

Vergaderjaar 2022–2023

35 515

Bepalingen over gegevensuitwisseling ter bevordering van samenwerking binnen het zorgdomein en van doelmatige en rechtmatige zorg, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp (Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR LANGDURIGE ZORG EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2023

Op 14 februari jl. vond de eerste termijn plaats van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg (Handelingen II 2022/23, nr. 52, debat over de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg). Zoals toegezegd beantwoord ik hierbij voorafgaand aan de tweede termijn op 16 maart a.s. de vier nog openstaande vragen van uw Kamer en maak ik van de gelegenheid gebruik enkele zaken die gedurende de eerste termijn aan de orde kwamen te verhelderen.

Noodzaak en belang wetsvoorstel

Zoals uw Kamer tijdens het debat van 14 februari jl. met mij deelde, is een effectieve bestrijding van zorgfraude van groot maatschappelijk belang. Het is niet alleen essentieel voor het voorkomen van misbruik van zorgbehoevenden, maar ook voor de houdbaarheid en betaalbaarheid van ons zorgstelsel. Zorgfraude is ronduit onacceptabel en de aanpak ervan kan en moet beter. Met het wetsvoorstel wordt een hoognodige stap naar verbetering van de aanpak van zorgfraude gezet.

Een effectieve aanpak van fraude in de zorg is niet mogelijk zonder samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de instanties die zorg inkopen, toezicht op het zorgdomein houden of in dat domein belast zijn met de opsporing. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de grondslagen die de mogelijkheden daartoe vereenvoudigen, verbeteren en uitbreiden. Dit verbetert de informatiepositie van instanties en zij worden zo in staat gesteld hun eigen taak en rol in de bestrijding van zorgfraude effectiever en zorgvuldig uit te oefenen. De bescherming van de belangen van betrokkenen is in de uitwerking van het wetsvoorstel bepalend geweest. In het dilemma tussen meer gegevensuitwisseling voor een effectievere aanpak van zorgfraude en de maximale bescherming van privacy, biedt dit wetsvoorstel een afgewogen en werkbaar balans. Ik benadruk het grote

belang van dit wetsvoorstel, dat tot doel heeft zorgbehoevende burgers en de maatschappij te beschermen tegen fraude in de zorg. De schrijvende gevallen die we allemaal kennen, spreken boekdelen.

Rechtsbescherming en waarborgen

Uw Kamer heeft terecht aandacht gevraagd voor de waarborgen die nodig zijn voor de bescherming van de belangen van betrokkenen en het beperken van het risico op een onterechte registratie. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn privacy en rechtsbescherming bepalende aspecten geweest. De manier waarop het wetsvoorstel is ingericht en doorwerkt in lagere regelgeving, borgt onder andere dat bij de uitvoering wordt voldaan aan de eisen van zorgvuldigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit, dat het minst belastende alternatief wordt gehanteerd, dat sprake is van dataminimalisatie en dat kenbaar en toetsbaar is hoe in een concreet geval wordt gehandeld. Naast een hoge drempel voor de registratie is er op diverse momenten in het proces rechtsbescherming mogelijk, waarbij zowel instanties zelf als de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) of de rechterlijke macht een rol hebben.

Naar aanleiding van uw vragen wil ik de rechtsbescherming rond het Waarschuwingsregister zorgfraude verhelderen met onderstaande opsomming van de momenten en wijze waarop een betrokkene kan opkomen tegen een mogelijk aanstaande dan wel uitgevoerde registratie.

