente en het register over het vastleggen van de benodigde verwerking van persoonsgegevens;
- Vastleggen en actueel houden welke functies in het WR mogen registeren, controleren, aanpassen of verwijderen en welke functies het WR mogen raadplegen of informatie over een Hit mogen ontvangen;
- Inrichten van registers voor raadpleging, een bezwaarprocedure en een klachtenprocedure;
- Training en instructie aan de betreffende medewerkers m.b.t. werking en gebruik van het WR;
- Publicatie op de website over de wijze waarop het WR wordt gebruikt en informeren van gecontracteerde zorgaanbieders;
- Procedures voor toetsing, controle van de invoer van gegevens, actualisatie, verbetering of aanvulling, verwijdering uit het WR en voor archivering. En alle gemeenten moeten een controleerbaar proces inrichten ingeval een voorgedragen zorgbedrijf na toetsing niet in het WR wordt geregistreerd.

### 3.2. Implementatie van het WR in de gemeentelijke uitvoering

#### Impact op personeel en organisatie

Voor de implementatie bovengenoemde stappen is inzet van meerdere medewerkers nodig, waaronder de *privacy officer*, kwaliteitsmedewerker, toezichthouder en vanuit beleid. Goede aansluiting op de huidige werkprocessen is belangrijk om het gebruik van het WR zo uitvoerbaar

---

<sup>7</sup> SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

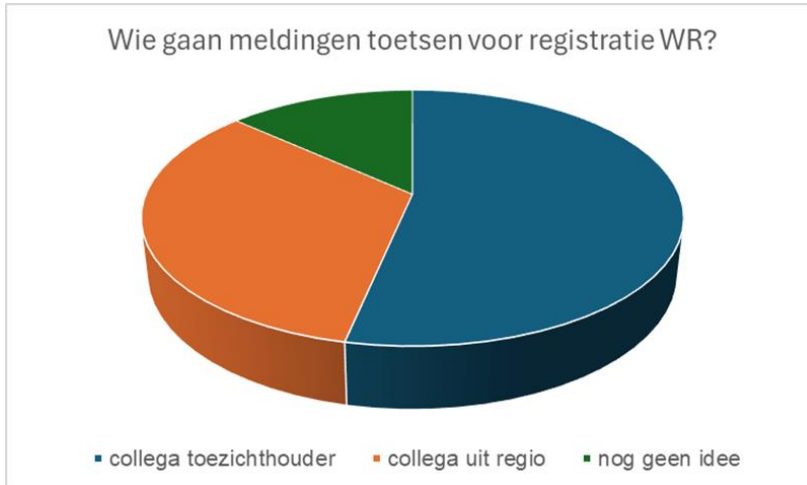


mogelijk te maken. Voorbeeld werkprocessen voor implementatie zorgen voor meer uniformiteit en verlagen de implementatiekosten voor gemeenten. Implementatie kost tot een half jaar.

De helft van aan het onderzoek deelnemende gemeenten is van plan de registratie in het WR alleen te beleggen bij de toezichthouders. De andere helft heeft hier momenteel nog geen duidelijk beeld bij. Naast dat het nog niet duidelijk is wie de daadwerkelijke registratie in het WR gaat uitvoeren, is het ook onduidelijk wanneer de registratie gedaan kan worden. Enkele gemeenten geven aan dat, in de werkwijze bij sommige gemeenten, de toezichthouder een advies geeft over het al dan niet contracteren of stopzetten van een contract van een zorgaanbieder. Dit advies gaat vervolgens langs het college van B&W waar dit advies opgevolgd of verworpen wordt. Ook is het de gemeentelijke uitvoerders nog onvoldoende duidelijk wanneer er in de dagelijkse praktijk daadwerkelijk sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude. Hier is meer helderheid en een betere uitwerking van de wetgever over nodig.

In de klankbordgroep met gemeentelijke uitvoerders blijkt er nog minder duidelijkheid te bestaan over wie er gaat optreden als toetsers voor opname in het WR (zie onderstaande figuur).

*Figuur 1 Hoe verwachten gemeenten het toetsen voor opname in het WR te organiseren*



*Bron: klankbordgroep gemeenten*

Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of dit een toezichthouder uit de eigen organisatie kan zijn. Is deze als voldoende onafhankelijk te beschouwen of levert dit het risico op van succesvolle juridische procedures van het frauderende zorgbedrijf?