- In het kader van een zorgvuldig fraudeonderzoek, dus nog ruim voorafgaand aan een mogelijke registratie, moet hoor- en wederhoor worden toegepast. Een betrokkene krijgt de mogelijkheid informatie te verstrekken die betrokkenheid bij zorgfraude ontkracht. Om hier geen misverstand over te laten bestaan, ben ik voornemens in de amvb bij dit wetsvoorstel voor te schrijven dat in het protocol moet worden opgenomen hoe hoor en wederhoor wordt toegepast.
- Nadat het onderzoek volgens de in het protocol opgenomen criteria is uitgevoerd wordt betrokkene geïnformeerd over die uitkomst en indien van toepassing de daaropvolgende registratie.
- Betreft de registratie een natuurlijk persoon en is die persoon het niet eens met deze registratie, dan kan die persoon een beroep doen op zijn recht op verwijdering van de gegevens. Dat verzoek tot verwijdering doet hij bij de registrerende gemeente of ziektekostenverzekeraar. De gemeenten en ziektekostenverzekeraars wijzen vanuit de AVG de onafhankelijke functionaris gegevensbescherming aan als aanspreekpunt.
- Als die instantie de gegevens in reactie daarop niet verwijderd, dan kan de persoon hiertegen een bezwaar indienen bij de betreffende gemeente of het zorgkantoor. Tegen een besluit op dit bezwaar staat vervolgens beroep bij de bestuursrechter open.
- Omdat een zorgverzekeraar geen bestuursorgaan is, staat bij deze instantie geen bezwaar- en beroepsprocedure open bij de bestuursrechter, maar is het mogelijk een verzoekschrift bij de burgerlijke rechter in te dienen.
- Een betrokkene die het niet eens is met de verwerking van zijn persoonsgegevens kan daarover ook altijd een klacht indienen bij de AP. Als de AP naar aanleiding van de klacht een besluit neemt, dan is ook daartegen bezwaar en beroep mogelijk. De AP geeft een oordeel over de verwerking van persoonsgegevens en de uitvoering van de registratie conform het door de AP vooraf getoetste protocol. De AP geeft geen oordeel of fraude in de zorg is gepleegd.
- Aanvullend op bovenstaande mogelijkheden voor een natuurlijk persoon, is in de concept-amvb bij dit wetsvoorstel geregeld dat ook door een rechtspersoon een verzoek tot verwijdering van de registratie moet kunnen worden gedaan bij de registrerende instantie. Een

rechtspersoon kan indien hij van mening is dat gegevens onrechtmatig worden verwerkt, beroep instellen bij de civiele rechter.

- Een registratie betekent niet dat een zorgaanbieder niet langer zorg mag of kan verlenen. Het enkele feit dat de aanbieder in het Waarschuwingsregister zorgfraude voorkomt, is daarvoor onvoldoende. De gewaarschuwde inkoopende instantie zal zijn keuze om bijvoorbeeld geen contract aan te gaan, goed moeten kunnen onderbouwen. Als de zorgaanbieder het er niet mee eens is, kan daartegen bestuursrechtelijk of civielrechtelijk worden opgekomen.

Hoge drempel voor registratie in het Waarschuwingsregister zorgfraude

Je komt niet in het Waarschuwingsregister zorgfraude als je alleen maar een fout maakt of als het bewijs niet volkomen duidelijk is. Er is een hoge drempel voordat een instantie een fraudeur kan registreren. Die hoge drempel is bewust opgeworpen om de betrokkene wiens gegevens het betreft te beschermen en te voorkomen dat lichtvaardig zou kunnen worden overgegaan tot het verstrekken van gegevens. Die hoge drempel bestaat uit de volgende aspecten:

1. Registratie in dat register is enkel geaccepteerd indien er *voldoende bewijs van betrokkenheid bij fraude in de zorg* voorhanden is;
2. Er sprake is van een *vastgestelde gedraging die een zwaardere verdenking dan een redelijk vermoeden* oplevert;
3. Of aan dit criterium voldaan is moet blijken uit *zorgvuldig, volgens de criteria en stappen in het protocol verricht onderzoek en daarbij verzamelde bewijs* door een gemeente of ziektekostenverzekeraar.
4. Het bewijs moet in elk geval zien op de elementen *opzet, het misleidend handelen binnen het zorgdomein en het oogmerk op eigen of andermans* gewin.

Het criterium «gerechtvaardigde overtuiging» voor het gebruik van het Waarschuwingsregister zorgfraude is afkomstig uit jurisprudentie over het door financiële instellingen gebruikte Externe verwijzingsregister (EVR). Het is dan ook een in de (rechts)praktijk beproefd criterium.

Gelet op de vragen van uw Kamer omtrent de zorgvuldigheid, ben ik voornemens in de amvb bij het wetsvoorstel voor te schrijven dat een beoordelingsproces conform het vier-ogen principe in het protocol moet zijn ingericht. Gemeenten en ziektekostenverzekeraars moeten gezamenlijk een protocol opstellen waarin zij de stappen vastleggen aan de hand waarvan zij op een zorgvuldige, kenbare en toetsbare wijze komen tot de gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg.

De concept-amvb bij dit wetsvoorstel bevat daartoe al een zeer uitgebreide en concrete set aan randvoorwaarden. Aanvullend zal in het protocol ook worden vastgelegd dat altijd sprake moet zijn van de toepassing van een vier-ogen principe voor de beoordeling of er sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging voordat tot registratie wordt overgegaan. Daarbij zal dan een tweede persoon, welke niet betrokken is geweest bij de eerste beoordeling of sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg, op grond van de verzamelde gegevens en aan de hand van de criteria en stappen in het protocol toetsen of hij tot dezelfde overtuiging komt.

Het is overigens verplicht dat de AP het protocol beoordeelt en dat de Minister van VWS het protocol goedkeurt.

Aangifte en inzet strafrecht in relatie tot het Waarschuwingsregister zorgfraude

In het debat is de vraag gesteld of het iets toevoegt als bij vermelding in het Waarschuwingsregister zorgfraude altijd sprake moet zijn van aangifte en of aangifte een criterium voor opname in het Waarschuwingsregister zorgfraude zou moeten zijn of dat een aangifteplicht onderdeel moet zijn van het gebruik van dat register.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering¹ zijn gemeenten, Wlz-uitvoerders en zorgverzekeraars al verplicht om aangifte te doen van misdrijven. In die zin is er geen enkele noodzaak een aanvullende plicht tot het doen van aangifte in het wetsvoorstel te regelen.

Naar aanleiding van hetgeen wij hierover in het debat gewisseld hebben, het volgende. Heel bewust is in het wetsvoorstel het doen van aangifte geen criterium voor een registratie in het Waarschuwingsregister zorgfraude. Instanties zullen niet lichtvaardig overgaan tot inschrijving. Zij zullen dit pas doen nadat zij een goede en onderbouwde afweging hebben gemaakt, gebaseerd op zorgvuldig onderzoek. Daartoe zijn ze ook verplicht op grond van de wet, de onderliggende regelgeving en het protocol. Een aanvullend criterium zoals de verplichting tot het doen van aangifte, biedt hierbij geen extra waarborg. Dit geldt temeer omdat het doen van aangifte vormvrij is en geen inhoudelijke eisen voorschrijft. Ook betekent aangifte niet per definitie dat het OM over zal gaan tot vervolging.

Hoe de registratie en het doen van een aangifte zich in de praktijk tot elkaar verhouden zal afhankelijk zijn van de betreffende casus. Ik zal zorgverzekeraars en gemeenten vragen om in overleg met het OM inzichtelijk te maken hoe met de aangifteplicht uit het Wetboek van Strafvordering wordt omgegaan in relatie tot de registraties en dit in het protocol op te nemen.

Verder wil ik benadrukken dat het gebruik van het Waarschuwingsregister zorgfraude juist is bedoeld voor een verbeterde en aanvullende inzet van de mogelijkheden die er zijn naast de strafrechtelijke aanpak. Het bestuursrecht en civielrecht bieden gemeenten en zorgverzekeraars namelijk diverse mogelijkheden om zelf zorgfraude tegen te gaan. De ervaring heeft geleerd dat zij via die wegen sneller praktische maatregelen kunnen treffen ter voorkoming, beëindiging of beperking van de gevolgen van fraude. Een strafrechtelijk onderzoek en het doorlopen van een strafrechtelijke procedure kan immers vele jaren duren en al die jaren kan de fraude zich voortzetten en worden kwetsbare burgers mogelijk gedupeerd. Het gaat juist niet alleen om de mogelijkheden achteraf geld van frauderende zorgaanbieders terug te vorderen, maar om maatregelen aan de voorkant te kunnen treffen bij de inkoop van zorg. Het Waarschuwingsregister zorgfraude is juist daarbij van grote toegevoegde waarde.

Gegevens van rechtspersonen en natuurlijke personen

Ik kom hier terug op de vraag of naast rechtspersonen ook natuurlijke personen kunnen worden opgenomen in het Waarschuwingsregister zorgfraude.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten en ziektekostenverzekeraars elkaar kunnen waarschuwen voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen ten aanzien van wie de gerechtvaardigde overtuiging

¹ Artikel 162, eerste en vierde lid, Sv.

bestaat dat zij fraude hebben gepleegd met zorg. Het belang van de mogelijkheid ook gegevens van natuurlijke personen uit te wisselen, is dat bijvoorbeeld een frauderende zorgbestuurder zich niet meer zo makkelijk kan verschuilen achter een nieuw bedrijf met een nieuwe rechtspersoon.