Alle gemeenten gaan ervan uit dat de toezichthouder het WR zal gaan raadplegen. Daarnaast zijn de meeste gemeenten van plan ook inkoop / contractmanagement deze taak te geven. Bij sommige gemeenten wordt ook overwogen om individuele consultants deze mogelijkheid te geven.

Het blijkt op dit moment nog lastig voor gemeenten in te schatten hoe hoog de kosten zijn voor de implementatie van het WR in de werkprocessen. Een ruwe, eerste raming gaat uit van een inzet van 0,2 tot 0,5 fte per gemeente. Op basis van het integrale uurtarief van een gemeentelijke medewerker in schaal 11<sup>8</sup> komt dit neer op ca. € 18k – € 46k per gemeente en tussen de € 6 miljoen en € 15 miljoen voor alle 342 gemeenten samen.

**Aanbeveling:**

Zorg als ministerie van VWS voor meer helderheid over definitie 'fraude'.

Lever als VWS en VNG een uniforme handreiking en trainingen voor medewerkers en voorbeeld werkprocessen voor implementatie.

### **Impact op de informatievoorziening**

Ten aanzien van de incidentele kosten voor het Waarschuwingsregister, zal VWS de initiële kosten dragen die worden gemaakt in het kader van de ontwikkeling van de elektronische infrastructuur en de implementatie bij individuele deelnemers (gemeenten en ziektekostenverzekeraars) (uit MVT Wbsrz p. 47-48). Dit systeem lijkt niet meer toereikend omdat het een aantal jaar geleden is ontwikkeld. Mogelijk zullen er nogmaals incidentele kosten worden gemaakt voor de bouw van het Waarschuwingsregister en de mogelijke kosten voor oprichting van een stichting die het WR beheert. Omdat deze kosten bij VWS vallen en niet bij gemeenten valt dit buiten de scope van dit onderzoek. Ze vormen wel een randvoorwaarde voor ontwikkeling en implementatie van het WR.

Iedere gemeente zal zelf een verwerkingsovereenkomst met het WR moeten aangaan. Hierdoor zal in iedere gemeente apart de *privacy officer* (functionaris gegevensbescherming) een analyse maken of er voldoende grondslag is voor gegevensverwerking voor het WR door die gemeente. Dit kost veel dubbel werk en tijd en werpt een drempel op om gebruik te maken van het WR.

De deelnemende gemeentelijke uitvoerders gaan ervan uit dat het WR voor het raadplegen via een online webportaal te bevragen is. Hierbij zien zij het liefst de mogelijkheid voor automatische bevraging door gebruik te maken van communicatie via zogenoemde API's. Hierdoor kunnen gemeenten die gebruik maken van een specifieke applicatie deze koppeling (laten) maken. Dit gaat om een beperkt aantal gemeenten en er is meer duidelijkheid nodig over de inrichting van het WR om een kostenraming hiervoor te kunnen maken.

Een belangrijk moment voor het raadplegen van het WR is bij een nieuwe aanbesteding voor zorgaanbieders door gemeenten. Voor een efficiënte uitvoering en om geen drempel voor het

---

<sup>8</sup> DGDOO/Directie A&O/TEA/Economische advisering (BZK); Handleiding Overheidstarieven 2024; November 2023.

gebruik van het WR te creëren is het belangrijk dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om batches met gegevens van zorgaanbieders te laten controleren. Dit verkleint bovendien de kans op een 'false hit' ten opzichte van handmatige raadpleging.

Als aan deze randvoorwaarden is voldaan dan zijn de uitvoeringskosten voor het aansluiten op en het raadplegen van het WR relatief beperkt voor gemeenten.

**Randvoorwaarde voor succesvolle implementatie:**

Regel als VWS de aansluiting op het WR bij wet om de drempel hiervoor bij gemeenten te verkleinen.

Zorg voor de incidentele middelen voor de herontwikkeling van het systeem voor het Waarschuwingsregister en bijbehorende implementatie.

Ontsluit als VNG en ZN het WR via een cloudoplossing met de mogelijkheid om batches met gegevens van zorgaanbieders te laten controleren.

### **3.3. Structurele impact van het WR op de gemeentelijke uitvoering**

#### **Impact op de informatievoorziening**

De structurele impact van het WR bestaat uit de jaarlijkse beheerskosten van het WR en de jaarlijkse kosten voor registratie en raadplegen van het WR door de deelnemers. De jaarlijkse beheerskosten voor VNG en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) zijn door VWS geraamd op € 100.000 per jaar (prijspeil 2020). Omdat het in het verleden ontwikkelde systeem niet meer toereikend lijkt, is nog onzeker of deze raming nog realistisch is en wanneer het systeem operationeel is.

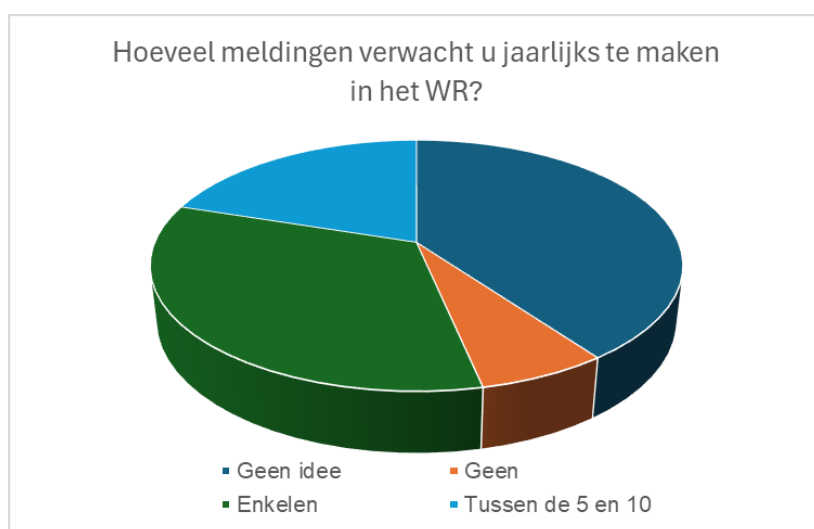
#### **Impact op personele capaciteit**

Voor het gebruik van het WR door gemeenten is structureel vooral extra capaciteit bij de toezichthouders nodig, zowel voor de extra werkzaamheden bij het registeren als het onderzoek naar aanleiding van een Hit bij het raadplegen. De structurele impact op de gemeentelijke uitvoering is erg afhankelijk van aantal registraties dat gemaakt wordt en het verwachte aantal Hits bij het raadplegen.

Voor de meeste gemeenten nog onduidelijk hoeveel registraties zij op jaarbasis zullen gaan doen. Bij navraag varieert dit tussen geen en maximaal 5 à 10 meldingen per jaar. Hierbij is het niet altijd zo dat grotere gemeenten meer registraties verwachten te doen. Ook de eerder aangegeven drempels en onzekerheid over wanneer registratie gerechtvaardigd is, spelen hierbij een rol.

De huidige opzet van het protocol gaat ervan uit dat meerdere gemeenten (gelijktijdig) tot registratie van dezelfde zorgaanbieder overgaan. Hierdoor is er sprake van mogelijk dubbel werk en dus extra uitvoeringskosten.

*Figuur 2 Het verwachte aantal jaarlijkse WR-registraties per gemeente*



*Bron: klankbordgroep gemeenten*

Al in de voorgaande uitvoeringstoets<sup>9</sup> werd geraamd dat voor de wettelijk voorgeschreven stappen die die gezet moeten worden voor een melding in het WR de gemeentelijke uitvoerders 8 tot 10 uur bezig zullen zijn (in aanvulling op het onderzoek dat zij zonder het register ook gedaan zouden hebben). Uitgaande van een medewerker in gemiddeld schaal 11 bedragen daarmee de extra kosten voor een gemeente per melding in het WR tussen de € 700 tot € 870 excl. btw. Daarnaast geven toezichthouders van meerdere gemeenten aan dat registratie in het WR meer vraagt van het onderzoek dan regulier gebeurt. Uit bespreking in de klankbordgroep bleek dat gemeenten verwachten hiervoor per onderzoek nog € 1000 tot € 2000 aan extra personele kosten nodig te hebben.

Zoals aangegeven is voor de meeste gemeenten nog onduidelijk hoeveel registraties zij op jaarbasis zullen gaan doen, waardoor een kostenraming op dit moment nog moeilijk is te maken. Dit kan variëren tussen de € 700 excl. btw per jaar voor één melding zonder extra onderzoek tot bijna € 29.000 excl. btw per jaar aan personele inzet voor tien registraties met extra onderzoekskosten. Vertaald naar alle 342 gemeenten geeft dit een zeer grote bandbreedte van ruim € 230 duizend tot

<sup>9</sup> VNG Realisatie; Uitvoeringstoets Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg, november 2020.

bijna € 10 miljoen per jaar aan kosten voor personele inzet voor 342 tot bijna 3500 registraties door gemeenten per jaar.

Zoals hierboven aangegeven zij de uitvoeringskosten voor het aansluiten op en het raadplegen van het WR relatief beperkt voor gemeenten als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldoen. Nog niet is besproken dat bij een Hit in het WR iedere gemeente opnieuw zelf een rechtmatigheidsonderzoek moet gaan doen naar dat zorgbedrijf. Dat vraagt veel toezichtcapaciteit en dus personele kosten. Indien gemeenten bevindingen van rechtmatigheidsonderzoeken naar hetzelfde zorgbedrijf mogen delen vallen deze extra kosten grotendeels weg en blijft meer capaciteit voor nieuwe onderzoeken beschikbaar. De kosten voor het raadplegen van het WR en naar aanleiding van een Hit zijn op dit moment niet geraamd.

Aanbeveling:

Zorg als VWS voor het mogen delen tussen gemeenten van bevindingen van rechtmatigheidsonderzoeken naar hetzelfde zorgbedrijf.

### **3.4. Risico's en randvoorwaarden m.b.t. uitvoerbaarheid WR**

De gemeentelijke toezichthouders verwachten dat de drempels voor een registratie in het WR hoog zijn. De huidige praktijk laat zien dat verdachte zorgaanbieders proberen te ontsnappen door een doorstart of door juridische procedures. Door deze juridische procedures (of de vrees ervoor) verwachten de gemeentelijke toezichthouders dat mogelijk een drempel ontstaat bij een voorgenomen melding in het register. Dit kan ook gevolgen hebben voor het inrichten van de onafhankelijke toetsing en dus een extra drempel.

De toezichthouders ervaren de daarnaast de volgende eerdergenoemde drempels: de lastige interpretatie t.a.v. de gerechtvaardigde overtuiging van fraude, de tijdrovende procedure en de inrichting van onafhankelijke toetsing. Als deze drempels de bereidheid om te gaan registreren in de praktijk verlagen bestaat het risico dat het WR minder effectief wordt dan gehoopt door een lagere deelname en minder registraties.

Ook geven de gemeenten aan dat als de onduidelijkheid over het systeem van het Waarschuwingsregister blijft (zie *met welke middelen* p. 13) dat het niet mogelijk is om per 1 januari 2025 een werkend en geïmplementeerd Waarschuwingsregister te hebben. Daarvoor zou de applicatie en aanvullende handleidingen en technische documentatie gereed moeten zijn. Dat lijkt momenteel niet haalbaar.

Door bovendien de al eerder genoemde extra belasting van de toezichtcapaciteit na een Hit door het nog benodigde eigen rechtmatigheidsonderzoek hebben zij twijfels over de meerwaarde van het

WR ten opzichte van informatie-uitwisseling via het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ). Als oplossing kwam naar voren het bij een positieve hit mogen delen van het rapport waarop de registratie is gedaan. In regelgeving kan worden opgenomen dat het college na kennisneming van het rapport een afweging dient te maken of nader rechtmatigheidsonderzoek noodzakelijk is, dan wel dat hij een besluit kan nemen op basis van het rapport van de partij die geregistreerd heeft.

Veel gemeenten hebben moeite om voldoende (middelen voor) onderzoekscapaciteit en -expertise te organiseren voor het rechtmatigheidstoezicht. Dit staat hierdoor onder druk. Ook is bij een deel van de gemeenten het rechtmatigheidstoezicht nog onvoldoende ingericht. Dit is een risico voor deelname aan een goede registratie in het WR.

Malafide zorgaanbieders hebben groot belang om registratie in het WR te voorkomen of vertragen. De gemeentelijke toezichthouders maken zich zorgen over het persoonlijk risico op bedreiging door de registers die moeten worden gemaakt over de bij het WR betrokken ambtenaren.

Ten slotte zien meerdere respondenten een risico in het op termijn weer verdwijnen van het politiek/bestuurlijke draagvlak voor registratie. Dat zou effectief toezicht lastiger maken.

### **Randvoorwaarden voor effectieve uitvoering**

In de enquête onder professionals in de gemeentelijke uitvoering zijn de randvoorwaarden uitgevraagd. Deze zijn vervolgens getoetst tijdens de bespreking in de klankborggroep. Samengevat zijn de randvoorwaarden voor effectieve uitvoering van het WR:

- Aansluiting op het WR geregeld bij wet i.p.v. via individuele verwerkersovereenkomsten;
- Het ontvangen van voorbeeld werkprocessen voor implementatie van het WR;
- Het beschikbaar stellen van een uniforme handreiking en van trainingen & instructies voor medewerkers voor het gebruik (registeren en raadplegen) van het WR;
- Een ontsluiting van het WR via een cloudoplossing met de mogelijkheid om batches met gegevens van zorgaanbieders te laten controleren;
- Het mogen delen tussen gemeenten van bevindingen van rechtmatigheidsonderzoeken naar hetzelfde zorgbedrijf.

Zoals ook al uit de eerdere uitvoeringstoetsen bleek zijn voldoende middelen voor rechtmatigheidsonderzoek bij gemeenten essentieel om goede preventie en aanpak van zorgfraude te bewerkstelligen. Zonder extra middelen voor gemeenten valt de meerwaarde van het waarschuwingsregister voor hen weg.

Om het WR bij aanvang aantrekkelijk te maken en de meerwaarde van deelname en gebruik duidelijke te maken helpt het enorm als gemeenten en zorgverzekeraars zorgen voor een initiële vulling o.b.v. afgeronde onderzoeken, die recent genoeg zijn om op te nemen in het WR.

Randvoorwaarde voor succesvolle implementatie:

Zorg voor een vliegende start van het WR door met gemeenten en zorgverzekeraars bij aanvang te zorgen voor vulling van het WR o.b.v. recent afgeronde onderzoeken.

Zorg als VWS voor extra middelen voor rechtmatigheidsonderzoek bij gemeenten, anders valt de meerwaarde van het waarschuwingsregister voor gemeenten weg.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets Waarschuwingsregister zorgfraude. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen voor een succesvolle en tijdige implementatie van het WR.

### 4.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

#### **Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?**

Het Waarschuwingsregister zorgfraude is één van de twee onderdelen van de Wbsrz. Gemeenten en zorgverzekeraars kunnen via het Waarschuwingsregister zorgfraude gegevens, waaronder (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens, aan elkaar verstrekken.

#### **Is helder wat de opgedragen taak is?**

De opgedragen taak en de te nemen stappen uit het protocol zijn helder voor de gemeenten. Het lastigste aan de nieuwe taak is de interpretatie t.a.v. de gerechtvaardigde overtuiging van fraude die nodig is voor registratie. De gemeentelijke toezichthouders wensen meer helderheid en een betere uitwerking te krijgen over het begrip 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' m.b.t. het WR.

#### **Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?**

Om aangesloten te zijn voor registratie en raadpleging van het WR dient een gemeente meerdere stappen te zetten en bijbehorende werkprocessen in te richten of aan te passen. Voor de implementatie is inzet van meerdere medewerkers nodig, waaronder de *privacy officer*, kwaliteitsmedewerker, toezichthouder en vanuit beleid. Goede aansluiting op de huidige werkprocessen is belangrijk om het gebruik van het WR zo uitvoerbaar mogelijk te maken. Implementatie kost twee maanden tot een half jaar. Om voldoende toegerust te zijn hebben gemeenten een uniforme handreiking nodig, samen met trainingen voor de betrokken medewerkers. Verder zijn voorbeeld werkprocessen voor implementatie zeer gewenst.

Voor het gebruik van het WR is structureel vooral extra capaciteit bij de toezichthouders nodig, zowel voor de extra werkzaamheden bij het registeren als het onderzoek naar aanleiding van een Hit bij het raadplegen. De structurele impact op de gemeentelijke uitvoering is erg afhankelijk van aantal registraties dat gemaakt wordt en het aantal Hits bij raadplegen.



Veel gemeenten hebben moeite om voldoende (middelen voor) onderzoekscapaciteit en -expertise te organiseren. Hierdoor staat het rechtmatigheidstoezicht onder druk. Bij een deel van de gemeenten is het rechtmatigheidstoezicht nog onvoldoende ingericht. Zonder extra middelen wordt een doeltreffende uitvoering problematisch en valt de meerwaarde van het waarschuwingsregister voor gemeenten weg.

### **Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?**

Het blijkt op dit moment nog lastig voor gemeenten in te schatten hoe hoog de kosten zijn voor de implementatie van het WR in werkprocessen. Een ruwe, eerste raming gaat uit van een inzet van 0,2 tot 0,5 fte per gemeente. Dit komt neer op ca. € 18k – € 46k per gemeente en tussen de € 6 miljoen en € 15 miljoen voor alle gemeenten samen.

Structureel zijn de jaarlijkse beheerskosten voor VNG en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) door VWS geraamd op € 100.000 per jaar (prijspeil 2020). De extra kosten per melding in het WR om de stappen te nemen volgens het protocol en het mogelijke extra diepgaande onderzoek variëren voor een gemeente op basis van dit onderzoek tussen de € 700 tot € 2870. Voor de meeste gemeenten is nog onduidelijk hoeveel registraties zij op jaarbasis zullen gaan doen, waardoor een kostenraming op dit moment moeilijk te maken is. Dit kan variëren tussen de € 700 per jaar voor één melding zonder extra onderzoek tot bijna € 30.000 per jaar aan personele inzet voor tien registraties met extra onderzoekskosten. Vertaald naar alle 342 gemeenten geeft dit een zeer grote bandbreedte van ruim € 230 duizend tot bijna € 10 miljoen per jaar aan kosten voor personele inzet voor 342 tot bijna 3500 registraties door gemeenten per jaar.

De kosten voor het raadplegen van het WR en naar aanleiding van een Hit zijn op dit moment niet geraamd.

### **Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?**

Als het waarschuwingsregister goed gevuld is, doordat alle gemeenten en zorgverzekeraars zijn aangesloten en vanaf de start gaan registreren, dan kunnen deze partijen elkaar effectief waarschuwen voor frauduleuze zorgaanbieders.

De gemeentelijke toezichthouders ervaren de echter volgende drempels: de lastige interpretatie t.a.v. de gerechtvaardigde overtuiging van fraude, de tijdrovende procedure en de inrichting van onafhankelijke toetsing. Als deze drempels de bereidheid om te gaan registreren in de praktijk verlagen, bestaat het risico dat het WR minder effectief wordt dan gehoopt.

Malafide zorgaanbieders hebben een groot belang om registratie in het WR te voorkomen of vertragen. De gemeentelijke toezichthouder maken zich zorgen over het persoonlijk risico op bedreiging door de registers die moeten worden gemaakt over de bij het WR betrokken ambtenaren.

### **Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?**

Omdat er momenteel geen voorziening is voor de nieuwe taak is overgangsrecht niet relevant.

### **Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?**

Om zorgfraude te voorkomen is het Informatieknoppunt Zorgfraude (IKZ) een belangrijke toepassing naast het WR. De gemeentelijke toezichthouders verwachten dat de drempels voor een registratie in het WR hoog zijn. Bovendien is na een Hit nog eigen rechtmatigheidsonderzoek nodig en kost dus extra toezichtcapaciteit. Hierdoor hebben zij twijfels over de meerwaarde van het WR t.o.v. informatie-uitwisseling via het Informatieknoppunt Zorgfraude (IKZ).

### **Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn alsnog niet blijken te kloppen?**

Effectiviteit van het WR hangt af van grote deelname en goede registratie. Door de aansluiting op het WR voor gemeenten bij wet te regelen is het mogelijk het aantal deelnemers te vergroten als dat door de ervaren drempels tegen valt.

Het WR staat en valt bij het effectief kunnen inzetten om zorgfraude te voorkomen. Zorg voor het mogen delen tussen gemeenten van bevindingen van rechtmatigheidsonderzoeken naar hetzelfde zorgbedrijf, zodat dit minder van de schaarse tijd van de toezichthouders kost.

### **Hoofdconclusie: uitvoerders bezorgd dat resultaten van WR niet opwegen tegen benodigde inzet**

De wijze van registratie bij een gerechtvaardigde overtuiging van fraude bij een gemeente is vastgelegd in protocol. Om de verschillende stappen uit het protocol te volgen zijn aanpassingen van werkwijzen en procedures van gemeenten nodig en is per registratie extra capaciteit van toezichthouders en toetsers nodig. Gezien de al grote belasting van de toezichthouders en de extra benodigde personele capaciteit voor registratie, maken de gemeentelijke uitvoerders zich zorgen of deze extra inzet opweegt tegen de resultaten die het WR gaan opleveren en of de aanpak van zorgfraude voor gemeenten door het WR werkelijk gaat vergemakkelijken. Zowel deze inhoudelijke knelpunten (toegangsdrempel voor het WR sluit niet aan bij de gemeentelijke praktijk) als de organisatorische knelpunten (het inrichten van nieuwe werkprocessen, arbeidsintensieve raadpleging van het register) zorgen voor twijfels over de effectiviteit van het WR. Het WR is een stap naar meer effectieve aanpak van zorgfraude, maar er zijn zorgen of het wel goed gaat werken.

## 4.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de wijziging van de wet volgens de gemeenten:

- Zorg voor meer helderheid over en een betere uitwerking van het begrip 'gerechtvaardigde overtuiging van fraude' en regel de aansluiting op het WR bij wet;
- Zorg voor het mogen delen tussen gemeenten van bevindingen van rechtmatigheidsonderzoeken naar hetzelfde zorgbedrijf;
- Lever een uniforme handreiking en trainingen voor medewerkers en voorbeeld werkprocessen voor implementatie;
- Ontsluit het WR via een cloudoplossing met mogelijkheid om batches met gegevens van zorgaanbieders te laten controleren;
- Zorg voor een vliegende start van het WR door met gemeenten en zorgverzekeraars bij aanvang te zorgen voor vulling van het WR o.b.v. recent afgeronde onderzoeken.
- Zorg voor extra middelen voor rechtmatigheidsonderzoek bij gemeenten, anders valt de meerwaarde van het waarschuwingsregister voor gemeenten weg.

## Bijlage A: Deelnemende gemeenten

Organisatie	Naam
Gemeente Alkmaar	Peter Pieters
Gemeente Breda	Wendy Geeraerts en Hans Tuijelaars
Gemeente Capelle aan den IJssel	Anouck Bruijninx
Gemeente Dronten	Rik de Zwaan
Gemeente Emmen	Heleen Kerssies
Gemeente Haarlemmermeer	Peter Vos, Bahar Kuzucu
Gemeente Hengelo	Esther van Soest en Kay Bosch
Gemeente Kerkrade	Egon Tielens
Gemeente Leeuwarden	Gerdine Veldstra
CZW Zeeland	Peter de Kok
Gemeente Midden-Groningen	Ilona Jongejan en Alien Mans
Gemeente Súdwest-Fryslân	Jan Hibma
Gemeente Tilburg	Jan de Brouwer
Gemeente Utrecht	Erwin van der Waal
Gemeente Gooise meren	Mirjam Rikkerink
Noord en Midden Drenthe Samenwerking	Gerard van Woerkom
Sociaal Domein Achterhoek	Marco Vermaas
Gemeente Katwijk	Charlotte Radder

### Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
VNG	Linda Hazenkamp
VNG Realisatie	Mia Hagen

# Bijlage B: Gebruikte bronnen

## Rapporten en studies

- Uitvoeringsanalyse binnen het Beleidskompas; Kenniscentrum voor beleid en regelgeving; <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse>
- Handleiding Overheidstarieven 2024; DGDOO/Directie A&O/TEA/Economische advisering (BZK); November 2023.
- VNG, Handhaving en naleving Wmo 2015 en Jeugdwet, Handreiking voor gemeenten, juni 2017.
- VNG Realisatie; Uitvoeringstoets Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg, november 2020.
- VNG Realisatie; Wbsrz: Verdiepend onderzoek Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ), december 2021.