Ook werd de vraag gesteld of het Waarschuwingsregister zorgfraude niet te beperkt is en we maar moeten hopen dat een bedrijf uit Groningen niet meer in Den Helder aan de slag kan. Het doel en daarmee de verbetering van de aanpak van zorgfraude gaat inderdaad verder. Deze wet geeft instanties grondslagen om binnen het IKZ en het Waarschuwingsregister zorgfraude gegevens uit te wisselen. Hiermee kunnen instanties op basis van de eigen bevoegdheden en in samenhang eerder en beter maatregelen nemen om zorgfraude te voorkomen, verstoren, stoppen en bestraffen. Het gaat dus om een concrete verbetering om te kunnen handelen.

Informatieknoppunt zorgfraude – geen nieuwe personen in beeld bij verrijking

Het lid Hijink stelde de vraag of in het geval dat nieuwe personen in beeld komen bij verrijking van een signaal door het Informatieknoppunt zorgfraude (IKZ), zij dan geïnformeerd moeten worden over die gegevensverwerking.

Dat is niet het geval, omdat er bij verrijking van een signaal door het IKZ geen nieuwe personen in beeld komen. Als een signaal van fraude in de zorg over persoon A gaat, dan mogen alleen gegevens van die partij en dus niet van bijvoorbeeld collega B aan het IKZ worden verstrekt en door het IKZ verwerkt. Dit is een voorbeeld van de wijze waarop de waarborgen rond zorgvuldigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit in het wetsvoorstel en lagere regelgeving doorwerkt.

Diplomafraude

Voor de stand van zaken met betrekking tot de aanpak van diplomafraude verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden Van den Hil en Bevers over dit onderwerp van 26 augustus 2022.² Ik wil hier nogmaals vooropstellen dat zorgaanbieders op grond van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en de Jeugdwet te allen tijde eindverantwoordelijk blijven voor het leveren van goede zorg. Zij zijn als werkgever verantwoordelijk voor het aannemen van voldoende gekwalificeerd zorgpersoneel en voor het controleren van diploma's op juistheid. Dat laat onverlet dat misbruik van diploma's in de zorg een ernstige zaak is vanwege de mogelijke gezondheidsrisico's voor cliënten. Deze vorm van fraude heeft niet alleen mijn aandacht, maar ook van de organisaties in het TIZ-verband waaronder de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en het Openbaar Ministerie (OM). Beide partijen constateerden een toename in het aantal meldingen en hebben daarop actie ondernomen. Het vervalsen van diploma's is een strafbaar feit en dient dan ook via het strafrecht (valsheid in geschrifte) te worden aangepakt. Daarnaast wordt gewerkt aan bewustwording. Zo heeft de IGJ op 20 februari jongstleden een brief naar brancheverenigingen gestuurd (inclusief aanbieders van jeugdhulp), waarin uiteen is gezet hoe een zorgaanbieder aan haar vergewisplicht kan voldoen en het arbeidsverleden en de opleidingen van een medewerker kan controleren.

² Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3767.

Concluderend

Met de beantwoording van de resterende vragen van uw Kamer en de toelichting over hoe het wetsvoorstel is ingericht en doorwerkt in lagere regelgeving, heb ik u inzicht gegeven in de werkbare balans die is gevonden in het dilemma tussen de noodzaak van een betere gegevensuitwisseling voor een effectievere aanpak van zorgfraude en de maximale bescherming van privacy van betrokkenen.

Geborgd is dat bij de uitvoering onder andere wordt voldaan aan de eisen van zorgvuldigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit en dat kenbaar en toetsbaar is hoe in een concreet geval wordt gehandeld. Door een hoge drempel voor registratie in het Waarschuwingsregister zorgfraude op te werpen, is het risico op een onterechte registratie tot een minimum gereduceerd. Dat laat onverlet dat er ook diverse mogelijkheden zijn tot rechtsbescherming tegen een registratie.

Tot slot benadruk ik hier nogmaals dat zorgfraude onacceptabel is. We kunnen en moeten meer doen om zorgbehoevenden en de maatschappij te beschermen. Met uw steun voor het wetsvoorstel kan een hoognodige stap naar verbetering van de aanpak van zorgfraude worden gezet.

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder