

Vergaderjaar 2019–2020

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Vanuit zowel de politiek, de zorgpraktijk als de maatschappij, wordt fraude in de zorg gekenschetst als een groot maatschappelijk probleem en een zeer kwalijk fenomeen. Zorgbehoevenden moeten daadwerkelijk de zorg krijgen die zij nodig hebben en waar zij recht op hebben. Zij moeten kunnen vertrouwen op bijvoorbeeld hun zorgaanbieder en mogen niet de dupe worden, noch wat betreft de toegang tot en kwaliteit van zorg noch financieel, van zorgaanbieders die frauderen. Daar komt bij dat jaarlijks veel geld omgaat in de zorgsector, dat wordt opgebracht door de premie- en belastingbetaler. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat middelen die bestemd zijn voor de zorg ook daadwerkelijk aan zorg worden besteed. Het is onacceptabel dat misbruik wordt gemaakt van maatschappelijke voorzieningen voor eigen (financieel) gewin. Fraude tast dus niet alleen de betaalbaarheid van de zorg aan, maar ondermijnt ook het vertrouwen in de integriteit van zorgaanbieders en gaat ten koste van solidariteit en de bereidheid van mensen om bij te dragen aan de kosten van de gezondheidszorg. Zowel zorgbehoevenden als de maatschappij moeten dan ook worden beschermd tegen fraude en de fraudeurs moeten worden aangepakt. Er is sprake van een zwaarwegend algemeen belang en dit belang is een prioriteit van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).¹ Daarnaast is ook vanuit de Tweede Kamer bij herhaling aangegeven dat fraude in de zorg onacceptabel is en effectief dient te worden aangepakt.²

Het zorgdomein bestaat uit diverse domeinen (geografisch, soort zorg, etc.) en binnen die domeinen worden de zorgwetten uitgevoerd door verschillende instanties. Hierbij zijn gemeenten en ziektekostenverzekeraars betrokken en daarnaast spelen de IGJ, de NZa, het CIZ en de SVB een rol. Tot slot is er nog een rol weggelegd voor de Inspectie SZW, de

¹ Programmaplan Rechtmatige Zorg 2018–2021 – aanpak van fouten en fraude in de zorg.

² Kamerstukken II 2012/13, 28 828, nr. 40 (motie Otwin van Dijk en Bruins Slot).

rijksbelastingdienst en de FIOD.³ Gezamenlijk wordt dit als «de keten» aangeduid. Voor de bestrijding van fraude in de zorg is het niet alleen van belang dat iedere betrokken instantie zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en rol vervult, maar ook dat zij effectief samenwerken met andere instanties. De instanties beschikken vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden en binnen hun eigen domein over bepaalde informatie ten aanzien van (rechts)personen (hierna ook aangeduid als «partij(en)») die in dat domein actief zijn, maar geen van allen heeft een compleet beeld. Deze versnippering van informatie kan ertoe leiden dat fraude (langer dan nodig) onopgemerkt blijft of dat de omvang ervan wordt onderschat en dat daar niet, al dan niet preventief, adequaat tegen wordt opgetreden. Door in geval van vermoeden van fraude samen te werken, de krachten te bundelen en kennis, informatie en ervaring met elkaar te delen, kunnen instanties over meer en betere informatie beschikken, hebben zij een beter beeld van wat er speelt en kunnen zij vervolgens gericht maatregelen treffen en activiteiten onderling afstemmen. Dat vergroot de effectiviteit van de aanpak van fraude in de zorg op niveau van de betrokken instanties en de domeinen waarin zij actief zijn, maar ook op het niveau van het gehele zorgdomein. Dat maakt samenwerking en het in dat kader uitwisselen van gegevens dan ook noodzakelijk voor de uitvoering van de taken van de betrokken instanties en het zwaarwegende algemeen belang dat in het verlengde daarvan daarmee wordt gediend. De samenleving verwacht ook dat de overheid in geval van misstanden adequaat optreedt als een georganiseerd geheel. De ontwikkelingen op het terrein van ICT bieden instanties immers steeds vaker mogelijkheden om tot een uitwisseling van informatie te komen en op grond van deze informatieanalyses te maken die tot een integraal en effectief optreden leiden.

In het programmaplan *Rechtmatige Zorg 2018–2021* werkt VWS met een groot aantal instanties samen aan het bestrijden, dat wil zeggen tegengaan en voorkomen, van fraude in de zorg.⁴ Ten behoeve van dat doel werken instanties daar waar mogelijk overigens ook al bilateraal en multilateraal met elkaar samen en zijn er grondslagen die enkele mogelijkheden bieden gegevens uit te wisselen. Zo is in 2016 het samenwerkingsverband Informatieknooppunt zorgfraude (hierna: «het samenwerkingsverband IKZ») door instanties opgericht.⁵ De intensivering en verbreding van de samenwerking tussen diverse instanties bij het bestrijden van fraude in de zorg, hebben de knelpunten waarop instanties stuiten bij het samenwerken en uitwisselen van gegevens duidelijk gemaakt. Wetgeving is noodzakelijk teneinde de knelpunten, die bestaan uit het ontbreken van voldoende grondslagen voor en verplichting tot noodzakelijke uitwisseling van persoonsgegevens, onduidelijkheid over bevoegdheden en de borging van de rol van het samenwerkingsverband IKZ, weg te nemen. Dit is nodig voor een efficiënte en zorgvuldige op de praktijkgerichte bestrijding van fraude in de zorg. Ten aanzien van het samenwerkingsverband IKZ wordt hier in hoofdstuk 4 nader op ingegaan.

³ Het gaat om de colleges van burgemeester en wethouders (in de toelichting wordt gesproken over gemeenten), de ziektekostenverzekeraars (waaronder begrepen zorgverzekeraar, zorgkantoor of particuliere ziektekostenverzekeraar), de Inspectie gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), het Centrum Indicatiestelling zorg (CIZ), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Inspectie SZW, de rijksbelastingdienst, waaronder de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD).

⁴ *Kamerstukken II* 2017/18, 28 828, nr. 108.

⁵ *Kamerstukken II* 2016/17, 28 828, nr. 98; *Stcrt.* 2016, nr. 59229.

Hoewel veel gegevens rechtspersonen betreffen en uitwisseling van die gegevens kan plaatsvinden, worden knelpunten ervaren als het gaat om de uitwisseling van persoonsgegevens.⁶ Het voornaamste knelpunt vloeit onder andere voort uit een ander aspect waar de samenleving een zorgvuldig en terughoudend optreden van de overheid en het bedrijfsleven verlangt, te weten de privacy van burgers. Het kader hiervoor wordt met name gevormd door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). De regering hecht grote waarde aan dit fundamentele recht op privacy. Bij de behartiging van beide belangen, de bestrijding van fraude in de zorg en borging van privacy van betrokkenen, moet een evenwicht worden gevonden.

In de praktijk ziet het genoemde knelpunt er als volgt uit. Bij de bestrijding van fraude in de zorg kunnen en worden al veel gegevens uitgewisseld tussen de samenwerkende instanties. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over grote(re) zorgaanbieders, die opereren in de vorm van een B.V. of N.V., waarbij geen persoonsgegevens worden uitgewisseld en derhalve de privacy van personen niet in het geding is. Er zijn echter ook gevallen waarin wel persoonsgegevens (moeten) worden verwerkt en waarop het privacy kader van toepassing is.⁷ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het gaat om gegevens van een partij die geen rechtspersoon is, maar die actief is als een eenmanszaak of maatschap. In de meer uitzonderlijke gevallen worden persoonsgegevens over een zorgbehoevende uitgewisseld. Bijvoorbeeld als sprake is van samenspanning van een zorgbehoevende met een zorgaanbieder. Gebleken is dat de huidige (sectorale) wet- en regelgeving daar waar het de verwerking van persoonsgegevens betreft, onvoldoende is toegerust om binnen de kaders van privacyregelgeving een efficiënte en zorgvuldige samenwerking tussen instanties in het kader van bestrijding van fraude in de zorg mogelijk te maken. Er ontbreken noodzakelijke grondslagen voor integrale samenwerking en het uitwisselen van persoonsgegevens en de huidige situatie leidt ook tot onduidelijkheid over het antwoord op de vraag op welke (mogelijke) grondslag, welke persoonsgegevens door wie en aan wie kunnen worden verstrekt. Het ontbreken van een grondslag of onduidelijkheid over (het bestaan van) een grondslag voor een verwerking, zoals het uitwisselen van persoonsgegevens, staat aan een onderlinge verstrekking van persoonsgegevens in de weg of leidt tot gebreken in die verwerking.

Bij de uitwisseling van gegevens, niet zijnde persoonsgegevens, wordt daarnaast in zijn algemeenheid als knelpunt ervaren dat binnen de huidige wettelijke kaders niet altijd duidelijk is wat van elke instantie in de keten wordt dan wel kan worden verwacht. In de huidige situatie is er onduidelijkheid over de vraag welke instantie in een bepaald geval gegevens kan of moet verstrekken aan een andere instantie, dan wel is niet geregeld dat of tot welke gegevensuitwisseling instanties gehouden zijn. Als gevolg daarvan houden instanties gegevens onnodig (lang) voor

⁶ Het gaat om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, onderdeel 1, van de Algemene verordening gegevensbescherming. Onder persoonsgegevens worden ook gegevens over de gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijk aard verstaan. Slechts indien het maken van onderscheid hierin noodzakelijk is, zal dit onderscheid in deze MvT kenbaar gemaakt worden.

⁷ Het gaat om verwerking als bedoeld in artikel 4, onderdeel 2, van de Algemene verordening gegevensbescherming. In deze MvT worden waar nodig ter verduidelijking specifieke vormen van verwerking genoemd, zoals verstrekken, verrijken en uitwisselen van persoonsgegevens. Waar het politiegegevens betreft, moeten voornoemde begrippen overeenkomstig de invulling daarvan in de Wet politiegegevens worden uitgelegd.

zichzelf, hetgeen in de weg staat aan een effectieve samenwerking en aanpak van fraude in de zorg.

1.2 Doelen wet

Met deze wet worden ten aanzien van de genoemde knelpunten de mogelijkheden tot samenwerking en de daarvoor benodigde gegevensuitwisseling ten behoeve van bestrijding van fraude in de zorg verbeterd. Binnen de kaders van privacyregelgeving, met oog voor de gevoeligheid van de gegevens en met zorg voor de privacy van betrokkenen, draagt deze wet bij aan een efficiënte doch zorgvuldige samenwerking tussen instanties. De wet bestaat uit drie onderdelen die hieronder worden geïntroduceerd en in hoofdstuk 3 respectievelijk hoofdstuk 4 nader worden toegelicht. Met deze wet is niet beoogd te veranderen wat op basis van geldende wet- en regelgeving reeds mogelijk is om samen te werken en fraude te voorkomen of anderszins te bestrijden. De wet brengt dan ook geen verandering met zich mee ten aanzien van de reeds bestaande grondslagen voor en mogelijkheden tot het bilateraal dan wel multilateraal uitwisselen van gegevens. Handhavend en toezichthoudend optreden is per rechtsgebied gebonden aan eigen kaders en daarover wordt in de onderhavige wet niets geregeld.

1.3 Onderdelen van de wet

Het eerste onderdeel van de wet biedt een wettelijke grondslag voor de in artikel 2.1 genoemde instanties, te weten gemeenten en ziektekostenverzekeraars, onderling (persoons)gegevens te verstrekken over partijen ten aanzien van wie de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij fraude in de zorg hebben gepleegd. De voorwaarde daarvoor is dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor de bestrijding van die fraude. De gerechtvaardigde overtuiging komt tot stand op basis van voorwaarden die worden opgenomen in een protocol. Daarmee zijn tevens de mogelijkheid en kaders gecreëerd voor een gezamenlijk systeem voor onderlinge uitwisseling van gegevens. De vorm van dat systeem wordt niet voorgeschreven en is aan de betrokken instanties, genoemd in artikel 2.1 van deze wet, maar gedacht wordt aan een centraal registratiesysteem. Er is beoogd de uitwisseling van gegevens zo techniek-onafhankelijk mogelijk te regelen, daargelaten de passende waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens. Dit registratiesysteem wordt door betrokken instanties momenteel aangeduid als het Waarschuwingsregister zorgfraude (hierna: «het Waarschuwingsregister») en wordt in deze toelichting als uitgangspunt genomen. Het Waarschuwingsregister is bedoeld om zowel natuurlijke personen als rechtspersonen te registreren waarvan de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij fraude hebben gepleegd, teneinde andere instanties voor deze partijen te waarschuwen. In een bestaande relatie dan wel bij het aangaan van een nieuwe relatie met een dergelijke partij, kunnen dan risico beperkende maatregelen worden getroffen.

Het tweede onderdeel van de wet betreft de wettelijke grondslag voor de in 2.3, eerste lid, genoemde instanties voor het verstrekken van (persoons)gegevens in het geval die voor de bestrijding van fraude in de zorg noodzakelijk zijn voor een of meerdere van de in dit lid genoemde instanties.⁸ De hiervoor genoemde betrokken instanties verstrekken de gegevens aan het Informatieknoppunt zorgfraude (hierna: «het IKZ»). Er

⁸ In hoofdstuk 5 wordt nader toegelicht hoe noodzakelijkheid in dit kader moet worden gezien en wordt aan de hand van voorbeelden geïllustreerd welke afweging door instanties moet worden gemaakt voorafgaand aan de verstrekking van gegevens, waarvan persoonsgegevens onderdeel uitmaken, aan het IKZ.

is niet langer een samenwerkingsverband, maar het IKZ wordt een instelling als zodanig aangewezen door Onze Minister. Het krijgt in artikel 2.3, derde lid, een wettelijke taak en moet op grond daarvan de hiervoor bedoelde gegevens verrijken. Dat betekent dat de gegevens worden aangevuld met andere noodzakelijke gegevens van betrokken instanties en gegevens uit de daartoe in artikel 2.3, tweede lid, aangewezen bronnen. Het resultaat hiervan moet het IKZ vervolgens aan de daartoe geëigende instantie(s) te verstrekken. Het gaat dan om een of meer in artikel 2.3 van deze wet genoemde instanties, die gelet op hun wettelijke taak en rol zijn aangewezen de betreffende fraude in de zorg aan te pakken en voor wie deze gegevens noodzakelijk zijn in het kader van bestrijding van die fraude. Het stelt deze instanties in de gelegenheid efficiënter en, mede met het oog op privacy, zorgvuldig te beoordelen of sprake is van fraude in de zorg.

Het verstrekken van gegevens tussen betrokken instanties en het IKZ maakt onderdeel uit van hetgeen in de praktijk het uitwisselen van signalen van fraude in de zorg (hierna ook: «signalen») wordt genoemd. Het gaat om signalen, waar ook (persoons)gegevens onderdeel van uitmaken, die aanleiding geven tot een vermoeden van fraude in de zorg. In deze memorie van toelichting wordt bij de terminologie uit de praktijk aangesloten. Daarom wordt bijvoorbeeld het verstrekken van gegevens door betrokken instanties aan het IKZ en andersom aangeduid als «het uitwisselen van signalen», gaat het om «het verrijken van signalen door het IKZ» en wordt het resultaat van de verwerking van gegevens door het IKZ «het verrijkte signaal» genoemd.

In artikel 2.4 van deze wet krijgt het IKZ ook de taak ten behoeve van Onze Minister en de betrokken instanties trends en ontwikkelingen met betrekking tot fraude in de zorg te signaleren en daarover beleidsinformatie en statistische gegevens te ontwikkelen. Zoals in paragraaf 4.3 nader is toegelicht, is de mogelijkheid in dit kader persoonsgegevens te verwerken beperkt.

Het in een centraal registratiesysteem zoals het Waarschuwingregister onderling uitwisselen van (persoons)gegevens enerzijds en de uitwisseling van (persoons)gegevens met tussenkomst van het IKZ anderzijds, zijn twee verschillende en apart van elkaar functionerende instrumenten. Zij hebben elk eigen kenmerken en functies en dienen elk een eigen doel. De mogelijkheden tot het gebruik van de instrumenten en de daarin opgenomen gegevens zijn, mede gelet op de te onderscheiden doelen, afzonderlijk van elkaar geregeld en voorzien van eigen voorwaarden en waarborgen. Er is geen directe relatie tussen (het gebruik van) de twee instrumenten.

Het derde onderdeel van deze wet betreft de wettelijke grondslag en verplichting voor het Inlichtingenbureau (IB). Het IB wordt verwerkingsverantwoordelijke en krijgt een rol in de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het IKZ. Een en ander wordt nader toegelicht in paragraaf 4.8.

1.4 Geen doorbreking medisch beroepsgeheim

Vooraf wordt voorts opgemerkt dat in het wetsvoorstel aanvankelijk de mogelijkheid was opengelaten om het medisch beroepsgeheim wettelijk te doorbreken. Dit heeft veel reacties opgeroepen en zowel vanuit het zorgdomein als vanuit de samenleving zijn hierover zorgen geuit. De regering deelt deze zorgen en mede gelet op de voornoemde reacties, is het in deze wet uitgesloten om gegevens uit te wisselen waarop het

medisch beroepsgeheim rust. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5 en in de artikelsgewijze toelichting.

1.5 Leeswijzer

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het begrip fraude in de zorg. Ook wordt aandacht besteed aan de noodzaak van wetgeving gelet op de problematiek die deze fraude met zich brengt en de knelpunten in de aanpak van deze vorm van fraude. Tot slot wordt inzicht gegeven in de wijze waarom deze wet bijdraagt aan de oplossing van de problematiek. Hoofdstuk 3 gaat over gegevensverstrekking bij gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg en het in dat kader op te stellen protocol. Hoofdstuk 4 gaat over het IKZ en het IB. Aansluitend wordt ingegaan op privacyaspecten, het EVRM, de AVG, het EU-Handvest en het medisch beroepsgeheim (hoofdstuk 5), de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hoofdstuk 6), de regeldruk (hoofdstuk 7), consultatie en advies (hoofdstuk 8) en de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel (hoofdstuk 9).

2. Achtergrond

2.1 Fraude in de zorg

In onderhavige wettekst en deze toelichting wordt de terminologie «fraude in de zorg» gehanteerd. Voor een goed begrip behoeven de twee elementen, zorg en fraude, een nadere duiding.

Zorg is geen eenduidig begrip. Zo zijn er meerdere VWS-wetten die elk een andere reikwijdte hebben gegeven aan dit begrip. Voor de ene toezichthouder of opsporingsdienst zal het begrip zorg een ruimere betekenis hebben dan voor de ander. Gezien het overkoepelende karakter van dit wetsvoorstel moet het begrip zorg worden gelezen in de context van de domeinen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft en waarbinnen de toezichthouders en opsporingsdiensten in het kader van de diverse zorgwetten opereren. Onder zorg wordt in deze wet ook maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp verstaan, maar in deze toelichting zal kortweg het begrip zorg worden gebruikt. In het verlengde van het begrip zorg, ligt het begrip zorgaanbieder. Dat begrip heeft eveneens een gevarieerde reikwijdte in diverse wetten. In deze toelichting wordt met de term zorgaanbieder ook de verlener van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp bedoeld. Voorts wordt in deze toelichting daar waar mogelijk gesproken over zorgbehoevende(n), aangezien door de brede reikwijdte van dit wetsvoorstel sprake kan zijn van verzekerden, cliënten en patiënten. Alleen in specifieke gevallen of beschrijving van casuïstiek zullen laatstgenoemde termen worden gebruikt.

Onder fraude wordt in de Van Dale verstaan bedrog, gepleegd door vervalsing van administratie. Bedrog betekent hierbij het opzettelijk wekken van onjuiste voorstellingen en met vervalsing is het opzettelijk veranderen met boze bedoelingen bedoeld. In andere (taalkundige) begripsomschrijvingen komen ook misleiden en het schenden van vertrouwen naar voren als aspecten van het begrip fraude. Als uitgangspunt wordt aanvaard dat de gedraging, om te kunnen spreken van fraude, moet zijn gericht op het opzettelijk behalen van (financieel) voordeel. In het algemeen spraakgebruik roept het begrip fraude geen vragen op.

In een meer juridische benadering moet worden vastgesteld dat het bij fraude niet om één, maar om meerdere strafbare gedragingen gaat. Dat bemoeilijkt een juridische afbakening van het begrip fraude. Er is geen

specifieke, definiërende bepaling betreffende fraude in het Wetboek van Strafrecht of in een andere wet. Het moet als verzamelbegrip worden opgevat. Het begrip bestrijkt verschillende verschijningsvormen van gedragingen waarbij met het oog op financieel gewin opzettelijk misleidend wordt gehandeld en waardoor burgers, bedrijven, organisaties en overheden financieel worden benadeeld. Het kan gaan om (meer) algemene of (meer) specifieke vormen van fraude. In het strafrecht zijn er kapstokbepalingen zoals valsheid in geschrifte, bedrog en witwassen.

Gelet op wat er in het spraakgebruik en diverse wettelijke bepalingen (impliciet) onder fraude wordt verstaan, wordt in deze wet uitgegaan van een algemene benadering van het begrip fraude. Onder het begrip fraude in de zorg wordt in deze wet verstaan het opzettelijk misleidend handelen binnen het zorgdomein, met het oog op eigen of andermans gewin, voor zover het in de wet strafbaar gestelde feiten betreft. Zo is het ook opgenomen in de begripsomschrijving van artikel 1.1. Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 reeds aan de orde kwam, moet per geval worden beoordeeld wat op basis van geldende wet- en regelgeving mogelijk is om fraude te voorkomen of anderszins te bestrijden. Daarbij moet gedacht worden aan opsporing en vervolging, terugvorderingen en herziening van beschikkingen. Handhavend optreden is per rechtsgebied gebonden aan eigen normatieve kaders. Met deze wet is niet beoogd daartussen te komen, verandering in aan te brengen of nieuwe kaders dan wel grondslagen voor te vormen. De volgende voorbeelden geven een illustratie van wat in de praktijk onder fraude in de zorg wordt verstaan.

Het gaat bijvoorbeeld om spookzorg, waarbij zorg wordt gedeclareerd terwijl deze niet is geleverd, of pakketfraude, waarbij onverzekerde zorg als verzekerde zorg wordt gedeclareerd. Met declaraties worden diverse vormen van fraude geconstateerd, zoals het in aparte delen declareren van een bundel zorgactiviteiten, het declareren van duurdere behandelingen dan die zijn geleverd en onterechte bijbetalingen voor zorg die bij de geleverde prestatie hoort. Daarnaast wordt er gefraudeerd met persoonsgebonden budget (pgb), waarbij het budget aan iets anders dan zorg wordt besteed, de hoogte van de declaratie niet overeenkomt met de ingekochte of geleverde zorg en het onnodig of te hoog indiceren van een zorgbehoevende.

2.2 Noodzaak wetgeving

In de inleiding van de memorie van toelichting is reeds de problematiek geschetst die aanleiding geeft tot deze wet. In deze paragraaf zal mede aan de hand van enkele voorbeelden de noodzaak tot deze wet nader worden toegelicht. Daarbij wordt ingegaan op enerzijds de persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen die het zwaarwegende algemeen belang bij bestrijding van fraude in de zorg vormen en anderzijds komen de praktische elementen aan bod, zoals de knelpunten in het bestaande instrumentarium die aan aanpak van fraude in de zorg in de weg staan.

Persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen: noodzaak tot bestrijden fraude in de zorg

De persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen van fraude in de zorg hangen nauw met elkaar samen.

Neem bijvoorbeeld een casus uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Een jonge vrouw die haar ouders is verloren en geen sociaal vangnet heeft, ontvangt een pgb uit de Wmo 2015. Een zorgaanbieder biedt haar zogenaamd «bescherming». Ze krijgt een indicatie voor beschermd wonen, maar alle zorg die geleverd wordt is beperkt tot een

uurtje per week koffie drinken met een begeleider. Haar volledige pgb van € 3.300,- per maand gaat naar haar zorgaanbieder, die dit doorsluisst naar het buitenland en er daar dure auto's van aanschaft. De vrouw heeft bovendien een kopie van haar zorgpas en haar DigiD inloggegevens aan de zorgaanbieder verstrekt. En deze vrouw is niet het enige slachtoffer van deze aanbieder. De aanbieder is in meerdere gemeenten actief en maakt misbruik van meerdere kwetsbare zorgbehoevenden.

Het voorbeeld maakt duidelijk dat fraude in de zorg veelal direct (een negatieve) invloed heeft op de persoonlijke situatie van zorgbehoevenden. Zo krijgen zij niet de zorg die nodig is en waar zij recht op hebben. Ook worden zorgbehoevenden in hun vertrouwen geschaad. Daarbij is het van belang te benadrukken dat in veel gevallen een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen zorgverlener en zorgbehoevende, zoals in het hiervoor genoemde voorbeeld, waardoor de zorgbehoevende (nog) minder weerbaar is tegen misbruik. In het geval van een persoonsgebonden budget, is de zorgbehoevende tot slot ook nog eens financieel verantwoordelijk. De gevolgen van fraude voor een zorgbehoevende zijn groot. Een medische situatie kan verslechteren of er kunnen zich financiële problemen voordoen, met alle gevolgen van dien voor de zorgbehoevende en zijn of haar omgeving.

Maar niet alleen voor de zorgbehoevende zijn er nadelige (financiële) gevolgen. Fraude in de zorg heeft bijvoorbeeld ook grote financiële gevolgen. Uit cijfers van zorgverzekeraars blijkt dat in 2016 voor € 18,9 miljoen aan fraude in de zorg is vastgesteld. Dit is een stijging van € 7,8 miljoen ten opzichte van 2015.⁹ In 2017 is er een verdere stijging. In dat jaar is er voor € 27 miljoen aan fraude vastgesteld door zorgverzekeraars.¹⁰ In 2018 is er ruim € 20 miljoen aan fraude vastgesteld.¹¹

Het goed in beeld krijgen en hebben van de totale omvang van fraude in de zorg wordt bemoeilijkt door een instrumentarium dat tekort schiet en een gebrek aan informatie. Zoals hiervoor aan de orde kwam, komt er in de politiek en in de keten echter steeds meer aandacht voor fraude in de zorg. Door de intensivering en verbreding van de samenwerking in de keten kan steeds meer fraude worden gesignaleerd en komt er beter zicht op. Gelet op de ervaring die is opgedaan bij de nauwere samenwerking in de keten en gelet op de ervaringscijfers van onder meer verzekeringsfraude, is de verwachting dat de fraude die nu in beeld is nog maar het topje van de ijsberg is. Een voorzichtige schatting op basis van ervaringscijfers uit het veld is dat de schade van fraude in de zorg jaarlijks 1% tot 5% van de zorguitgaven, in 2019 ongeveer € 85 miljard, bedraagt. Dat zou betekenen dat de schade in 2019 tussen de € 800 miljoen en € 4.3 miljard zal bedragen. Dit ligt in de lijn van de cijfers van de Algemene Rekenkamer, die stelde in 2013 dat de totale zorgfraude een omvang heeft van € 2 tot € 3 miljard.¹² PricewaterhouseCoopers schatte de totale zorgfraude in Nederland op een bedrag van € 2,8 miljard.¹³ Uit het Rapport Signalen zorgfraude 2018 van het samenwerkingsverband IKZ blijkt dat in 2016 447 signalen over fraude in de zorg zijn binnengekomen bij het samenwerkingsverband. In 2017 zijn mede door incidentele factoren ruim 50% meer signalen ontvangen, namelijk 675. In 2018 ontving het samenwerkingsverband IKZ 558 signalen over fraude in de zorg. Dit betreft enkel de signalen die aan het samenwerkingsverband zijn verstrekt. De signalen van fraude in de zorg die door instanties zelf al

⁹ Persbericht Controle en Fraudebeheersing 2016 van Zorgverzekeraars Nederland 13-07-2017.

¹⁰ Persbericht Controle en Fraudebeheersing 2017 van Zorgverzekeraars Nederland 20-06-2018.

¹¹ Rapportage resultaten fraudebeheersing 2018 van Zorgverzekeraars Nederland 08-07-2019.

¹² Staat van de rijksverantwoording 2013, Algemene Rekenkamer p. 26.

¹³ PricewaterhouseCoopers: Naar een fraudebeeld Nederland, 19 december 2013.

kunnen worden afgehandeld en die niet aan het samenwerkingsverband IKZ worden verstrekt, zijn hierbij niet meegenomen.

De vorenstaande persoonlijke en financiële gevolgen hebben gezamenlijk en ook, in groter geheel gezien, maatschappelijke gevolgen. De gevolgen van fraude in de zorg zijn nog lang niet volledig in beeld, maar vast staat dat de persoonlijke gevolgen voor zorgbehoevenden ontoelaatbaar zijn en dat elke euro die verloren gaat aan fraude in de zorg, er één te veel is. De toegenomen aandacht voor het probleem en de intensievere samenwerking heeft ertoe geleid, dat de noodzaak tot aanpak van fraude in de zorg en hetgeen nodig is voor een effectieve bestrijding ervan stap voor stap beter in beeld zijn en dat de aanpak verbetert. Met onderhavige wet wordt een grote volgende stap in die verbetering gezet.

Praktische elementen: knelpunten in instrumentarium

Het zorgdomein is groot, zowel wat betreft het aantal betrokken instanties als de uiteenlopende domeinen (geografisch, soort zorg, etc.) en wet- en regelgeving. De verschillende betrokken instanties hebben elk eigen functies, taken, doelen en instrumenten. Zo beschikken de toezichthouders bijvoorbeeld over toezichtinformatie, de rijksbelastingdienst over belastinggegevens, het ClZ over gegevens betreffende de indicatiestelling en zorgverzekeraars over informatie over de zorginkoop en declaratiegegevens.

Daar staat tegenover dat partijen die actief zijn in de domeinen, zoals zorgaanbieders, juist vaak domeinoverschrijdend actief zijn of relatief eenvoudig van domein waarin zij actief zijn wisselen. Hoewel er goede redenen zijn voor de taak- en bevoegdheidsverdeling van instanties en deze verdeling in beginsel toereikend is voor hetgeen daarmee beoogd is, kunnen instanties mede als gevolg van deze verdeeldheid niet het gehele zorgdomein tot in alle details overzien. Instanties hebben uiteenlopende perspectieven en die perspectieven zijn vaak gefragmenteerd. Ze beschikken daardoor niet (tijdig) over de elders al wel beschikbare informatie die noodzakelijk is om te beoordelen of sprake is van fraude. Het gaat dan zowel om signalen van fraude, als over fraude waarvan andere instanties, al dan niet in andere domeinen, de gerechtvaardigde overtuiging hebben dat het heeft plaatsgevonden.

Partij A pleegt fraude in domein X. Nadat instantie B daar in dat domein tegen is opgetreden, start partij A activiteiten in domein Y. De in dat domein actieve instantie C kent partij A niet en weet niet dat A in domein X fraude heeft gepleegd. Bij het aangaan van een contract tot het aanbieden van zorg, wordt de informatie over de gepleegde fraude ten onrechte en met alle (mogelijke) gevolgen van dien niet meegenomen.

Ten opzichte van fraude plegende partijen, die domein overschrijdend actief zijn, hebben instanties derhalve stevast een (informatie)achterstand. Bij de uitvoering van hun taak in het kader van bestrijding van fraude in de zorg is samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties dan ook noodzakelijk, maar daarbij wordt een aantal knelpunten ervaren.

Efficiënte en zorgvuldige samenwerking tussen instanties wordt in de eerste plaats bemoeilijkt doordat de huidige sectorale wetgeving onvoldoende wettelijke grondslagen biedt om persoonsgegevens uit te wisselen. Die wettelijke grondslag is vereist op grond van de AVG, die het kader voor verwerking van persoonsgegevens vormt en een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens moet borgen. (Sectorale) wetgeving bevat doorgaans echter enkel grondslagen voor verwerking van persoons-

gegevens door de instantie die in die specifieke wet is aangewezen. Deze wetten bieden derhalve geen toereikende grondslagen voor het verstrekken van persoonsgegevens aan andere instanties. Ook bieden die wetten geen grondslagen om de aan hen verstrekte persoonsgegevens verder te verwerken. De lacunes in wetgeving staan aan onderlinge verstrekking van deze gegevens in de weg of leiden tot onduidelijkheid over het antwoord op de vraag op welke grondslag, welke gegevens door wie en aan wie kunnen worden verstrekt. Ook zijn er gevallen waarin onduidelijkheid bestaat over de vraag welke instantie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Het vorenstaande leidt ertoe dat instanties moeite hebben effectief samen te werken, terwijl slagvaardigheid en snelheid in het bijzonder van belang zijn bij de bestrijding van fraude. De uitwisseling van gegevens die noodzakelijk is om fraude in de zorg te bestrijden, blijft achter waar het persoonsgegevens betreft. Voor zover wel persoonsgegevens worden verstrekt aan andere instanties, heeft het verstrekken van die gegevens vaak een gebrekkige grondslag. Daarna blijft dat gebrek bestaan bij de verdere verwerking van de gegevens en derhalve kleeft het ook aan de resultaten van die verdere verwerking. De (informatie)achterstand op frauderende partijen blijft zo in stand.

Het vorenstaande geldt eveneens voor de situatie waarin meerdere instanties in een georganiseerde vorm met elkaar samenwerken en persoonsgegevens centraal verwerken, zoals in het samenwerkingsverband IKZ voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

In het samenwerkingsverband worden persoonsgegevens uitgewisseld op grond van bestaande bilaterale en multilaterale wettelijke grondslagen. Dit maakt de verwerking van persoonsgegevens binnen de samenwerking complex vanwege de uiteenlopende bevoegdheden van betrokkenen tot toegang tot de persoonsgegevens. Per signaal dat in het samenwerkingsverband is verrijkt, dient daarnaast aan de hand van een in het Convenant IKZ opgenomen informatiematrix te worden bekeken of er een wettelijke grondslag is voor gegevensuitwisseling tussen de instantie waarvan de persoonsgegevens afkomstig zijn en de instantie die het meest geëigend is om het verrijkte signaal te ontvangen via het samenwerkingsverband. Als een signaal bijvoorbeeld is verrijkt met gegevens van de Inspectie SZW, dient het samenwerkingsverband IKZ te kijken of er in andere wetgeving een grondslag is om het verrijkte signaal te delen met bijvoorbeeld de NZa. Ook in het geval van een (groter) samenwerkingsverband, zijn er steeds de vragen over welke gegevens wel of niet mogen worden gedeeld, op grond waarvan en door wie aan wie. Ook in deze gevallen kan er een gebrekkige grondslag zijn, die blijft kleven aan de resultaten van de verwerking.

Vastgesteld moet worden dat dezelfde knelpunten worden ervaren in bilaterale samenwerking als in multilaterale samenwerking. Als instanties multilateraal samenwerken teneinde fraude in de zorg te bestrijden en verstrekking en verwerking van persoonsgegevens nodig is, moet per instantie en per verwerking worden beoordeeld of er een grondslag is tot verwerking. Dit kost niet alleen veel werk en tijd, maar hierdoor kunnen verrijkte signalen ook niet of niet volledig met bepaalde instanties gedeeld worden en kan fraude onnodig lang(er) doorgaan. Ook maakt het de uitwisseling van persoonsgegevens foutgevoelig en risicovol. Daarnaast is voor verwerking van persoonsgegevens door een samenwerkingsverband, zoals het IKZ, een verwerkersovereenkomst met elke betrokken instantie nodig. Het samenwerkingsverband IKZ heeft in relatie tot de betrokken instanties immers steeds de rol van verwerker. Dat betekent dat het persoonsgegevens verwerkt voor verwerkingsverantwoordelijken. Dit is eens te meer een complicerende factor, omdat er documenten moeten worden opgesteld, afspraken moeten worden gemaakt en onduidelijkheid

kan bestaan over bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden. De vraag die daarbij speelt is in hoeverre de rol van een verwerker nog passend is voor dergelijke verwerkingen.

In de huidige situatie is er tot slot ook onduidelijkheid over de vraag welke instantie in een bepaald geval gegevens, niet zijnde persoonsgegevens, kan of moet verstrekken aan een andere instantie, dan wel is niet geregeld dat of tot welke gegevensuitwisseling instanties gehouden zijn. Als gevolg daarvan houden instanties gegevens onnodig (te lang) voor zichzelf.

2.3 Wetgever aan zet

De wetgever is aan zet de in de vorige paragraaf genoemde knelpunten weg te nemen. Zonder ingrijpen door middel van wetgeving loopt de samenwerking tussen instanties op voornoemde aspecten vast, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de aanpak van fraude in de zorg. Met deze wet worden binnen de grenzen van de AVG en met zorg en oog voor de privacy van betrokkenen, de mogelijkheden tot samenwerking, het uitwisselen van de noodzakelijke gegevens en de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van bestrijding van fraude in de zorg vereenvoudigd, verbeterd en uitgebreid.

De wet voorziet in een daarop gerichte wettelijke grondslag voor het verplicht aan elkaar verstrekken van de bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen (persoons)gegevens, in het geval een gemeente of ziektekostenverzekeraar conform een protocol de gerechtvaardigde overtuiging heeft dat sprake is van fraude in de zorg en de voornoemde gegevens noodzakelijk zijn voor de bestrijding van die fraude. De betreffende instantie die de overtuiging heeft, registreert de fraude. Er wordt, zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, gedacht aan een centrale registratie die door partijen kan worden geraadpleegd. De grondslag voor verwerking van (persoons)gegevens biedt hiertoe de ruimte en is techniekonafhankelijk beschreven, maar stelt conform de AVG wel vereisten aan deze verwerking van gegevens. Het beoogde registratiesysteem wordt door partijen geduid als het Waarschuwingregister zorgfraude.

In het geval er signalen van fraude in de zorg zijn, is een rol weggelegd voor het IKZ. Betrokken instanties zijn verplicht tot het verstrekken van de bij amvb aangewezen (persoons)gegevens aan het IKZ, indien die gegevens noodzakelijk zijn voor bestrijding van fraude in de zorg in het kader van de aan die instanties opgedragen wettelijke taken. Daarbij geldt ten aanzien van de verstrekking van politiegegevens, door de FIOD en Inspectie SZW, een afwijkend regime en die verstrekking geschiedt op grond van en met inachtneming van de Wet politiegegevens (Wpg).¹⁴ Het IKZ moet vervolgens op grond van de wet de signalen verrijken en het resultaat daarvan indien en voor zover noodzakelijk aan de daartoe geëigende instantie(s) verstrekken. Ook zal het IKZ ten behoeve van Onze Minister en betrokken instanties gegevens, waaronder persoonsgegevens, verwerken teneinde trends en ontwikkelingen met betrekking tot fraude in de zorg te signaleren en daarover beleidsinformatie en statistische informatie te ontwikkelen.

¹⁴ Persoonsgegevens die worden verwerkt als onderdeel van opsporing, zijn politiegegevens en vallen onder de Wpg en niet onder de AVG. Deze persoonsgegevens zijn politiegegevens zolang ze door FIOD en Inspectie SZW worden verwerkt en na verstrekking aan het IKZ zijn het persoonsgegevens als bedoeld in de AVG. Welke gegevens het betreft komt nader aan de orde in paragraaf 4.7 van deze memorie van toelichting.

Het in een centraal registratiesysteem zoals het Waarschuwingregister onderling uitwisselen van (persoons)gegevens enerzijds en de uitwisseling van (persoons)gegevens met tussenkomst van het IKZ anderzijds, zijn twee verschillende en apart van elkaar functionerende instrumenten. Er is geen directe relatie tussen (het gebruik van) de twee instrumenten. Zij hebben elk eigen kenmerken en functies, dienen elk een eigen doel en worden elk op een ander moment in de bestrijding van fraude in de zorg ingezet. De mogelijkheden tot het gebruik van de instrumenten en de daarin opgenomen gegevens zijn, mede gelet op de te onderscheiden doelen, afzonderlijk van elkaar geregeld en voorzien van eigen voorwaarden en waarborgen.

Mede gelet daarop is er een verschil in instanties die al dan niet van de instrumenten gebruik kunnen maken. Bij de gegevensuitwisseling met het IKZ zijn meer instanties betrokken (artikel 2.3, eerste lid) dan bij de uitwisseling van gegevens in het Waarschuwingregister, dat enkel door gemeenten en ziektekostenverzekeraars wordt gebruikt (artikel 2.1, eerste lid). Andere bij het IKZ betrokken instanties dan gemeenten en ziektekostenverzekeraars, kunnen geen gebruik maken van het Waarschuwingregister en de daarin opgenomen gegevens.

De in het Waarschuwingregister opgenomen gegevens zijn, indien noodzakelijk voor de bestrijding van fraude in de zorg, te raadplegen door gemeenten en ziektekostenverzekeraars. Zij kunnen de gegevens bijvoorbeeld raadplegen voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst met een zorgaanbieder. De inhoud van het register maakt inzichtelijk of ten aanzien van die partij de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat deze fraude in de zorg pleegt en zo wordt de raadplegende instantie dan voor deze partij gewaarschuwd. In het geval van gegevensuitwisseling met het IKZ, is nog slechts sprake van een aanleiding tot vermoeden van fraude in de zorg en zijn de gegevens die het IKZ verwerkt niet te raadplegen door de betrokken instanties. Het IKZ ontvangt de signalen van fraude van de betrokken instanties. Het IKZ verkrijgt deze gegevens en verstrekt het resultaat daarvan, indien noodzakelijk, vervolgens enkel aan de geëigende instantie die daar vervolg aan kan geven door middel van nader onderzoek of handhavend optreden tegen de fraude.

Hoewel geen directe relatie bestaat tussen de twee instrumenten, kan het gebruik van het ene instrument indirect een gevolg hebben voor het gebruik van het andere instrument. Zo kan het voorkomen dat een gemeente of ziektekostenverzekeraar (mede) op basis van een door het IKZ verkrijkt signaal tot de gerechtvaardigde overtuiging komt dat sprake is van fraude in de zorg. Indien noodzakelijk, moet die gemeente of ziektekostenverzekeraar de (persoons)gegevens betreffende die frauderende partij dan door middel van het Waarschuwingregister aan andere gemeenten en ziektekostenverzekeraars verstrekken. Dit indirecte gevolg kan zich nooit voordoen bij een van de andere bij het IKZ betrokken instanties, omdat die geen gebruik maken van het Waarschuwingregister.

Beoogd is dat informatie uit het Waarschuwingregister geen onderdeel uitmaakt van de gegevensuitwisseling met het IKZ. Dat is gewaarborgd door de geheimhoudingsplicht, de bij amvb voor elk instrument limitatief aangewezen gegevens die verstrekt moeten worden en de nadere regels die bij of krachtens amvb worden gesteld aan de inrichting van en processen voor het gebruik van beide instrumenten. Dat betekent dat een gemeente of ziektekostenverzekeraar geen gegevens uit het register als signaal verstrekt aan het IKZ of aan het IKZ verstrekt in het kader van verrijking. Bij amvb wordt namelijk aangewezen welke gegevens kunnen worden verstrekt en het gegeven dat een partij in het Waarschuwingre-

gister staat, maakt daarvan geen onderdeel en betreft dan ook geen gegeven dat aan het IKZ wordt verstrekt.

Het IB tot slot wordt verwerkingsverantwoordelijke en krijgt een rol in de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het IKZ.

Onder meer de achtergrond, toegevoegde waarde en werking van de drie hiervoor genoemde onderdelen van de wet, zijn nader toegelicht in respectievelijk hoofdstuk 3 en 4. Ook komen de waarborgen en rechtsbescherming in die hoofdstukken aan de orde, waarna in hoofdstuk 5 de waarborgen bij gegevensverwerking nog nader worden toegelicht.

3. Gegevensverstrekking bij gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg

3.1 Inleiding

Gemeenten en ziektekostenverzekeraars zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van respectievelijk de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), Wmo 2015 en de Jeugdwet (Jw). Zo kopen zij zorg in en zien zij toe op de naleving van hetgeen in de genoemde wetten is bepaald. In de huidige situatie hebben deze instanties geen grondslag en effectief middel om (persoons)gegevens, betreffende natuurlijke personen of rechtspersonen waarvan de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij frauderen, met elkaar te delen. Als gevolg daarvan komt het voor dat hoewel binnen een bepaald domein en bij de daarin actieve instantie(s) bekend is dat een zorgaanbieder, verzekerde of cliënt fraudeert, dit onbekend is in een ander domein en/of bij de daarin actieve instantie(s). Dit maakt het voor frauderende partijen eenvoudiger fraude te plegen in meerdere domeinen tegelijk of in een voor hen nieuw domein, nadat zij eerder in een ander domein hebben gefraudeerd, met alle persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen van dien.

De knelpunten die betrokken instanties bij hun rol in de inkoop van zorg en taken in de uitvoering van diverse wetten in de zorg ondervinden, zien op de uitwisseling van de voor de uitvoering van die taken noodzakelijke (persoons)gegevens betreffende natuurlijke personen of rechtspersonen ten aanzien waarvan de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij frauderen in de zorg. Zoals uit de hiervoor genoemde gevolgen van deze knelpunten eens te meer blijkt, is samenwerking en uitwisseling van gegevens noodzakelijk voor de uitvoering van genoemde taken van instanties en, in het verlengde daarvan, voor het zwaarwegend algemeen belang van bestrijding van fraude in de zorg. De betrokken instanties, opgenomen in artikel 2.1 van deze wet, hebben kenbaar gemaakt een centraal systeem te willen ontwikkelen om deze (persoons)gegevens in uit te kunnen wisselen.¹⁵ Door deze instanties wordt dit systeem aangeduid als het Waarschuwingsregister zorgfraude. Met deze wet wordt uitwisseling van voornoemde (persoons)gegevens in een dergelijk systeem mogelijk gemaakt.

Op basis van deze wet zijn de hiervoor genoemde instanties gehouden gegevens van natuurlijke personen of rechtspersonen, van wie zij conform een protocol de gerechtvaardigde overtuiging hebben dat zij fraude in de zorg hebben gepleegd, aan elkaar te verstrekken indien dat noodzakelijk is voor de bestrijding van voornoemde fraude. Met de wet is tevens de grondslag gecreëerd hierbij persoonsgegevens betreffende deze partijen uit te wisselen. Het is aan instanties binnen de kaders van wet- en regelgeving invulling te geven aan het systeem dat voor het onderling

¹⁵ *Kamerstukken II 2015/16, 28 828, nr. 225.*

verstrekken van de (persoons)gegevens zal worden gebruikt. Door voornoemde (persoons)gegevens aan elkaar te verstrekken, waarschuwen instanties elkaar voor de betreffende partijen en gewaarschuwd instanties kunnen dan maatregelen treffen bij het aangaan van een nieuwe relatie dan wel het voortzetten van een relatie met de betreffende partij. Daarnaast kan er ook een preventieve werking van uitgaan. Zo kan met dit instrument fraude in de zorg beter worden bestreden en worden de negatieve persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen ervan beperkt. Gelet op de mogelijke gevolgen van een «waarschuwing» voor een betrokken partij, is wat betreft waarborgen en maatregelen ten behoeve van een zorgvuldige verwerking van gegevens eenzelfde uitgangspunt genomen ten aanzien van zowel persoonsgegevens als niet-persoonsgegevens.

Vanaf het moment dat sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude, moeten de persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt gelet op hun aard worden geschaard onder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, zoals bedoeld in artikel 10 AVG. In paragraaf 3.3 wordt de aard van deze gegevens geduid en in 3.5 wordt toegelicht dat wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder deze persoonsgegevens mogen worden verwerkt.

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 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.¹⁶ Met het mogelijk maken en de ontwikkeling van het Waarschuwingsregister wordt invulling gegeven aan deze motie.

3.2 Werking

Het in dit kader verstreken van (persoons)gegevens door een in art. 2.1, eerste lid, van deze wet opgenomen instantie, moet worden gezien als een waarschuwing aan andere in dat artikellid opgenomen instantie(s). Als ten aanzien van een natuurlijk persoon of rechtspersoon conform een protocol de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij fraude in de zorg heeft gepleegd, dan zorgt de instantie met die overtuiging ervoor dat de andere instanties daar kennis van (kunnen) nemen. In een centraal systeem, zoals het Waarschuwingsregister, werkt dat als volgt. Indien een (rechts)persoon in het register staat, krijgt de raadplegende instanties na een gerichte raadpleging alleen te zien dát ten aanzien van die (rechts)persoon een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg bestaat. Voor de raadplegende instanties is er dan een indicatie dat zij alert moeten zijn als zij zakendoen met die partij. Als zij zelf ook een relatie met de betreffende (rechts)persoon hebben, kan het aanleiding zijn om overeenkomstig bestaande bevoegdheden te onderzoeken of ook in deze relatie sprake is van fraude. Instanties die nog geen relatie met de betreffende (rechts)persoon hebben, maar wel overwegen om die aan te gaan, kunnen naar aanleiding van de waarschuwing een (betere) risicobeoordeling maken, bepalen hoe zij met de risico's omgaan en welke maatregelen zij treffen. Instanties dienen altijd zelf (nader) onderzoek naar een geregistreerde partij te doen en zorgvuldig bepalen welke beheersmaatregelen worden getroffen. Gedacht kan worden aan het doen van vervolgonderzoek naar fraude en op basis van dat onderzoek besluiten tot

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 195.

het doen van extra controles, het stellen van scherpere voorwaarden of eventueel het niet aangaan dan wel beëindigen van een overeenkomst betreffende zorgverlening.

Bij amvb wordt bepaald welke (persoons)gegevens van de partij, ten aanzien van wie er een gerechtvaardigde overtuiging van fraude bestaat, worden verwerkt bij verstrekking aan andere instanties. Ook wordt bepaald welke gegevens van de verstreckende instantie daarbij moeten zijn opgenomen. Conform artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG betreft het de minimale set aan gegevens die noodzakelijk is teneinde de andere betrokken instanties te waarschuwen voor mogelijke fraudeurs en op die manier fraude in de zorg te bestrijden. Daarmee is een onderdeel van het kader gevormd voor de in een centraal systeem, zoals het Waarschuwingregister, op te nemen (persoons)gegevens. Een dergelijk register zal geen informatie bevatten over de aard en omvang van de fraude of de geconstateerde feiten en de omstandigheden waaronder de fraude zich heeft voorgedaan. Die gegevens zijn niet noodzakelijk voor het met het systeem beoogde doel. Gegevens die wel geregistreerd worden betreffen de (rechts)persoon. Als meerdere instanties over dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon een gerechtvaardigde overtuiging hebben dat sprake is van fraude in de zorg, dan kunnen zij afzonderlijk van elkaar (persoons)gegevens over dezelfde (rechts)persoon aan elkaar verstrekken. Het kan daardoor voorkomen dat van een en dezelfde (rechts)persoon meerdere verstrekkingen plaatsvinden. Zo kunnen bijvoorbeeld meerdere registraties betreffende deze (rechts)persoon in het Waarschuwingregister staan.

Wat betreft bijzondere persoonsgegevens, zoals gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 9, eerste lid, AVG, geldt dat geen medisch inhoudelijke gegevens aan elkaar worden verstrekt. In het na verwachting uitzonderlijke geval van verstrekking van gegevens van een zorgbehoevende is het wel mogelijk dat, min of meer indirect, gegevens over gezondheid worden verstrekt. Dat kan bijvoorbeeld in het geval van verstrekking door het zorgkantoor, waaruit blijkt dat de betrokkene Wlz-zorg ontvangt. De gegevens over gezondheid die in dit kader mogelijk verwerkt worden, betreffen dan ook slechts de gegevens die duidelijk maken in welk domein de zorg aan desbetreffend zorgbehoevende wordt geleverd.

Persoonsgegevens die in het kader van dit onderdeel van de wet worden verwerkt, moeten vanaf het moment dat sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (artikel 10 AVG) worden aangemerkt. Gelet op de in artikel 2.1 opgenomen betrokken instanties, zullen geen (persoons)gegevens als bedoeld in de Wpg worden verwerkt. Wat betreft beide categorieën persoonsgegevens geldt dat de verstrekking ervan in elk geval moet passen binnen de in de amvb opgenomen gegevenssets.

In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op voorwaarden waaronder gegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt en op het verbod op het verwerken van gegevens over gezondheid en de uitzondering daarop in het geval van een zwaarwegend algemeen belang.

3.3 Voorwaarde voor verstrekking

Ten behoeve van het formuleren van voorwaarden voor verstrekking van (persoons)gegevens in het kader van dit onderdeel van de wet, heeft een zorgvuldige afweging van (zwaarwegende) belangen plaatsgevonden. Gelet op het doel en de werking van het verstrekken van (persoons)gegevens in dit kader en gelet op de (mogelijke) gevolgen ervan voor

betrokkenen, allereerst persoonlijk maar ook zakelijk, moeten hoge eisen worden gesteld aan de grond(en) voor het verstrekken van de betreffende gegevens aan andere betrokken instanties. Enerzijds is een signaal van fraude of zelfs een vermoeden van fraude niet voldoende om de gegevensuitwisseling in dit kader te rechtvaardigen. Anderzijds is het ook niet mogelijk bijvoorbeeld strafrechtelijke veroordeling als voorwaarde te gebruiken, gelet op de tijd die het kost voordat die fase in een dossier wordt bereikt. Dan zou het instrument niet doeltreffend zijn.

Bij het formuleren van de voorwaarde is onder andere gekeken naar vergelijkbare systemen en de jurisprudentie daarover. Er is inspiratie gevonden in de werkwijze van het Externe Verwijzingsregister (EVR) en de in dat kader gevormde de jurisprudentie en de daarin geaccepteerde voorwaarde voor registratie in dat register.¹⁷

Het EVR is een waarschuwingssysteem waarmee financiële instellingen (banken, hypotheekverstrekkers en verzekeraars) elkaar waarschuwen voor bij hen bekende mogelijke fraudeurs. In de jurisprudentie daarover is registratie in dat register geaccepteerd, indien er voldoende bewijs van betrokkenheid bij fraude voorhanden is en sprake is van een vastgestelde gedraging die een zwaardere verdenking dan een redelijk vermoeden oplevert. De term die daarvoor wordt gebruikt in jurisprudentie is «gerechtvaardigde overtuiging». Om tot registratie te komen, wordt een protocol (Protocol Incidenten Waarschuwingssysteem Financiële Instellingen) gevolgd. Gelet daarop is in deze wet de voorwaarde geformuleerd dat verstrekking van (persoons)gegevens van vermoedelijke fraudeurs aan de andere betrokken instanties moet worden verstrekt, indien er conform een door hen op te stellen protocol de gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg bestaat ten aanzien van een partij. Zoals in paragraaf 3.5 nader is toegelicht, betekent dat overigens niet dat alle betrokken instanties alle (persoons)gegevens van alle vermoedelijke fraudeurs (kunnen) zien.

De gerechtvaardigde overtuiging en het bewijs dat daaraan ten grondslag ligt, moeten er zijn op het moment van verstrekking aan andere instanties. Dat is bijvoorbeeld op het moment van registratie in een centraal registratiesysteem zoals het Waarschuwingregister. Teneinde rechtsge-
lijkheid, rechtszekerheid en een zorgvuldige verwerking van gegevens voor betrokken partijen te waarborgen, is het van belang dat betrokken instanties heldere, objectieve en uniforme criteria hanteren bij de beoordeling of sprake is van een gerechtvaardigde overtuiging en een noodzaak tot verstrekking van de gegevens. Gelet daarop moet door betrokken instanties een protocol worden opgesteld, dat gevolgd moet worden bij voornoemde beoordeling. De waarborgen die het protocol moet bevatten, worden nader bepaald bij of krachtens amvb. Gedacht kan worden aan de voorwaarden om tot gerechtvaardigde overtuiging te komen en om de noodzaak tot verstrekking van de gegevens te beoordelen, bepalingen over de beveiliging van de gegevens, de toegang tot de gegevens en de wijze van vastleggen en verwijderen van de (persoons)gegevens. Ten aanzien van dat laatstgenoemde aspect gaat het dan om de situatie dat niet of niet langer aan de voorwaarde voor het verstrekken van (persoons)gegevens is of wordt voldaan en de termijn van verstrekken of de bewaartermijn.

Het door de betrokken instanties op te stellen protocol wordt door hen ter goedkeuring voorgelegd aan Onze Minister. Voorafgaand daaraan dient de Autoriteit persoonsgegevens (AP) over het protocol te zijn gehoord.

¹⁷ HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720; Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4259; Rb. Noord-Holland 4 april 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3925.

Samen met de randvoorwaarden die in deze wet en onderliggende regelgeving worden gesteld, is beoogd dat voldoende wordt geborgd dat de in het protocol voorgestelde werkwijze en verwerking van gegevens overeenstemt met eisen gesteld in de AVG.

Het EVR is overigens voorbehouden aan financiële instellingen en dus niet beschikbaar of raadpleegbaar voor gemeenten en Wlz-uitvoerders. Gelet op onder meer het verschil in sector en betrokken instanties, zal met het voorgenomen Waarschuwingsregister zorgfraude voortsnog niet worden aangesloten bij het EVR.

Zoals eerder aan de orde kwam, is handhavend optreden per rechtsgebied gebonden aan eigen normatieve kaders. Met deze wet is niet beoogd daartussen te komen, verandering in aan te brengen of nieuwe kaders dan wel grondslagen voor te vormen. Ook over het al dan niet (moeten) doen van aangifte wordt in deze wet niets geregeld. Het kader daarvoor wordt gevormd door het Wetboek van Strafvordering, onder andere de artikelen 161 en 162. Het is ook niet beoogd met deze wet invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld de uitvoeringspraktijk en daarvoor geformuleerd beleid.

3.4. Rechtsbescherming en informatieplicht

Zoals hiervoor aan de orde kwam, vormt de AVG het kader voor de verwerking van persoonsgegevens die onderdeel uitmaken van de gegevens die in dit kader worden verwerkt. In die verordening zijn onder andere de verplichtingen van de verwerkende instantie (zoals de informatieplicht in artikel 14) en de rechten van betrokkenen (zoals recht op inzage (artikel 15), correctie (artikel 16) en verwijdering (artikel 17) van gegevens) geregeld. In Hoofdstuk 8 van de AVG zijn bepalingen over beroep, aansprakelijkheid en sancties opgenomen. Er is de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de toezichthoudende instantie, de AP, en daarop wordt in beginsel een appellabel besluit genomen. Overigens geldt dat de betrokken instanties zelf eveneens verantwoordelijk zijn voor intern toezicht op de juistheid van de gegevens(verwerking). Hierin wordt voorzien in de regels die bij of krachtens amvb worden gesteld. Ook heeft een betrokkene het recht een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke, een verwerker of de toezichthoudende instantie (artikelen 77 tot en met 79). Het recht op schadevergoeding en aansprakelijkheid bij inbreuk op de AVG is geregeld in artikel 82. Nationaalrechtelijk zijn de rechtsbeschermingsbepalingen uit de AVG nader uitgewerkt en ingevuld in paragraaf 3.3 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). Zo is in artikelen 34 en 35 van de UAVG de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het burgerlijk recht geregeld ten aanzien van de uitoefening de rechten in artikel 15 tot en met 22 AVG. Rechtsbescherming in het geval van verwerking van persoonsgegevens is langs deze lijn derhalve geborgd.

Een verstrekking van (persoons)gegevens die betrekking hebben op fraude in de zorg, zoals registratie in het Waarschuwingsregister, moet worden beschouwd als een (feitelijke) handeling. Omdat deze handeling niet is gericht op rechtsgevolgen die ontstaan in de verhouding tot een of meer anderen, er ontstaan bijvoorbeeld geen rechten of plichten voor betrokkenen, is geen sprake van een besluit als bedoeld in de Awb. Het bestuursrecht biedt dan ook geen mogelijkheid hiertegen op te komen in bijvoorbeeld een bezwaar- en beroepsprocedure. Volledigheidshalve en meer ten overvloede wordt opgemerkt dat indien (mede) op basis van een gegevensverstrekking in dit kader een besluit wordt genomen, tegen dat besluit binnen de bestuursrechtelijke kaders rechtsmiddelen open staan. Tot slot biedt het civielrecht ook mogelijkheden om tegen (onrechtmatige)

verwerking van (persoons)gegevens of de gevolgen van die verwerking (de waarschuwing) op te komen. Te denken valt aan een vordering op grond van onrechtmatige daad als bedoeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In de bij of krachtens amvb te stellen regels ten aanzien van aan het door instanties op te stellen protocol, wordt voorzien dat deze elementen aan de orde komen. Voor betrokkenen moet duidelijk zijn wat er verwacht kan worden en wat ze daar dan tegen kunnen doen. Gedacht kan worden aan het voorschrift dat instanties inzichtelijk maken wanneer welke (rechts)handeling wordt verricht en welke (juridische) procedures mogelijk zijn om daartegen op te komen.

De instantie die gegevens in een centraal registratiesysteem aan andere instanties verstrekt, zoals een registratie in het Waarschuwingregister, is verantwoordelijk voor die verwerking van gegevens. Als het persoonsgegevens betreft, is de verwerkende instantie de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 26 van de AVG en informeert die instantie conform artikel 14 AVG de betreffende natuurlijke persoon of rechtspersoon, als sprake is van verwerking van persoonsgegevens, over de verwerking. Van het informeren kan worden afgezien indien sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 14, vijfde lid, AVG. Het gaat dan onder andere om de situatie dat bedoelde verplichting de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking, te weten bestrijding van fraude in de zorg, onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen. Hier ligt redelijkerwijs een afweging en dus verantwoordelijkheid bij de verwerkingsverantwoordelijke. Voor het geval dat van voornoemde uitzondering op de informatieplicht gebruik wordt gemaakt, moet door de betrokken instantie zijn voorzien in passende maatregelen om de rechten, de vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen. Dit geldt temeer omdat ook sprake is van de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Bij amvb worden hier nadere regels voor gesteld. Met het geheel van maatregelen en waarborgen, waarmee de inbreuk op privacy en de mogelijke gevolgen daarvan voor betrokken steeds tot een minimum wordt beperkt, is voorzien in passende maatregelen. Het gaat dan onder andere om de in het algemeen geldende strikte voorwaarden voor de gegevensverwerking, procedurele voorschriften en vereisten (zie ook paragraaf 3.3 en 3.5). Specifiek wat betreft het afzien van de informatieplicht, ligt het in de rede in het protocol richtlijnen op te nemen ten aanzien van in welke gevallen van het afzien van informeren gebruik wordt gemaakt en het treffen van maatregelen ten behoeve van het zo spoedig mogelijk alsnog informeren van betrokkene(n).

Een raadplegende instantie is verantwoordelijk voor die verwerking (de «raadpleging»). Voor de verwerking van persoonsgegevens in een centraal registratiesysteem waarvoor instanties gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen, is sprake van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 26 AVG.

3.5 Waarborgen bij de gegevensuitwisseling

Het verwerken van gegevens over gezondheid is ingevolge artikel 9, eerste lid, van de AVG, verboden, tenzij er een uitzondering is als bedoeld in het tweede lid van dat artikel. Op grond van dat tweede lid, kan het verwerken van voornoemde bijzondere categorie van persoonsgegevens worden toegestaan bij nationale wet of Unierecht, mits dit noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Dat daar sprake van is, is onder meer onderbouwd in paragraaf 2.2 en 3.2 en hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting. Door persoonsgegevens, waaronder de in paragraaf 3.2 genoemde gegevens over gezondheid, aan elkaar te verstrekken, kunnen instanties maatregelen treffen bij het aangaan dan

wel het voortzetten van een relatie met de partij waarvoor zij zijn gewaarschuwd. Zo kan fraude in de zorg beter worden bestreden en worden de negatieve persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen ervan beperkt. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen, voor zover hier van belang, alleen worden verwerkt indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen, aldus artikel 10 van de AVG. Ook aan die voorwaarde is met deze wet voldaan. Met betrekking tot de verwerking van beide categorieën gegevens geldt daarbij ingevolge voornoemde artikelen ook dat specifieke en passende maatregelen dan wel passende waarborgen moeten worden geboden ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. Hierna is toegelicht dat daarin wordt voorzien.

Zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven, worden bij verwerking van (persoons)gegevens in dit kader alleen die gegevens verwerkt die noodzakelijk zijn voor het bereiken van het doel. Bij amvb zal specifiek worden bepaald welke gegevens het betreft. Daarbij wordt het kader van minimale gegevensverwerking gehanteerd. Zo wordt het kader gevormd met welke (persoons)gegevens een centraal registratiesysteem, zoals het Waarschuwingregister, kan worden gevuld. Bij amvb zullen voorts de termijn voor het verstrekken van gegevens, de bewaartermijn voor gegevens en de beveiliging van gegevens(verwerking) (artikel 32 AVG), zoals beveiligingsnormen en mogelijkheden tot het loggen van gebruikershandelingen, worden bepaald. Wat betreft de termijn voor het verstrekken van gegevens en de bewaartermijn, zal bij de nadere regels als uitgangspunt moeten gelden het zoveel mogelijk rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en uniformiteit bereiken voor betrokken partijen. Daarbij kan ook gedacht worden aan het bieden van de mogelijkheid tot differentiatie in de te hanteren termijn, mits dit met voorwaarden en waarborgen is omkleed. Het systeem waarin de gegevensverstrekking plaatsvindt, is een gesloten systeem dat enkel is te gebruiken door de in artikel 2.1, eerste lid, genoemde instanties. Daarnaast worden mede in het protocol en vanuit het oogpunt van privacy by design en privacy by default, gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen, de mogelijkheden tot toegang tot de persoonsgegevens tot een minimum beperkt, zodat betrokken instanties alleen die informatie van die frauderende partijen zien die voor hen noodzakelijk zijn in het kader van bestrijding van fraude in de zorg. Een en ander past binnen hetgeen is voorgeschreven in artikel 25 van de AVG. Iedere betrokken instantie bepaalt zelf wie binnen de eigen organisatie de bevoegdheid krijgt om in het te gebruiken systeem te werken en wat diens niveau van autorisatie is. Gedacht kan worden aan onderscheid tussen medewerkers die kunnen verstrekken en verstrekkingen kunnen toetsen en medewerkers die de verstrekte (persoons)gegevens kunnen raadplegen. Dergelijke aspecten komen aan de orde in het protocol en de bij of krachtens amvb op te stellen regels ten aanzien van de waarborgen en beveiliging van de (persoons)gegevens.

In hoofdstuk 5 worden de waarborgen bij gegevensverwerking nader toegelicht en daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

4. Het Informatieknooppunt zorgfraude en het Inlichtingenbureau

4.1 Inleiding

Het Bestuurlijk Overleg Taskforce Integriteit Zorgsector (BO TIZ) beoogt de integriteit van de zorgsector te versterken door de samenwerking tussen de betrokken instanties te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het uitwisselen van kennis, inzicht en

vaardigheden.¹⁸ Om deze samenwerking te intensiveren is in opdracht van het BO TIZ op 1 november 2016 het samenwerkingsverband IKZ opgericht. Daartoe is het Convenant IKZ opgesteld, waarin afspraken zijn opgenomen over de samenwerking in het kader van de verbetering van de bestrijding van fraude in de zorg.

De bij het convenant betrokken instanties kunnen signalen van fraude in de zorg die aanleiding zijn tot het vermoeden van fraude, en derhalve nog niet voldoende concreet of onderbouwd zijn om van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude te kunnen spreken, aan het samenwerkingsverband IKZ verstrekken. De signalen, waar persoonsgegevens onderdeel van uit kunnen maken, worden door medewerkers van het samenwerkingsverband IKZ aangevuld met informatie uit open en gesloten bronnen. Informatie uit gesloten bronnen is informatie afkomstig van de andere instanties die zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband IKZ. Open bronnen zijn voor iedereen raadpleegbare bronnen, waarbij kan worden gedacht openbare informatie in het handelsregister of het kadaster. Zoals in de inleiding reeds aan de orde kwam, wordt dit aanvullen van de signalen aangeduid als verrijken. Een signaal dat is verrijkt met informatie van een of meerdere instanties, wordt vervolgens verstrekt aan één of meer geëigende instanties die onderdeel uitmaken van het samenwerkingsverband IKZ en voor wie dit verrijkte signaal van noodzakelijk belang is om fraude in de zorg te bestrijden, door verder onderzoek doen naar of op te treden tegen de fraude. Ook verricht het samenwerkingsverband IKZ onderzoek en analyse. Het gaat daarbij om het verwerken van gegevens, waaronder persoonsgegevens, teneinde trends en ontwikkelingen te signaleren en statistische gegevens en beleidsinformatie te genereren. Die informatie wordt vervolgens aan betrokken instanties en aan BO TIZ ter beschikking gesteld.

Zoals onder andere in de inleiding van deze memorie van toelichting aan de orde kwam, is samenwerking en uitwisseling van (persoons)gegevens voor betrokken instanties noodzakelijk voor de uitvoering van en het toezicht op naleving van onder andere Zvw, Wlz, Wmo 2015 en Jw. De in hoofdstuk 2 beschreven knelpunten, het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens die onderdeel uitmaken van het signaal, het ontbreken van een verplichting tot het verstrekken van gegevens en het ontbreken van een wettelijke taak en verwerkingsverantwoordelijkheid voor het huidige samenwerkingsverband IKZ, staan in de weg aan het effectief functioneren van deze samenwerking en het effectief en zorgvuldig bestrijden van fraude in de zorg. Teneinde de genoemde knelpunten weg te nemen, voorziet deze wet binnen de kaders van privacyregulering in een wettelijke plicht tot het verstrekken van gegevens door instanties, een wettelijk grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de betrokken instanties en het IKZ en in een wettelijke taak voor die laatstgenoemde organisatie in dit kader. Zoals eerder aan de orde kwam, zal er niet langer een samenwerkingsverband IKZ zijn, maar wordt het IKZ een instelling als zodanig aangewezen door Onze Minister.

Met de in de wet geregelde opzet wordt de samenwerking door instanties efficiënter en kan met het oog op privacygevoelige gegevens ook zorgvuldig worden samengewerkt. Daardoor kan fraude in de zorg beter worden bestreden en worden de negatieve persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen ervan beperkt. Het IKZ, zijnde een door Onze Minister aan te wijzen instelling, wordt belast met deze taak en dit wordt geregeld in dit wetsvoorstel.

¹⁸ De bij het samenwerkingsverband IKZ betrokken instanties zijn: rijksbelastingdienst, CIZ, FIOD, IGJ, Inspectie SZW, NZa, OM, VNG en ZN.

Zoals in paragraaf 2.3 aan de orde kwam, bestaat de in deze wet gecreëerde wettelijke grondslag naast de reeds bestaande grondslagen voor het verstrekken van persoonsgegevens in andere (specifieke) wetgeving en verandert het die grondslagen ook niet. Deze wet doet niet af aan de bestaande grondslagen voor bilaterale of multilaterale uitwisseling van (persoons)gegevens tussen betrokken instanties. Die onderlinge uitwisseling van gegevens blijft mogelijk. Hierbij wordt ook benadrukt dat de met deze wet gecreëerde grondslag voor uitwisseling van (persoons)gegevens alleen de gegevensuitwisseling tussen het IKZ en de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde instanties betreft.

De veranderingen ten aanzien van de organisatie en inrichting van het IKZ zijn nader uitgewerkt in paragraaf 4.2. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 het takenpakket en de werkwijze van het IKZ uiteengezet en wordt in paragraaf 4.4 toegelicht op grond waarvan welke instanties bij het IKZ zijn betrokken.

4.2 Wettelijke taak en rechtsvorm en wettelijke grondslag verwerking persoonsgegevens

Bij de keuze voor het maken van een expliciete wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, ontstond ook de noodzaak om het Informatieknooppunt zorgfraude een juridische status toe te kennen, zodat taken en bevoegdheden kunnen worden toegekend. Ten behoeve van bijvoorbeeld het aantrekken van eigen personeel, het inrichten en beheren van een ICT-voorziening en het kunnen aangaan van andere rechten en verplichtingen dient het IKZ rechtspersoonlijkheid te krijgen. Daarom is gekozen voor het oprichten van een stichting die belast wordt met de uitvoering van een wettelijke taak. Bij regeling wijst Onze Minister de Stichting IKZ als instelling aan die de in artikel 2.3 en 2.4 van deze wet opgenomen wettelijke taken van het IKZ gaat uitvoeren. Aan de keuze voor de rechtsvorm stichting ligt een aantal nadere overwegingen ten grondslag. Bij of krachtens amvb worden nadere regels gesteld ten aanzien van de aanwijzing van het Informatieknooppunt zorgfraude en de daaraan verbonden voorschriften. Onder andere de hierna toegelichte overwegingen zullen daarin moeten worden meegenomen, maar ook moet zijn geregeld aan welke vereisten een als zodanig aan te wijzen instelling moet voldoen en hoe een en ander in (oprichtings)statuten zijn weerslag moet vinden.

Omdat een brede schakering van instanties, zowel publiek als privaat en zowel centraal als decentraal, deelneemt aan het samenwerkingsverband, is overwogen hoe de samenwerking en het IKZ zoveel mogelijk recht doen aan de positie van betrokken instanties. Daarbij was de wens van alle betrokkenen om een vorm te kiezen die, net als het samenwerkingsverband, recht doet aan de gelijkwaardigheid van de betrokken instanties. De optie waarvoor is gekozen, is die van de rechtspersoon met een wettelijke taak in de vorm van een stichting. Met deze optie wordt het IKZ een onafhankelijke instantie, die vanuit haar taak een bijdrage (ondersteuning) levert aan de bestrijding van fraude in de zorg.

Er is niet gekozen voor het beleggen van de taken bij een bestaand zelfstandig bestuursorgaan (zbo), omdat de verantwoordelijkheid over het IKZ dan slechts bij één betrokken partij in het zorgdomein zou komen te liggen. Dit past niet in de beoogde gelijkwaardige samenwerking. Ook is niet gekozen voor een (nieuwe) zbo, omdat een dergelijke vorm te zwaar zou zijn voor de taken die de nieuwe stichting krijgt. Het IKZ zal geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verrichten en heeft geen openbaar gezag. Het is derhalve geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht, hetgeen ook in het kader van rechtsbescherming (paragraaf 4.5) relevant is. Het IKZ zal alleen feitelijke hande-

lingen verrichten die enkel ten dienste staan van de bestaande taken van betrokken instanties. Het IKZ heeft een ondersteunende rol in de bestrijding van fraude in de zorg, hetgeen nader wordt toegelicht in paragraaf 4.3.

Gezien het overkoepelende belang dat de stichting zal dienen, te weten het bestrijden van fraude in de zorg, is besloten dat regie vanuit het departement wenselijk is. Dit is echter geen reden om het een taak van de centrale overheid (VWS) te maken. De beoogde regie van de centrale overheid krijgt reeds gestalte in de taken die op grond van dit wetsvoorstel aan het IKZ worden toebedeeld. Daarnaast worden, ten behoeve van een zorgvuldige en proportionele gegevensuitwisseling en uitoefening van taken, bij of krachtens amvb nadere regels gesteld. Ook zal de stichting worden opgericht door VWS, waarbij in acht zal worden genomen de onafhankelijke positie van de stichting. Gelet op het vorenstaande is ook afgezien van de mogelijkheid het IKZ de vorm van een agentschap, een verzelfstandigd dienstonderdeel van een ministerie, te geven. Daardoor zou Onze Minister zelf verantwoordelijk worden voor de uitvoering, terwijl de wettelijke taken worden verricht voor andere instanties die op afstand van het ministerie staan of zelfs helemaal los staan van het ministerie, zoals de zorgverzekeraars en gemeenten.

De eerste verantwoordelijkheid voor het IKZ, waaronder de dagelijkse gang van zaken, zal bij het bestuur van de stichting liggen. Onze Minister is in het algemeen verantwoordelijk voor het zorgdomein en de inrichting en het functioneren van het zorgstelsel. Gelet op het doel van het IKZ, het bestrijden van fraude in de zorg, valt het IKZ beleidsmatig onder zijn verantwoordelijkheid. Het IKZ moet verantwoording afleggen over de door Onze Minister verstrekte financiële middelen en is gehouden aan de wettelijke kaders. Er zullen bij of krachtens amvb regels worden gesteld ten aanzien van de inrichting en het beheer van en verantwoording door het IKZ. Daarbij worden ook regels opgenomen over de bevoegdheid van Onze Minister vooraf aanwijzingen over het jaarplan van het IKZ te geven, zowel ten aanzien van de verrijkingstaak als de taak onderzoek en analyse. Voor een uitgebreidere toelichting wordt hiervoor verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. Dergelijke aspecten zullen ook in de statuten van het IKZ aan de orde komen.

Met dit wetsvoorstel wordt ten behoeve van de uitvoering van de taak van het IKZ ook een wettelijke grondslag gecreëerd voor het verwerken van persoonsgegevens. Hierdoor kunnen persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het bestrijden van fraude in de zorg efficiënter en zorgvuldig bij elkaar worden gebracht en worden verstrekt aan de meest geëigende instantie(s). Door het IKZ een wettelijk een taak te geven, is er geen onduidelijkheid meer over rol en verantwoordelijkheidsverdeling en hoeft het IKZ wat betreft deze taak niet meer op basis van een verwerkersovereenkomst met de andere betrokken instanties te werken. Het IKZ wordt verwerkersverantwoordelijke in de zin van artikel 4, onderdeel 7, van de AVG. Het is voor het IKZ niet meer nodig om de bevoegdheid tot verwerken van informatie uitsluitend te ontleenen aan de afzonderlijke bevoegdheden van de instanties. Het IKZ heeft nu zelf de bevoegdheid en, gelet op de wettelijke taak, ook de verplichting de noodzakelijke verwerkingshandelingen te verrichten. Het IKZ is gelet op het vorenstaande ook verantwoordelijk voor de rechtmatige en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens en moet in dat kader de plichten uit de AVG naleven. De goede naleving van deze plichten moeten door het IKZ kunnen worden aangetoond. Ook ten aanzien van de verwerking van andere gegevens dan persoonsgegevens geldt overigens dat het IKZ daarvoor verantwoordelijk is en dat daarbij zorgvuldigheid moet worden betracht.

4.3 Taken van het IKZ

Het IKZ heeft twee ondersteunende taken in het kader van bestrijding van fraude in de zorg. De eerste taak van het IKZ is het verrijken van signalen die betrokken instanties aan het IKZ hebben verstrekt en het resultaat daarvan, het verrijkte signaal, te verstrekken aan de daartoe geëigende instantie(s). Deze instanties worden zo in de gelegenheid gesteld maatregelen te treffen teneinde de betreffende fraude te bestrijden. De tweede taak is het signaleren van trends en ontwikkelingen en het ontwikkelen van beleidsinformatie en statistische informatie met betrekking tot fraude in de zorg, ten behoeve van de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde instanties en Onze Minister. Dit onderdeel wordt aangeduid als «onderzoek en analyse».

Ter verduidelijking en afbakening van de taken van het IKZ, verdient het aandacht dat het IKZ geen loket is waar burgers of organisaties, anders dan de betrokken instanties, rechtstreeks terecht kunnen met signalen over fraude in de zorg. Het IKZ heeft zelf geen handhavende, toezichhoudende of opsporende functie, taken of bevoegdheden. Zorgbehoevenden, zorgprofessionals, (in)direct betrokkenen en anderen, melding van fraude in de zorg doen bij het Meldpunt van de NZa.

Bij of krachtens amvb worden ingevolge artikel 2.7 met nadere regels waarborgen geboden voor een zorgvuldige en rechtmatige verwerking van gegevens door het IKZ in het kader van voornoemde ondersteunende taken. Die regels betreffen onder andere de verstrekking van gegevens aan en door het IKZ alsmede de wijze waarop verwerking van gegevens door het IKZ geschiedt.

Verstrekking van een signaal aan het IKZ

Signalen worden door de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde instanties aan het IKZ verstrekt. Het uitgangspunt is dat instanties verplicht zijn signalen te verstrekken aan het IKZ, maar die verplichting geldt binnen het kader van de AVG. Dat betekent dat als persoonsgegevens onderdeel uitmaken van het signaal, deze gegevens alleen mogen worden verstrekt als het voor een of meer betrokken instanties noodzakelijk is voor de bestrijding van fraude in de zorg. De beoordeling en afweging daartoe is aan de betrokken instanties. Over de benodigde aanleiding tot en de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder verstrekking van gegevens aan het IKZ plaatsvindt alsmede over de wijze waarop die verstrekking plaatsvindt, worden bij of krachtens amvb nadere regels gesteld. Daarbij zal ook worden ingegaan op de aard van de gegevens.

De verplichting tot verstrekken aan het IKZ geldt niet voor de FIOD en de Inspectie SZW, die slechts gegevens verstrekken op grond van en met inachtneming van de Wpg. Dit heeft te maken met het gesloten regime van verstrekking dat op grond van de Wpg geldt voor politiegegevens. Hierna wordt in algemene zin de werkwijze van het IKZ beschreven. In paragraaf 4.6 wordt aan de hand van de waarborgen wat betreft privacy nader ingegaan op het uitwisselen van signalen waar persoonsgegevens onderdeel van uitmaken. In hoofdstuk 5 wordt nader toegelicht hoe noodzakelijkheid in dit kader moet worden gezien en wordt aan de hand van voorbeelden geïllustreerd welke afweging door betrokken instanties moet worden gemaakt voorafgaand aan de verstrekking van gegevens, waarvan persoonsgegevens onderdeel uitmaken, aan het IKZ.

Nadat een signaal is ontvangen en geregistreerd door het IKZ, worden de verstrekte gegevens beoordeeld op volledigheid en juistheid. Indien noodzakelijk ter bestrijding van fraude in de zorg, worden nadere gegevens, waaronder mogelijk persoonsgegevens, bij de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde instanties opgevraagd met betrekking tot het signaal. Een signaal wordt vervolgens met de noodzakelijke gegevens verrijkt. Dat houdt in dat de gegevens worden aangevuld met andere noodzakelijke gegevens van betrokken instanties en gegevens uit de daartoe in artikel 2.3, tweede lid, aangewezen bronnen. Dit zijn openbare bronnen die het IKZ mag raadplegen in het kader van de verrijking van signalen. Het gaat om het Handelsregister en het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording (JMV). De gegevens uit het Handelsregister zijn in de eerste plaats van belang bij het beoordelen van de juistheid van de ontvangen gegevens. Andere openbare gegevens uit het Handelsregister en de gegevens uit het JMV, dragen bij aan een zorgvuldig en rechtmatig vervolg van het verrijgingsproces. Met de beschikking over de betreffende openbare gegevens, kan het IKZ een betere beoordeling en afweging maken van de noodzakelijkheid tot het verwerken van gegevens (uit de gegevensset) gedurende het proces van verrijking. Daarmee is de mogelijkheid tot verrijking van signalen met gegevens uit openbare bronnen beperkt.

Daar waar de beoordeling en afweging tot het verstrekken van een signaal aan het IKZ aan de betrokken instantie is, is deze beoordelings- en afwegingsruimte er niet als het IKZ gegevens opvraagt in het kader van verrijking. Betrokken instanties zijn verplicht de gevraagde gegevens te verstrekken. Deze verplichting geldt echter niet voor de FIOD en de Inspectie SZW, die ook in deze fase slechts gegevens verstrekken op grond van en met inachtneming van de Wpg. De gegevens waarmee een signaal door het IKZ kan worden verrijkt, worden eveneens nader bepaald bij amvb.

Bij het opvragen van nadere gegevens met betrekking tot het signaal, kan het IKZ bij de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde instanties geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens opvragen over andere zorgaanbieders, vergelijkbaar met de aanbieder waarover het signaal is geregistreerd. Deze gegevens, waar geen persoonsgegevens onderdeel van uitmaken, kunnen bijdragen aan het bekrachtigen dan wel ontkrachten van de informatie behorend tot een (verrijkt) signaal ten aanzien van specifieke die betrokkene waarover het signaal gaat. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat hiermee geen (andere) mogelijke frauderende (rechts)personen mee in beeld worden gebracht en dat hier geen profilering door het IKZ plaatsvindt. Ten overvloede wordt hierbij ook opgemerkt dat het, zoals altijd bij een onderlinge uitwisseling, in de rede ligt dat bij de uitvoering van deze taak bij de uitvraag door het IKZ enige gegevens aan de instanties wordt verstrekt ten einde een gerichte uitvraag te doen. Het streven is en blijft om deze verwerking zoveel mogelijk geautomatiseerd te doen plaatsvinden, waardoor het slechts om een enkel gegeven zal gaan.

Bij of krachtens amvb worden nadere regels gesteld over de inrichting en de vormgeving van de werkprocessen van het IKZ, waarbij aandacht wordt besteed aan de aard en herkomst van de te verwerken gegevens, de wijze van verwerking van die gegevens en de beoordelingscriteria voor de verschillende fasen van de verwerking. Daarbij kan gedacht kan worden aan regels met betrekking tot trapsgewijze verrijking, zodat nader is gewaarborgd dat gegevens niet of niet verder worden verwerkt indien dat niet noodzakelijk is.

Indien en voor zover noodzakelijk, verstrekt het IKZ het verrijkte signaal vervolgens aan een of meerdere in het hiervoor genoemde artikellid opgenomen instanties, die gelet op hun wettelijke taak en rol aangewezen zijn de betreffende fraude aan te pakken en voor wie dit signaal noodzakelijk is in het kader van bestrijding van die fraude. Zoals hiervoor aan de orde kwam in paragraaf 1.3, betreft dit de zogenaamde geëigende instantie(s). Bij of krachtens amvb worden nadere regels gesteld over de wijze waarop, de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de verstrekking van het verrijkte signaal door het IKZ aan de geëigende instantie(s) plaatsvindt. Voor zover gegevens van de rijksbelastingdienst of de FIOD, voor zover het fiscaal opsporingsonderzoek betreft, onderdeel uitmaken van het verrijkte signaal, kan verstrekking van dat deel van de gegevens door het IKZ aan ziektekostenverzekeraars in beginsel niet plaatsvinden. Gelet op de fiscale geheimhoudingsplicht in artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelasting, die worden doorbroken met deze wet, moet grote terughoudendheid worden betracht bij die doorverstrekking van gegevens. Verstrekking van specifiek deze gegevens door het IKZ aan een ziektekostenverzekeraar, als meest geëigende instantie, kan slechts in specifieke gevallen. Ook hierover worden nadere regels gesteld bij of krachtens amvb en die regels zullen in ieder geval betrekking hebben op de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de eventuele verstrekking van fiscale gegevens als onderdeel van een verrijkt signaal aan een ziektekostenverzekeraar plaatsvindt alsmede op de aard van de daarbij te verstrekken gegevens. Het gaat dan bijvoorbeeld om de randvoorwaarde dat alleen verstrekking van fiscale gegevens aan ziektekostenverzekeraars plaatsvindt na toestemming door de rijksbelastingdienst dan wel FIOD.

In artikel 2.3, vierde lid, is de mogelijkheid tot gerichte verstrekking van gegevens geregeld. In het geval er meerdere geëigende instanties zijn, kan het IKZ op grond van voornoemde bepaling met specifiek deze instanties in overleg treden, indien dit noodzakelijk is om te bepalen wat er met het betreffende signaal wordt gedaan. Het gaat dan om de afweging aan welke instantie(s) het verrijkte signaal al dan niet wordt verstrekt.

Hoewel deze verstrekking aan de geëigende instantie(s) in gestandaardiseerde vorm gebeurt, worden niet altijd alle persoonsgegevens van het verrijkte signaal verstrekt. Het verrijkte signaal bevat alleen de voor de specifieke ontvangende instantie(s) noodzakelijke persoonsgegevens. Het IKZ is binnen de kaders van de AVG verplicht tot het verstrekken van een verrijkt signaal aan de geëigende instantie(s). Ook over de wijze waarop en voorwaarden waaronder gegevens door het IKZ aan de geëigende instantie(s) wordt verstrekt, worden bij of krachtens amvb nadere regels gesteld.

Na ontvangst van een door het IKZ verrijkt signaal, zijn en blijven in de wet genoemde betrokken instanties zelf verantwoordelijk voor wat ze met dat signaal doen. De instanties bepalen zelf, op basis van hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden en binnen de eigen normatieve kaders, of ze verder opvolging geven aan het signaal of niet. Het ligt in de rede dat instanties alleen verrijkte signalen ontvangen die noodzakelijk zijn voor de bestrijding van fraude in de zorg.

Onderzoek en analyse

Vaak hebben instanties onvoldoende overzicht in ontwikkelingen die domeinoverstijgend plaatsvinden. Door het signaleren van trends en fenomenen met betrekking tot fraude in de zorg, worden de instanties in staat gesteld hun toezichhoudende, handhavende en opsporende taken

beter uit te voeren. Op het moment dat ontwikkelingen zichtbaar worden kunnen de instanties zelf doelgericht onderzoek doen of maatregelen treffen. Bovendien verstevigt deze kennis de mogelijkheden voor instanties om te anticiperen op de gesignaleerde ontwikkelingen. Het niet signaleren van dergelijke ontwikkelingen zou kunnen betekenen dat instanties reactief (blijven) werken en in het ergste geval achter de feiten aanlopen. De beleidsmatige en statistische gegevens zijn bovendien essentieel om het overkoepelende beleid te toetsen en te optimaliseren. Als er een bepaalde beleidsmaatregel is genomen, kan het onderdeel onderzoek en analyse door middel van rapportages laten zien wat het effect is van die maatregel bij een instantie. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat het toezicht in een bepaald domein wordt versterkt door de instantie, waarna via een beleidsrapportage in beeld kan worden gebracht of dit ook tot minder signalen van fraude in dat domein heeft geleid. Onze Minister kan deze informatie in het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid en zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het IKZ, bijvoorbeeld ontvangen in het kader van beleidsvorming en wet- en regelgeving.

Bij de uitvoering van de taak onderzoek en analyse heeft het IKZ in de eerste plaats de bevoegdheid de in het kader van de eerste taak (verrijking) verkregen gegevens te verwerken. Deze wet voorziet in een wettelijke grondslag om daarbij, indien noodzakelijk, ook de daartoe behorende persoonsgegevens te verwerken. De noodzaak tot het verwerken van persoonsgegevens in het kader van deze tweede taak, is daarin gelegen dat het IKZ voor deze taak de gegevens uit de eerste taak (verrijking van signalen) gebruikt. Deze gegevens bevatten persoonsgegevens, waardoor het noodzakelijk is dat in het kader van deze taak die specifieke persoonsgegevens verwerkt kunnen worden. Daar komt bij dat (nieuwe) fenomenen beter in beeld kunnen worden gebracht als bijvoorbeeld duidelijk is om welke zorgaanbieder(s) het gaat en in welke regio en welk domein deze zorgaanbieder actief is en persoonsgegevens kunnen onderdeel uitmaken van deze informatie. Ten aanzien van het gebruik van gegevens anders dan (persoons)gegevens verkregen in het kader van verrijking, bepaalt de wet niets. Het algemene uitgangspunt is dat het raadplegen van bronnen en gebruik van informatie moet passen binnen de taak en rol van het IKZ op grond van de wet (doelbinding).

De door het IKZ gegenereerde informatie die vervolgens aan de betrokken instanties en Onze Minister wordt verstrekt, bevat geen persoonsgegevens. Deze gegevens zijn geaggregeerd. Dit betekent dat de gesignaleerde trends en fenomenen, beleidsinformatie en statistische informatie niet herleidbaar zijn tot individuele personen en de AVG derhalve niet van toepassing is.

Om onduidelijkheid en verwarring te voorkomen rondom het gebruik van de termen «onderzoek en analyse», «trends» en «fenomenen» is in artikel 2.5 uitgesloten dat het IKZ profileert zoals bedoeld in artikel 4, onder 4, van de AVG. Geen enkele vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbareheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen, mag plaatsvinden. Er worden door het IKZ geen individuele personen in categorieën (profielen) ingedeeld op basis van hun persoonsgegevens en er is geen sprake van het in kaart brengen van personen met een verhoogd risico (op betrokkenheid bij fraude in de zorg). Tot slot vindt door het IKZ ook geen (geautomatiseerde individuele) besluitvorming plaats zoals bedoeld in artikel 22 van de AVG. Hoewel gegevens over (individuele) rechtspersonen mogelijk geen persoonsgegevens bevatten,

mogen uitkomsten van onderzoek en analyse nooit terug te herleiden zijn tot (individuele) rechtspersonen. Dat is immers niet het doel van de verwerking

Bij of krachtens amvb worden nadere regels gesteld ten aanzien van de uitvoering van deze tweede taak van het IKZ.

4.4 De instanties waarmee het IKZ (persoons)gegevens uitwisselt

De in artikel 2.3, eerste lid opgenomen instanties waarmee het IKZ op grond van dit wetsvoorstel (persoons)gegevens moet en mag uitwisselen, zijn grotendeels dezelfde als de instanties die voorheen het samenwerkingsverband IKZ vormden. Het gaat om het CIZ, gemeenten, de FIOD, de IGJ, de Inspectie SZW, de rijksbelastingdienst, de SVB, de NZa en ziektekostenverzekeraars. Ten opzichte van het samenwerkingsverband IKZ is er een aantal veranderingen. Zo is het Openbaar Ministerie (OM) niet langer een betrokken instantie. Een andere wijziging is dat de SVB als betrokken instantie in artikel 2.3, eerste lid, is opgenomen. Deze instantie nam niet deel aan het samenwerkingsverband IKZ. De SVB is opgenomen omdat zij vanuit haar taak beschikt over informatie betreffende pgb's, waar ook persoonsgegevens onderdeel van uit kunnen maken, die noodzakelijk is voor bestrijding van fraude in de zorg. Tot slot traden de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en ZN in het kader van gegevensuitwisseling met het samenwerkingsverband IKZ op als verwerker voor de gemeenten respectievelijk de ziektekostenverzekeraars. In het wetsvoorstel zijn gemeenten en ziektekostenverzekeraars direct aangewezen als betrokken instanties die met het IKZ gegevens uitwisselen.

De betreffende instanties hebben elk een taak in de uitvoering van specifieke wetgeving in het zorgdomein en zijn in bepaalde gevallen verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van die wetgeving en belast met handhaving en opsporing. Voor al deze instanties kan het voor de bestrijding van fraude in de zorg noodzakelijk zijn met gegevens van andere betrokken instanties verrijkte signalen (terug) te ontvangen van het IKZ. Het stelt de betreffende geëigende instantie(s) in staat adequaat tegen de fraude op te treden, hetgeen op basis van het oorspronkelijke signaal of de oorspronkelijke signalen op zichzelf niet mogelijk was.

4.5 Rechtsbescherming en informatieplicht

Zoals hiervoor aan de orde kwam, vormt de AVG het kader voor de verwerking van persoonsgegevens die onderdeel uitmaken van de gegevens die op grond van deze wet worden verwerkt. In die verordening zijn onder andere de verplichtingen van de verwerkende partij (zoals de informatieplicht in artikel 14) en de rechten van betrokkenen (zoals recht op inzage (artikel 15), correctie (artikel 16) en verwijdering (artikel 17) van gegevens) geregeld. In Hoofdstuk 8 van de AVG zijn bepalingen over beroep, aansprakelijkheid en sancties opgenomen. Er is de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de toezichthoudende instantie, de AP, en daarop wordt in beginsel een appellabel besluit genomen. Overigens geldt dat de betrokken instanties en het IKZ zelf eveneens verantwoordelijk zijn voor intern toezicht op de juistheid van de gegevens(verwerking). Dit komt terug in de regels die bij of krachtens amvb worden gesteld. Ook heeft een betrokkene het recht een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke, een verwerker of de toezichthoudende instantie (artikelen 77 tot en met 79). Het recht op schadevergoeding en aansprakelijkheid bij inbreuk op de AVG is geregeld in artikel 82. Nationaal rechtelijk zijn de rechtsbeschermingsbepalingen uit de AVG nader uitgewerkt en ingevuld in paragraaf 3.3 van de UAVG. Zo is in artikelen 34 en 35 van de UAVG de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht en het burgerlijk recht geregeld ten aanzien van de uitoefening de rechten in artikel 15 tot en met

22 AVG. Rechtsbescherming in het geval van verwerking van persoonsgegevens is langs deze lijn derhalve geborgd.

Het verstrekken of verrijken van een signaal moet worden beschouwd als een (feitelijke) handeling. Omdat deze handeling niet is gericht op rechtsgevolgen die ontstaan in de verhouding tot een of meer anderen, er ontstaan bijvoorbeeld geen rechten of plichten voor betrokkenen, is geen sprake van een besluit als bedoeld in de Awb. Het bestuursrecht biedt dan ook geen mogelijkheid hiertegen op te komen in bijvoorbeeld een bezwaar- en beroepsprocedure. Volledigheidshalve en meer ten overvloede wordt opgemerkt dat indien (mede) op basis van een gegevensverstrekking in dit kader een besluit wordt genomen, tegen dat besluit binnen de bestuursrechtelijke kaders rechtsmiddelen open staan. Tot slot biedt het civielrecht ook mogelijkheden om tegen (onrechtmatige) verwerking van (persoons)gegevens en de mogelijke gevolgen daarvan op te komen. Te denken valt aan een vordering op grond van onrechtmatige daad als bedoeld in artikel 6:162 van het BW.

De (verwerkings)verantwoordelijke instantie die een signaal met (persoons)gegevens verstrekt, is en blijft verantwoordelijk voor die verwerking van persoonsgegevens. Het IKZ is verantwoordelijk voor de verwerking van de (persoons)gegevens die het op grond van deze wet doet, zoals het bijeenbrengen en verrijken van signalen en de verstrekking ervan aan geëigende instanties. De verwerkingsverantwoordelijke instantie informeert conform artikel 14 AVG de betreffende natuurlijke persoon of rechtspersoon, als sprake is van verwerking van persoonsgegevens, over de verwerking. Van het informeren kan worden afgezien indien sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 14, vijfde lid, AVG. Het gaat dan onder andere om de situatie dat bedoelde verplichting de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking, te weten bestrijding van fraude in de zorg, onmogelijk dreigt te maken. Hier ligt redelijkerwijs een afweging en dus verantwoordelijkheid bij de verwerkingsverantwoordelijke.

Voor het geval dat van voornoemde uitzondering op de informatieplicht gebruik wordt gemaakt, moet door de betrokken instantie zijn voorzien in passende maatregelen om de om de rechten, de vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen. Bij amvb worden hier nadere regels voor gesteld. Met het geheel van maatregelen en waarborgen, waarmee de inbreuk op privacy en de mogelijke gevolgen daarvan voor betrokkenen steeds tot een minimum wordt beperkt, is voorzien in passende maatregelen. Het gaat dan onder andere om de in het algemeen geldende strikte voorwaarden voor de gegevensverwerking, procedurele voorschriften en vereisten (zie ook paragraaf 4.6). Specifiek ten aanzien van het afzien van de informatieplicht kan gedacht worden aan maatregelen ten aanzien van het zo spoedig mogelijk toch mogelijk maken van het informeren van betrokkene.

Voor zover de FIOD en Inspectie SZW persoonsgegevens verwerken, zijn dit politiegegevens waarop niet de AVG maar de Wpg van toepassing is. Voor die verwerkingen door die instanties gelden derhalve ook andere rechten en plichten, opgenomen in de Wpg en onderliggende regelgeving.

4.6 Waarborgen bij de gegevensuitwisseling

Het verwerken van gegevens over gezondheid is ingevolge artikel 9 eerste en tweede lid, onderdeel g, van de AVG, in beginsel verboden en is alleen toegestaan als dit noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Dat daar in zijn algemeenheid sprake van is, is onder meer onderbouwd in paragraaf 2.2, paragraaf 4.1 en hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting. Persoonsgegevens van (mogelijk) strafrechtelijke aard mogen, voor zover hier van belang, alleen worden verwerkt

indien de verwerking is toegestaan bij lidstaatrechtelijke bepalingen, aldus artikel 10 van de AVG. Aan die voorwaarde is met deze wet voldaan. Met betrekking tot de verwerking van beide categorieën gegevens geldt daarbij ingevolge voornoemde artikelen ook dat specifieke en passende maatregelen dan wel passende waarborgen moeten worden geboden ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. Hierna is toegelicht dat daarin wordt voorzien.

Zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven worden alleen die persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het bereiken van het doel van de wet verstrekt en zal bij amvb specifiek worden bepaald welke gegevens het betreft. Daarbij wordt het beginsel van minimale gegevensverwerking gehanteerd. In de amvb zullen voorts de bewaartermijn en de beveiliging van gegevens(verwerking) (artikel 32 AVG), zoals beveiligingsnormen en mogelijkheden tot het loggen van gebruikershandelingen, worden bepaald. Ook wordt in de amvb geborgd dat achterhaald kan worden hoe een verrijkt signaal is opgebouwd en van welke bron of instantie de (persoons)gegevens in het verrijkte signaal afkomstig zijn, hetgeen onder andere noodzakelijk is in het kader van eventuele verdere (strafrechtelijke) juridische procedures.

Het uitwisselen van (verrijkte) signalen op grond van deze wet vindt plaats in een gesloten elektronische voorziening, enkel te gebruiken door de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde betrokken instanties. Daarnaast worden vanuit het oogpunt van privacy by design en privacy by default, gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen, de mogelijkheden tot toegang tot de persoonsgegevens tot een minimum beperkt, zodat instanties ook alleen die informatie van die frauderende partijen zien die voor hen noodzakelijk zijn in het kader van bestrijding van fraude in de zorg. Een en ander past binnen hetgeen is voorgeschreven in artikel 25 van de AVG. Het IKZ en de betrokken instanties bepalen elk zelf wie binnen de eigen organisatie de bevoegdheid krijgt om in de te gebruiken voorziening te werken en wat diens niveau van autorisatie is. Er zal onderscheid in autorisaties zijn tussen medewerkers. Zo kan er onderscheid zijn tussen medewerkers die signalen kunnen verstrekken aan het IKZ of die de verrijkte signalen na ontvangst in kunnen zien. Ook binnen het IKZ zal er onderscheid zijn, bijvoorbeeld afhankelijk van een rol in het verrijken of het werken aan onderzoek en analyse. Deze aspecten komen aan de orde in de bij of krachtens amvb op te stellen regels ten aanzien van de waarborgen en beveiliging van de (persoons)gegevens.

In hoofdstuk 5 worden de waarborgen bij gegevensverwerking nader toegelicht en daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Voor zover de FIOD en Inspectie SZW persoonsgegevens verwerken, zijn dit politiegegevens waarop niet de AVG maar de Wpg van toepassing is. Voor die verwerkingen door die instanties gelden derhalve ook andere waarborgen, opgenomen in de Wpg en onderliggende regelgeving.

4.7 Gegevens over gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard

Wat betreft gegevens over gezondheid geldt dat geen gegevens waarop een medisch beroepsgeheim rust worden uitgewisseld tussen betrokken instanties en het IKZ. Gegevens over gezondheid waarop een medisch beroepsgeheim rust, zouden enkel kunnen worden verstrekt met toestemming van de betrokkene. Dat kan in geval van verstrekking van (persoons)gegevens door een zorgbehoevende in het kader van een melding bij een betrokken instantie. Het kan bijvoorbeeld gaan om declaratiegegevens die bij een melding worden meegestuurd en waaruit

blijkt om welke specifieke behandeling het gaat. Naar verwachting zal deze situatie zich echter niet vaak voor doen.

In het geval van verstrekking van gegevens van een zorgbehoevende, is het mogelijk dat gegevens over gezondheid worden verstrekt waarop geen medisch beroepsgeheim rust. Dit kan zich voordoen indien ten aanzien van een specifieke zorgbehoevende aanleiding bestaat tot een vermoeden van fraude in de zorg, bijvoorbeeld in het geval van samenwerking. De gegevens over gezondheid die in een dergelijk geval mogelijk verwerkt worden, betreffen dan gegevens die duidelijk maken in welk domein de zorg aan die zorgbehoevende wordt geleverd en welke soort zorg dit betreft. Bijvoorbeeld een voorziening in beschermd wonen op grond van de Wmo 2015.

Wat betreft persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, betreft het doorgaans de politiegegevens die in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaken (meldingen en signalen) en onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (fraudeonderzoek) door de Inspectie SZW en de FIOD worden verwerkt op grond van artikel 8 respectievelijk artikel 9 van de Wpg. Overigens kan tijdens de verrijkingsprocedure op enig moment ook anderszins sprake zijn van een persoonsgegeven van strafrechtelijke aard.

De noodzaak tot verstrekking van de gegevens die worden verwerkt op grond van artikel 8 van de Wpg, volgt uit een efficiënte en effectieve inzet van (de beperkt beschikbare capaciteit van) de bijzondere opsporingsdiensten. De bijzondere opsporingsdiensten kunnen slechts over een beperkte capaciteit beschikken en die moet zo effectief mogelijk worden ingezet. Bij het selecteren van te onderzoeken gevallen, hanteren de bijzondere opsporingsdiensten de in het Protocol normnaleving zorgsector opgenomen criteria.¹⁹ Het gaat om de criteria die zijn vervat onder de noemer «betekenisvolle zaken». Meldingen en signalen waarover slechts beperkt informatie beschikbaar is of die een beperkte omvang hebben en die daarom (nog) niet worden opgepakt door de bijzondere opsporingsdiensten, moeten voor een effectieve aanpak van fraude in de zorg door andere betrokken instanties kunnen worden opgepakt en afgedaan. Daarover is goede afstemming nodig. Om deze goede afstemming te kunnen waarmaken is het uitwisselen van de voornoemde gegevens van strafrechtelijke aard met andere betrokken instanties noodzakelijk en hierin speelt het IKZ een cruciale rol.

De praktijk heeft uitgewezen dat juist de politiegegevens die op grond van artikel 9 van de Wpg zijn verwerkt, bijvoorbeeld in het kader van fraudeonderzoek, van groot belang kunnen zijn voor de aanpak van fraude in de zorg. Deze gegevens zijn noodzakelijk om zicht te krijgen op de verborgen verschijningsvormen van (de georganiseerde) fraude in de zorgsector en anderszins inzicht te bieden in mogelijke fraude. Gelet daarop is ook de uitwisseling van deze gegevens met het IKZ en vervolgens met de geëigende instantie(s) noodzakelijk.

Het verstrekken van voornoemde gegevens is noodzakelijk met het oog op een effectieve bestrijding van fraude in de zorg. De beperkte capaciteit voor toezicht en handhaving moet zo effectief, efficiënt en slagvaardig mogelijk worden ingezet. Een voorbeeld daarvan is dat door middel van deze gegevensdeling kan worden voorkomen dat een betrokken instantie intervenueert in een lopend onderzoek. Daarnaast kan het feit dat een onderzoek is afgerond, noodzakelijk zijn bij het bepalen van de geëigende instantie(s) om het verrijkte signaal aan te verstrekken. Bijvoorbeeld

¹⁹ Stcrt. 2014, 27808.

omdat uit het verrijkte signaal nieuwe feiten en omstandigheden blijken die aanleiding geven tot een vervolgonderzoek door de betreffende instantie(s).

Door de FIOD en Inspectie SZW wordt per geval een afweging gemaakt welke gegevens aan het IKZ worden verstrekt.

Tot slot geldt ook voor deze beide categorieën persoonsgegevens dat de te verstrekken gegevens in elk geval moeten passen binnen de in de amvb opgenomen gegevenssets.

4.8 Het Inlichtingenbureau

Het IB is een reeds bestaande stichting, die in 2000 is opgericht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de VNG. Het is onder meer opgericht voor de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van gemeenten bij de verwerking van (persoons)gegevens, voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van gemeentelijke taken in de sociale zekerheid. Het IB vervult in dat domein sinds 2000 een knooppuntfunctie voor de gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling. In 2015 realiseerde het IB het Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGK). Het GGK verzorgt ten behoeve van declaraties van zorgkosten voortvloeiend uit de Wmo 2015 en de Jeugdwet berichtenverkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders.

Bij de inwerkingtreding van de Wmo 2015 en de Jw is voor de uitvoering van de gegevensuitwisseling besloten het IB bij de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en zorgaanbieders, eenzelfde taak te kunnen laten vervullen als zij reeds langere tijd heeft ten aanzien van de sociale zekerheid. Daarbij gaat het om de in de Wmo 2015 en Jw reeds bepaalde gegevensuitwisseling, als het gebruik van i-standaarden verplicht of noodzakelijk is, die het IB ten behoeve van gemeenten faciliteert. Deze taakuitoefening in het kader van de Wmo 2015 en de Jw is tot op heden niet verankerd in wet- en regelgeving, maar geschiedt op grond van verwerkersovereenkomsten tussen de individuele gemeenten en het IB. Daarbij opereert de VNG als opdrachtgever. Ten aanzien van de aansluiting van gemeenten op het IKZ (voor Wmo 2015- en Jw-gegevens), komt daar nu bij dat het IB eveneens een knooppuntfunctie bekleedt tussen gemeenten enerzijds en het IKZ anderzijds. Gelet op de sturingsmogelijkheden voor de gemeenten ten aanzien van het IB en het gemeente-overstijgende karakter van de taakuitoefening van het IB, is het voor een aantal in Wmo 2015, Jw en onderhavige wet genoemde verwerkingen niet mogelijk gebleken dat het IB die verricht op basis van een verwerkersconstructie. Het gaat bij voornoemde verwerkingen voornamelijk om het uitwisselen van gegevens ten behoeve van gemeenten. Los van onderhavig wetsvoorstel heeft de AP, naar aanleiding van een briefwisseling tussen de AP en VWS over de positie en taakuitoefening van het IB, geadviseerd het IB te voorzien van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. Met onderhavig wetsvoorstel wordt hier uitvoering aan gegeven en de stichting IB, die reeds deze taken uitvoert voor gemeenten, wordt bij ministeriële regeling aangewezen. Daarbij wordt aangehaakt bij de structuur zoals deze reeds vorm heeft gekregen binnen de Suwi-regelgeving.

Concreet voorziet het IB in (een voorziening voor) het Wmo 2015- en Jw-berichtenverkeer (via de iWmo- en iJw-standaarden). Het gaat daarbij om het transporteren van berichten die betrekking hebben op het financieel-administratief verkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders (bijvoorbeeld toewijzing, declaratie en verantwoording). Daarnaast verleent het IB voor de Wmo 2015 en Jw aanvullende diensten binnen de bestaande wettelijke kaders, waarbij gedacht kan worden aan de

zogenoemde Wlz-registertoets waarbij eventuele samenloop tussen Wlz-zorg en maatschappelijke ondersteuning wordt gesignaleerd of de technische voorziening in het kader van het woonplaatsbeginsel in de Jw. Voor de dienstverleningen voor gemeenten in het kader van de Wmo 2015 en de Jw dient het IB, in navolging van gemeenten zelf, gebruik te maken van het burgerservicenummer (BSN). Gemeenten zijn bevoegd om het BSN te gebruiken en doen dit ook in het kader van hun werkzaamheden. Om vervolgens bijvoorbeeld de juiste, geautomatiseerde koppelingen te maken tussen gemeenten onderling moet het BSN door het IB worden verwerkt wil het IB als dienstverlener aansluiten op de gegevensverwerking door gemeenten.

Het IB verwerkt niet meer gegevens dan op grond van vigerende wet- en regelgeving reeds is toebedeeld aan gemeenten. Er is geen uitbreiding van grondslagen voor de uitwisseling van gegevens ten opzichte van de bestaande gronden voor gemeenten, maar mogelijk is gemaakt dat in de bestaande uitwisselingen het IB formeel taken kan vervullen ten behoeve van gemeenten. Als het IB een of meerdere taken vervult bij de uitwisseling van persoonsgegevens, dan is het voor die verwerking verwerkingsverantwoordelijke. Dit wordt verderop in deze paragraaf nader toegelicht.

Ten aanzien van de uitwisseling met het IKZ betekent het dat het IB vanuit haar bestaande knooppuntfunctie in de Wmo 2015 en Jw, ook de aansluiting van gemeenten op het IKZ verschaft. De voorziene verstrekking van Wmo 2015- en Jw-gegevens door gemeenten aan het IKZ betreft gegevens die het IB reeds vanuit de hiervoor bedoelde taakuitoefening in de Wmo 2015 en Jw ten behoeve van gemeenten verwerkt. Daarom ligt het in de rede dat het IB ook een taak krijgt in de uitwisseling tussen gemeenten en het IKZ. Op die manier wordt voorkomen dat alle gemeenten een directe aansluiting op het IKZ dienen te realiseren. Met de aan het IB toebedeelde taak wordt voorzien in een koppeling tussen de gemeenten en het IKZ via het IB, zodat de bij amvb aangewezen noodzakelijke gegevens van gemeenten uit het hiervoor genoemde berichtenverkeer worden verstrekt aan het IKZ. Bij de uitvoering van hun taken in het kader van de Wmo 2015 en Jw, waaronder het houden van toezicht, krijgen gemeenten signalen van fraude in de zorg. Het is aan elke afzonderlijke gemeente om in een specifiek geval te beoordelen of dit signaal via het IB aan het IKZ moet worden verstrekt. In de situatie dat een signaal is verstrekt aan het IKZ en het IKZ het signaal verrijkt en daarvoor gegevens opvraagt bij de betrokken instanties, is dat anders. Het IB stelt ten aanzien van de bevraagde gemeente(n) dan zelf de noodzakelijke gegevens beschikbaar. Dit kan worden beschouwd als een zelfstandige afwegingsbevoegdheid die past bij de rol van een verwerkingsverantwoordelijke, hoewel deze rol volledig is ingekaderd en afgebakend binnen deze wet- en regelgeving. Bovendien hebben gemeenten bij die verwerking geen zicht op wat er bij die verwerking gebeurt, uitgaande van de nagestreefde automatisering van dit proces. In de koppeling tussen het IKZ en gemeenten houdt de verwerking door het IB niets anders in dan dat het door het IKZ verrijkte signaal via het IB aan de geëigende gemeente wordt verstrekt ter uitvoering van diens wettelijke taak. In tegenstelling tot wat via deze wet wordt geregeld ten aanzien van de taken van het IB in het kader van de Wmo 2015 en Jw, waarbij het IB taken kan krijgen, moet gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het IKZ plaatsvinden via het IB. Zoals in de volgende alinea nader is toegelicht, is het IB onder andere gelet op de beperkte sturingsmogelijkheden van individuele gemeenten ook verwerkingsverantwoordelijke voor verwerkingen in het kader van deze wet. Tot slot en meer ten overvloede wordt opgemerkt dat het IB niet voorziet in enige koppeling ten behoeve van de andere in dit wetsvoorstel genoemde instanties.

De constructie waarin het IB verwerker is ten behoeve van gemeenten in de Wmo 2015 en de Jw in bovengenoemde werkwijzen levert diverse complicaties op. Allereerst vereist een verhouding verwerkingsverantwoordelijke (gemeente) versus verwerker (het IB) dat voldoende sturingsmogelijkheden bestaan voor de verantwoordelijke. Ten tweede dient de taakuitoefening van de verwerker te passen bij diens rol als verwerker. Ten aanzien van de sturingsmogelijkheden door gemeenten is gebleken dat de grote hoeveelheid gemeenten die dezelfde dienstverlening van het IB afnemen, ertoe leidt dat zij nog onvoldoende in staat zijn individueel en direct te kunnen sturen. Wat betreft de taakuitoefening van het IB is gebleken dat diverse taken die het IB uitoefent een domeinoverstijgend (gemeente-overstijgend) karakter hebben en daarom niet passen bij de rol van verwerker voor een individuele gemeente. Gebleken is dat het aan beide elementen min of meer schortte en door de AP zijn vraagtekens geplaatst bij de juridische houdbaarheid van deze verwerkersconstructie. Zowel de AP als de VNG hebben geadviseerd voor deze taakuitoefening een zelfstandige verwerkingsverantwoordelijkheid te creëren. Dit sluit voor de Wmo 2015 en Jw ook het beste aan bij de taken die gemeenten vervullen, te weten het domeinoverstijgende transport van berichten en de koppeling tussen gemeenten en het IKZ. Derhalve is besloten voor het IB, wat betreft voornoemde aan de gemeenten opgedragen gegevensuitwisselingen, in een wettelijke grondslag te voorzien zodat deze uitwisseling kan (Wmo 2015, Jw) respectievelijk moet (Wbsrz) geschieden door het IB. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, is het IB voor de verwerking van persoonsgegevens in die gevallen verwerkingsverantwoordelijke.

Er is ten aanzien van de Wmo 2015 en Jw geen sprake van een «nieuwe» gegevensuitwisseling, maar in de bestaande uitwisselingen en structuur van de wet wordt de rol van het IB als «nieuwe» partij ingepast. Voor de uitwisseling van gegevens met het IKZ betreft het ook niet meer dan een voorziening om de beoogde gegevensuitwisseling tussen het IKZ en gemeenten te realiseren.

5. Het recht op privacy, EVRM, AVG, EU-Handvest en het medisch beroepsgeheim

5.1 Het recht op privacy, EVRM, AVG en EU-Handvest

Artikel 8 van het EVRM bepaalt dat, voor zover hier van belang, een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven (hierna: »privacy«). Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De vereiste noodzakelijkheid in een democratische samenleving houdt in dat:

- de inmenging voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte;
- de inmenging geschikt is voor (in dit geval) de bestrijding en het tegengaan van fraude op het gebied van zorg, en
- de inmenging voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.²⁰

²⁰ Sunday Times, EHRM 26 april 1979, NJ 1980/146.

Ook artikel 10 van de Grondwet en de artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest die het recht op privacy en gegevensbescherming waarborgen, laten op dit recht beperkingen toe. De AVG vormt de materiele invulling van de artikelen 10, tweede en derde lid, van de Grondwet.²¹ In artikel 6 van de AVG is een aantal voorwaarden voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens opgenomen. Ingevolge onderdeel c van voornoemd artikel, is een dergelijke verwerking rechtmatig indien de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. De voorwaarde dat de inmenging in de privacy noodzakelijk moet zijn volgt ook uit de AVG. Uit artikel 5, eerste lid aanhef en onderdeel d, AVG volgt dat de persoonsgegevens toereikend moeten zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Het uitgangspunt is minimale gegevensverwerking.

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat de inmenging in privacy in het kader van bestrijding van fraude in de zorg noodzakelijk is 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. 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. Teneinde voornoemde belangen te kunnen behartigen en waarborgen, is samenwerking tussen de instanties in de keten 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. 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 Waarschuwingregister, als in het geval van het uitwisselen van (verrijkte) signalen met het IKZ. Met de wet worden de knelpunten in de huidige wet- en regelgeving, die in de weg staan aan een efficiënte en, mede met het oog op privacy, zorgvuldige samenwerking tussen instanties, weggenomen. Daarmee worden de gevolgen van fraude in de zorg op persoonlijk, financieel en maatschappelijk vlak teruggedrongen en beperkt.

Hiermee is voldaan aan het vereiste van een wettelijke basis en de eerste twee vereisten van noodzakelijkheid in een democratische samenleving onder artikel 8 EVRM en de voorwaarden van de AVG, die hiervoor zijn toegelicht.

In de wet is conform de AVG gewaarborgd dat het verwerken van persoonsgegevens, zoals het verstrekken, registreren en verrijken ervan, alleen is toegestaan indien die verwerking noodzakelijk is in het kader van

²¹ Persoonsgegevens die worden verwerkt als onderdeel van opsporing, zijn politiegegevens en vallen onder de Wpg en niet onder de AVG. Deze persoonsgegevens zijn politiegegevens zijn zolang ze door FIOD en Inspectie SZW worden verwerkt en na verstrekking aan het IKZ zijn het persoonsgegevens als bedoeld in de AVG. De FIOD en Inspectie SZW verstrekken politiegegevens met inachtneming en op grond van de Wpg.

bestrijding van fraude in de zorg. Dat betekent dat die verwerking nodig is omdat het doel van de verwerking, te weten bestrijding van fraude in de zorg, anders redelijkerwijs niet kan worden verwezenlijkt. In de vraag of een verwerking noodzakelijk is, ligt besloten of de verwerking van gegevens proportioneel is en of de verwerking voldoet aan de eis van subsidiariteit. Of de verwerking proportioneel is, betreft de vraag naar effectiviteit en evenredigheid. Het legitieme doel dat wordt nagestreefd moet in verhouding staan tot het feit dat daarvoor persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Dit staat in het onderhavige geval in verhouding, omdat enerzijds de persoonlijke, financiële en maatschappelijke gevolgen van fraude in de zorg worden beperkt en anderzijds de daarvoor noodzakelijke inmenging in de privacy van betrokkene tot een minimum wordt beperkt en is voorzien van waarborgen. Subsidiariteit betreft de vraag of het genoemde doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Bijvoorbeeld door géén of minder persoonsgegevens te verwerken. Er heeft een afweging plaatsgevonden of hetzelfde doel zou kunnen worden bereikt op een andere wijze dan met de uitwisseling van persoonsgegevens, maar dit is niet mogelijk gebleken. Juist het bijeenbrengen van gegevens en het daarmee versterken van de gegevenspositie van betrokken instanties, is cruciaal voor de uitoefening van de taken van die instanties als het gaat om het bestrijden van fraude in de zorg. Het doel kan ook niet op een minder ingrijpende manier worden bereikt, want met een beperktere grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens of met andere dan de voorgestelde middelen, zou deze wet niet doeltreffend zijn. De knelpunten in de samenwerking zouden niet dan wel onvoldoende worden weggenomen en dat zou in de weg hebben gestaan aan een efficiënte en zorgvuldige bestrijding van fraude in de zorg. Gelet op het beginsel van dataminimalisatie wordt overigens ook in de lagere regelgeving een zorgvuldige afweging gemaakt met welke minimale set aan gegevens het beoogde doel kan worden bereikt. Hiermee is dan ook voldaan aan het derde vereiste van noodzakelijkheid in een democratische samenleving onder artikel 8 EVRM en de eisen van de AVG.

Ter illustratie wordt hierna geschetst hoe deze beoordeling en afweging er globaal uitziet in het kader van de uitwisseling van persoonsgegevens met het IKZ. Het ligt in de rede dat dit, binnen het wettelijk kader, nader vorm moet krijgen in de praktijk. Het is aan betrokken instanties daar afspraken over te maken en die bijvoorbeeld vast te leggen in een werkinstructie of handreiking. Eenzelfde soort afweging zal moeten worden gemaakt bij het verwerken van persoonsgegevens in het geval van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude. Hiervoor zal een en ander nader worden uitgewerkt in een protocol.

Het uitgangspunt is dat signalen waarop door een betrokken instantie zelf actie kan worden ondernomen en waarbij voor het bereiken van het doel, de bestrijding van fraude in de zorg, geen gegevensdeling met het IKZ noodzakelijk is, niet aan het IKZ worden verstrekt.

Hierbij kan gedacht worden aan de situatie met een zorgaanbieder waarvan het bekend is dat het een kleine partij is, die in alleen een specifieke gemeente actief is in één specifiek domein, en waarover voldoende informatie beschikbaar is om zelf op te treden (onderzoek, handhaving, aangifte, etc.). Tegenover dit voorbeeld staat de situatie van een zorgaanbieder waarvan bekend is dat deze actief is in een groter gebied (in meerdere gemeenten) en in meerdere domeinen. Er zijn signalen dat er sprake is van fraude, maar er is samenwerking en samenvoeging van informatie noodzakelijk teneinde dit hard te kunnen maken en er actie tegen te ondernemen. De verschillende puzzelstukjes moeten dan (mede) door uitwisseling van persoonsgegevens met het IKZ bij elkaar worden gebracht.

Het zelf actie kunnen ondernemen op signalen hoeft niet in de weg te staan aan het delen van deze signalen met het IKZ. In gevallen waarin gegevensuitwisseling voor de bestrijding van fraude in de zorg voor andere betrokken instanties noodzakelijk is, moet ook uitwisseling plaatsvinden van gegevens waarop een instantie zelf al actie heeft ondernomen.

Daarnaast zal in het kader van effectiviteit moeten worden afgewogen of het om al dan niet geloofwaardige en duidelijke signalen gaat. De betrokken instanties en het IKZ moeten zorgvuldig omgaan met de persoonsgegevens die worden verstrekt en als het op voorhand overduidelijk is dat het uitwisselen van de persoonsgegevens geen kans van slagen heeft of dat het signaal niet plausibel is, dan moet worden afgezien van het verstrekken van die gegevens (en andersom).

De enkele melding van iemand over «de hele dure auto van zijn PGB ontvangende buurman» is onvoldoende. De situatie is echter anders als deze melding past in andere al bekende of na de melding vergaarde informatie die aanleiding geeft tot het vermoeden van fraude.

Tot slot moet ook worden afgewogen of een signaal ook kan worden verstrekt zonder of met minder gegevensverstrekking. Bijvoorbeeld wanneer het signaal persoonsgegevens bevat die niet nodig zijn voor de verdere behandeling van het signaal.

Zoals in paragraaf 3.5 en 4.6 van deze toelichting al aan de orde is gekomen, voorzien de wet en de amvb ook in andere waarborgen ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens. Bij amvb is geregeld welke (persoons)gegevens door welke instantie in het kader van bestrijding van fraude in de zorg mogen worden verwerkt indien noodzakelijk voor het bereiken van dat doel. Voorts zijn in de amvb de bewaartermijn en de wijze van beveiliging (art. 32 AVG) van de gegevens uitgewerkt. Zowel het verstrekken van persoonsgegevens in geval van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude als het uitwisselen van (verrijkte) signalen op grond van deze wet vindt plaats binnen gesloten omgevingen, die enkel te gebruiken door de respectievelijk in artikel 2.1 en 2.3 genoemde instanties. Daarnaast worden vanuit het oogpunt van privacy by design en privacy by default, gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen, de mogelijkheden tot inzage tot de persoonsgegevens tot een minimum beperkt, zodat instanties ook alleen die informatie van die partijen verstrekken, ontvangen en zien die voor hen noodzakelijk zijn in het kader van bestrijding van fraude in de zorg. Een en ander past binnen hetgeen is voorgeschreven in artikel 25 van de AVG. Tot slot worden de taken van het IKZ ook wettelijk vastgelegd en is de binding van de organisatie met het doel dat zij dient geborgd.

Nadere aandacht verdienen de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten gegevens over gezondheid, en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Gelet op de gevoeligheid van deze persoonsgegevens, geldt voor de verwerking ervan een zwaarder regime dan voor andere persoonsgegevens.

Het verwerken van gegevens over gezondheid is in beginsel verboden. Hierop zijn uitzonderingen. In het kader van deze wet is relevant de uitzondering dat de verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is om redenen van een zwaarwegend algemeen belang, zoals bepaald in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder g, AVG. Onder welke voorwaarden gegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, is geregeld in artikel 10 AVG. Die gegevens mogen, voor zover hier van belang, alleen worden verwerkt indien de verwerking is toegestaan bij lidstaatrechtelijke bepalingen. Voor beide categorieën persoonsgegevens

moeten bij nationaal recht ook specifieke en passende maatregelen respectievelijk passende waarborgen te zijn geboden ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen.

In hoofdstuk 2 en eerder in de onderhavige paragraaf, is onderbouwd dat sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. De persoonlijke, financiële en maatschappelijke belangen bij toegankelijkheid van zorg en de bestrijding van fraude in de zorg en het belang van de met deze wet gecreëerde wettelijke grondslag voor verwerking van persoonsgegevens in dat kader, rechtvaardigen de inmenging in de privacy van een betrokkene. De uitzondering op het verbod tot verwerken van gegevens over gezondheid is daarmee gerechtvaardigd. Daarnaast is met deze wet voorzien in lidstaatrechtelijke bepalingen, op grond waarvan het is toegestaan gegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Zoals hiervoor al aan de orde is gekomen, voorzien deze wet en de amvb in de vereiste maatregelen en passende waarborgen voor het verwerken van voornoemde categorieën persoonsgegevens.

5.2 Gegevensverwerking door het Inlichtingenbureau

In dit wetsvoorstel wordt het IB belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van gemeenten bij de uitwisseling van persoonsgegevens in de Wmo 2015, Jw en onderhavig wetsvoorstel.

Ten aanzien van de Wmo 2015 en Jw betreft dit geen nieuwe grondslag voor uitwisseling van persoonsgegevens, in zoverre dat de grondslagen voor de uitwisseling tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en aanbieders reeds in de Wmo 2015 en Jw zijn geborgd en onderbouwd. Ook ten aanzien van onderhavig wetsvoorstel, waarin (de grondslag voor) de uitwisseling tussen gemeenten en het IKZ is geregeld, is reeds onderbouwd waarom die uitwisseling moet plaatsvinden. Hier is aandacht aan besteed in hoofdstuk 4 en paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2.3, zesde en zevende lid, van dit wetsvoorstel zorgt slechts voor een grondslag op grond waarvan ten behoeve van gemeenten de feitelijke gegevensuitwisseling met het IKZ plaatsvindt via het IB en maakt dat het IB voor deze verwerking van persoonsgegevens verwerkingsverantwoordelijke is. Hierbij is het IB slechts de koppeling tussen enerzijds gemeenten en anderzijds het IKZ. Het IB verricht geen inhoudelijke verwerkingen van gegevens zoals een nadere verrijking.

Tevens is in de Wmo 2015 en Jw geregeld dat de verwerking van persoonsgegevens kan geschieden door tussenkomst van het IB. Daarbij is aangesloten bij de bestaande systematiek van deze twee wetten. Het IB is bijvoorbeeld ingepast in de systematiek van de Wmo 2015, waarin veel explicieter reeds een uitwerking is gemaakt rondom de invulling van rechten van betrokkenen voor de daar bedoelde verwerkingsverantwoordelijken.

In paragraaf 4.8 is nader uitgelegd waarom, gegeven de noodzaak tot uitwisseling van persoonsgegevens in de Wmo 2015, Jw en onderhavig wetsvoorstel, het IB een rol dient te hebben in de uitwisseling van gegevens ten behoeve van gemeenten. In de vraag naar de noodzaak van de rol van het IB, ligt besloten of de verwerking van persoonsgegevens door het IB proportioneel is en of de verwerking voldoet aan de eis van subsidiariteit.

Of de verwerking proportioneel is, betreft de vraag naar effectiviteit en evenredigheid. Het legitieme doel dat wordt nagestreefd moet in verhouding staan tot het feit dat daarvoor persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Het IB vervult een knooppuntfunctie voor gegevensuit-

wisseling tussen gemeenten onderling en voorziet daarbij in (een voorziening voor) het Wmo 2015- en Jw-berichtenverkeer. Daarnaast zal het IB in het kader van uitwisseling met het IKZ een aansluiting tussen gemeenten en het IKZ verschaffen. Het IB waarborgt een efficiënte en veilige wijze van gegevensuitwisseling tussen gemeenten. Het gevolg van een aansluiting van individuele gemeenten op het IKZ en zelfstandige uitvoering van het berichtenverkeer in de Wmo 2015 en Jw, zonder het IB, zou betekenen dat alle gemeenten deze uitwisseling en uitvoering zelf tot stand moeten brengen. De reden dat gemeenten dit eerder al hebben belegd bij het IB, is omdat dit zorgt voor een eenduidige (op elkaar aangesloten) en veilige wijze van gegevensuitwisseling die moeilijker door de individuele gemeenten is te realiseren. De eventuele inmenging in de privacy van betrokkenen die wordt veroorzaakt door het IB een rol te geven in deze gegevensuitwisseling, is voorzien van waarborgen en wordt tot een minimum beperkt. Het IB verwerkt niet meer gegevens dan op grond van vigerende wet- en regelgeving alsmede onderhavig wetsvoorstel reeds aan gemeenten is toebedeeld. In het in het kader van de uitwisseling met het IKZ voorziet het IB slechts in een aansluiting tussen gemeenten en het IKZ, het IB doet geen nadere inhoudelijke verwerkingen op de signalen.

Subsidiariteit betreft de vraag of het genoemde doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Bijvoorbeeld door géén of minder persoonsgegevens te verwerken. Zowel voor wat betreft het berichtenverkeer tussen gemeenten onderling als de aansluiting tussen gemeenten en het IKZ geldt dat uitwisseling via het IB efficiënt, veilig en zorgvuldig is. Hetzelfde doel kan niet worden bereikt zonder de uitwisseling van persoonsgegevens, omdat gemeenten de wettelijke taak hebben deze persoonsgegevens te verwerken. Het doel kan ook niet op een minder ingrijpende wijze bereikt worden. Dat zou, zoals in de vorige alinea reeds toegelicht, betekenen dat iedere gemeente rechtstreeks met alle andere gemeenten berichten zouden moeten uitwisselen en dat iedere gemeente afzonderlijk een directe aansluiting op het IKZ dient te realiseren. Dat zou tot veel meer verschillende koppelingen leiden, hetgeen een kwetsbaarder elektronische voorziening in de hand werkt en daarmee risico's voor de privacy van betrokkenen met zich mee zou brengen. Gestandaardiseerd berichtenverkeer via het IB voorziet in een efficiënte en veilige met waarborgen omklede oplossing.

5.3 Geen doorbreking medisch beroepsgeheim

Het medisch beroepsgeheim, hierna verder toegelicht, is een groot goed. Een zorgbehoevende moet altijd in vertrouwen informatie kunnen delen met zijn of haar arts. In het wetsvoorstel is aanvankelijk de mogelijkheid opengelaten het medisch beroepsgeheim te doorbreken. Dit heeft veel reacties opgeroepen en zowel vanuit het zorgdomein als vanuit de samenleving zijn hierover zorgen geuit. De regering deelt deze zorgen en mede gelet op de voornoemde reacties, is het in deze wet uitgesloten gegevens uit te wisselen waar het medisch beroepsgeheim op rust. Noch bij gegevensverstrekking in het geval van gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg, noch in de gegevensuitwisseling met het IKZ. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat indien een zorgbehoevende daarvoor toestemming geeft, mogelijk wel gegevens waarop het medisch beroepsgeheim rust zouden kunnen worden uitgewisseld.

Technisch gezien moet er een onderscheid gemaakt worden tussen gegevens over gezondheid en gegevens waarop het medisch beroepsgeheim rust. Het enkele feit dat iemand zorgbehoevende is en een budget uit de Wmo 2015 of Jw ontvangt, is een gegeven over gezondheid als bedoeld in artikel 9 van de AVG. Op dit gegeven rust echter geen medisch

beroepsgeheim. Een gegeven over gezondheid waar wel een medisch beroepsgeheim rust, en dus buiten de strekking van dit wetsvoorstel valt, is bijvoorbeeld een declaratie van een beroepsoefenaar waarop de aard en inhoud van de behandeling van betrokkene wordt vermeld. De AVG vereist voor het verwerken van gegevens over gezondheid, dat ook het enkele feit kan zijn dat iemand een budget uit de Wmo 2015 ontvangt, een wettelijke uitzondering op het verbod deze gegevens te verwerken. Daarom biedt deze wet, zoals eerder in deze paragraaf is toegelicht, een grondslag voor het verwerken van gegevens over gezondheid.

6 Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voor dit wetsvoorstel is conform artikel 35 van de AVG een Privacy Impact Assessment (PIA), ook wel gegevensbeschermingseffectbeoordeling genoemd, uitgevoerd. In de PIA is toegelicht waar het assessment op ziet en is op hoofdlijnen de context beschreven waarbinnen deze plaatsvindt. Daarbij is ingegaan op de aanleiding voor deze wet, het beoogde doel van de wet en de onderdelen waaruit de wet bestaat. Vervolgens is aandacht besteed aan de mogelijke verwerkingen van persoonsgegevens, de doeleinden van de verwerkingen, welke instanties bij de verwerkingen betrokken zijn (en wie daarbinnen toegang tot de persoonsgegevens hebben) en welke categorieën persoonsgegevens worden verwerkt. Ook zijn de belangen bij de gegevensverwerking uiteengezet. Tevens is uitgeschreven op welke wijze en met gebruikmaking van welke (technische) middelen en methoden de persoonsgegevens worden verwerkt. De rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen zijn ook beoordeeld. Daarbij is aandacht besteed aan de rechtsgrond, noodzaak en doelbinding van de voorgenomen gegevensverwerkingen en rechten van de betrokkene. Tot slot zijn de risico's voor betrokkenen beschreven en beoordeeld, waarna de daarop geformuleerde maatregelen zijn toegelicht.

In de hoofdstukken 1 tot en met 5 van deze memorie van toelichting komen al deze onderdelen aan de orde. De PIA is voorgelegd aan de functionaris voor de gegevensbescherming en akkoord bevonden. Bij of krachtens amvb zullen nadere regels worden gesteld over hetgeen in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Voor deze amvb wordt eveneens PIA uitgevoerd.

7. Regeldrukaspecten

Regeldruk is een verzamelnaam voor kosten die samenhangen met administratieve lasten (kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid vanuit regelgeving), inhoudelijke nalevingkosten (kosten om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving) en toezichtlasten.

Voor burgers, zorgondernemingen en zorgprofessionals heeft het wetsvoorstel geen consequenties op het gebied van regeldruk. Dit geldt zowel voor het eerste als het tweede onderdeel van de wet.

In het onderhavige wetsvoorstel worden verplichtingen opgelegd aan betrokken instanties en wordt een taak wordt toegekend aan het IKZ. Instanties zijn bij de uitvoering van de verplichtingen en taken gehouden de bestuurlijke zorgvuldigheid te betrachten en te noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit mee te nemen in hun afweging.

Het eerste onderdeel van dit wetsvoorstel brengt beperkte regeldrukgevolgen met zich mee voor de betrokken instanties, opgenomen in artikel 2.1, eerste lid, van deze wet. Voor het verstrekken van (persoons)gegevens betreffende partijen ten aanzien van wie de gerechtvaardigde overtuiging

bestaat dat zij fraude hebben gepleegd, geldt dat de betrokken instanties (gemeenten en ziektekostenverzekeraars) bepaalde administratieve handelingen moeten verrichten. Indien gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld het Waarschuwingsregister, zal registratie van de betreffende partij moeten plaatsvinden en moet de betrokkene daar schriftelijk over geïnformeerd worden. Ook het raadplegen van de verstrekte (persoons-)gegevens en het desgewenst toetsen ervan, vraagt een bepaalde inzet van instanties. Gelet op het beperkte aantal (persoons)gegevens dat wordt verwerkt, is de administratieve lastenverzwaring voor betrokken instanties beperkt.

Het belang bij het beter in beeld krijgen van partijen ten aanzien van wie de gerechtvaardigde overtuiging van het plegen van fraude bestaat, weegt voor betrokken instanties overigens ook op tegen de regeldrukgevolgen die voortvloeien uit de verplichting tot het verstrekken van (persoons)gegevens en het gebruik van het een centraal registratiesysteem als het Waarschuwingsregister.

Het tweede onderdeel van dit wetsvoorstel, betreffende het uitwisselen van gegevens met het IKZ, leidt voor de in artikel 2.3, eerste lid, genoemde betrokken instanties eveneens niet tot extra regeldruk. Als gevolg van dit wetsvoorstel is daarentegen sprake van een beperkte afname van de regeldruk. In het kader van de uitvoering van hun wettelijke taken beschikken de betrokken instanties reeds over de (persoons)gegevens waarover het in dit wetsvoorstel gaat. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de samenwerking tussen betrokken instanties en de uitwisseling van (persoons)gegevens die daarbij noodzakelijk is, efficiënter en zorgvuldig kan plaatsvinden. De knelpunten in de huidige samenwerking, zoals beschreven in paragraaf 2.2, worden weggenomen. Het belang bij het verrijken van signalen en het verstrekken daarvan aan de geëigende instantie(s), weegt voor betrokken instanties overigens ook op tegen de regeldrukgevolgen die voortvloeien uit de verplichting tot het verstrekken van (persoons)gegevens.

Daarnaast dienen betrokken instanties kennis te nemen van de inhoud van dit wetsvoorstel. De daarmee gemoeide kennisnamekosten zijn echter vanwege de geringe omvang van het voorstel en de beperkte doelgroep verwaarloosbaar.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft VWS laten weten de analyse en beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk te delen.

8. Consultatie en advies

8.1 Uitvoeringstoetsen

Van 7 juni 2018 tot 6 juli 2018 hebben de IGJ, de Inspectie SZW, de rijksbelastingdienst, de SVB, de VNG, de NZa en ZN de gelegenheid gekregen om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te toetsen. De uitkomsten van deze toetsen zijn hierna samengevat, waarbij is opgenomen wat met de uitkomsten al dan niet is gedaan in dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Instanties hebben kenbaar gemaakt de doelstelling van het wetsvoorstel te steunen.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De IGJ stelt voor het wetsvoorstel aan te passen en mogelijk te maken dat IGJ ten behoeve van de aanpak van zorgverwaarlozing, gegevens van het IKZ mag ontvangen. In lijn daarmee suggereert de IGJ ook de doelbeschrijving in het wetsvoorstel aan te passen. De suggestie van de IGJ wordt niet overgenomen. Het doel van de wet en de rechtvaardiging van

de uitwisseling van (persoons)gegevens, is bestrijding van fraude in de zorg. Indien fraude in de zorg gepaard gaat met (mogelijke) zorgverwaarlozing en daarom zo met elkaar is verweven dat het niet los van elkaar kan worden gezien, kan de IGJ als betrokken instantie informatie ontvangen van het IKZ. Daarvoor voorziet deze wet reeds in een grondslag. Daarnaast heeft de IGJ opgemerkt dat een in alle gevallen verplichte doorbreking van het voor de IGJ afgeleide medisch beroepsgeheim niet proportioneel is en dat de afweging om gegevens te leveren aan het IKZ, bij de leverende instantie moet blijven. Het wetsvoorstel is aangepast en in de wet is uitgesloten gegevens uit te wisselen waar het medisch beroepsgeheim op rust.

Rijksbelastingdienst

De rijksbelastingdienst heeft een voorbehoud gemaakt voor mogelijke uitvoeringsgevolgen, waaronder kosten, invoeringsdatum en doorlooptijden. De rijksbelastingdienst wordt betrokken bij het traject om de amvb op te stellen en wordt ook in de gelegenheid gesteld om de amvb op uitvoerbaarheid te toetsen. In nadere afstemming is ten aanzien van gegevens waarover de FIOD beschikt, nog aan de orde gekomen dat dit politiegegevens betreft en dat gelet daarop het Besluit politiegegevens (Bpg) moet worden aangepast. VWS start het traject de Bpg op dit punt aan te passen, hetgeen ook nodig is voor de verwerking van gegevens van de Inspectie SZW. Ten aanzien van de FIOD heeft de rijksbelastingdienst nog ingebracht dat verstrekking van gegevens plaatsvindt onder voorbehoud van instemming van het OM.

Zorgverzekeraars Nederland

ZN heeft opgemerkt dat er geen rekening is gehouden met de transitie van AWBZ naar Wlz, waardoor het wetsvoorstel nu geen grondslag biedt om gegevens uit de AWBZ-periode uit te wisselen. Dat is correct en dit is ongewijzigd gebleven. De reden hiervoor is de lange tijd die is verstreken tussen het einde van de AWBZ (per 1 januari 2015) en het moment van inwerkingtreding van onderhavige wet. Het wordt niet reëel geacht dat er na inwerkingtreding van de wet nog een gerechtvaardigde overtuiging ontstaat dat er voor 1 januari 2015 is gefraudeerd. ZN heeft ten aanzien van het Waarschuwingregister de kanttekening geplaatst dat aangifte een te hoge drempel is als criterium voor registratie. In het wetsvoorstel is de voorwaarde voor registratie in een centraal registratiesysteem, zoals het Waarschuwingregister, gewijzigd. Er moet conform een protocol sprake zijn van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude. Of in een concreet geval aangifte gedaan moet worden, wordt in deze wet niet geregeld. Dit is aan het strafrecht en beleid van betrokken instanties. ZN heeft verzocht in artikel 2.1, tweede lid, «uit eigen beweging», te vervangen door «op verzoek van». Partijen zijn echter verplicht tot het verstrekken van (persoons)gegevens in het geval een gerechtvaardigde overtuiging van fraude bestaat. Daarom is de term «uit eigen beweging» geschrapt, de wettekst aangepast en de suggestie van ZN niet overgenomen. Ook heeft ZN verzocht het opzeggen van de basisverzekering toe te voegen als mogelijke maatregel. De wet regelt niets omtrent de te treffen maatregelen. In de memorie van toelichting zijn ter duiding enkele voorbeelden genoemd. Dit is niet uitputtende bedoeld en derhalve wordt het door ZN genoemde voorbeeld niet opgenomen. Ook heeft ZN verzocht in de toelichting iets op te nemen over de verantwoordelijkheid van het IKZ, bijvoorbeeld bij fouten of een datalek. De verantwoordelijkheid in het geval van bijvoorbeeld een inbreuk in verband met persoonsgegevens (een datalek) volgt de bepalingen uit de AVG. Een en ander is toegelicht in de memorie van toelichting. Ten slotte heeft ZN opgemerkt dat het ook tot de taak van Wlz-uitvoerders en zorgverzekeraars behoort contractpartijen

te toetsen op integriteit of fraudeverleden. ZN vraagt of er een instrument (register) komt waarmee het verleden getoetst kan worden. Voor zover met deze reactie wordt bedoeld op een mogelijkheid met terugwerkende kracht alsnog gevallen van (gerechtvaardigde overtuiging van) fraude uit het verleden in een centraal registratiesysteem op te nemen, moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.

Inspectie SZW

De Inspectie SZW geeft in de uitvoeringstoets aan dat de Wpg een lex specialis is dat een gesloten verstrekkingenregime kent. Het Bpg zal daarom aangepast moeten worden. Dit is correct en VWS start het traject de Bpg op dit punt aan te passen, hetgeen ook nodig is voor de verwerking van gegevens van de FIOD. De Inspectie SZW merkt in de uitvoeringstoets op dat eventuele financiële consequenties zullen worden getoetst naar aanleiding van de amvb.

Sociale Verzekeringsbank

De SVB heeft voorgesteld in artikel 2.3, tweede lid, het «voorkomen van fraude» op te nemen. Onder het woord bestrijden moet mede het voorkomen begrepen worden. Dit blijkt ook voldoende duidelijk uit de (gewijzigde) memorie van toelichting. De SVB verzoekt op te nemen dat de SVB alleen een signalerende rol heeft en geen handhavende taak. In de gewijzigde memorie van toelichting komen de rollen niet meer zodanig aan de orde. Overigens wordt in deze wet niets geregeld over de wettelijke taken van de betrokken instanties, anders dan het IKZ. De SVB merkt op dat het geen medische gegevens mag ontvangen als onderdeel van een verrijkt signaal. Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid. In de amvb worden de gegevenssets bepaald en daarbij wordt ook geregeld wat aan instanties wordt verstrekt door het IKZ. Daarbij kan worden gedifferentieerd. Er worden overigens zonder toestemming van de betrokkene geen gegevens verstrekt waarop een medisch beroepsgeheim rust. De SVB heeft een tekstvoorstel gedaan om in artikel 2.3 eerste lid de woorden «in dit lid genoemde instanties» toe te voegen. Dit tekstvoorstel is overgenomen. De SVB heeft voorgesteld een apart artikel op te nemen met daarin de taakomschrijving van het IKZ. De artikelen 2.3, 2.4 en 2.6 bevatten de taken van het IKZ. Dit zal bij of krachtens amvb nader worden uitgewerkt. De SVB heeft ook verzocht bij de totstandkoming van de amvb de vraag mee te nemen of het IKZ bij een informatieverzoek aan de SVB ook zal vragen om aanvullende documentatie. Bij amvb wordt geregeld welke gegevens worden uitgewisseld. Documentatie is daarvan een onderdeel. De SVB is conform de door hen uitgesproken wens daartoe betrokken in het traject om de amvb op te stellen en het project voor proces- en systeemrichting. Het Ministerie van SZW, in de hoedanigheid van eigenaar van de SVB, stemt in met het wetsvoorstel mits wordt voldaan aan de randvoorwaarden zoals voorgesteld door de SVB.

NZa

De NZa merkt op dat een wettelijke basis lijkt te ontbreken voor instanties om gegevens te verstrekken ten behoeve van de tweede taak van het IKZ, onderzoek en analyse. Ook is volgens de NZa onvoldoende duidelijk in welke gevallen de verstrekte gegevens worden gebruikt voor die taak. Het wetsvoorstel creëert een grondslag voor instanties om (persoons)gegevens te verstrekken aan het IKZ ten behoeve van de eerste taak, het verwerken en verstrekken van gegevens ten behoeve van bestrijding van fraude in de zorg. In het wetsvoorstel is ook een grondslag voor het IKZ

opgenomen om deze gegevens te verwerken ten behoeve van de tweede taak. Dit komt in de memorie van toelichting nader aan de orde. De NZa merkt op dat de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie van fraude in de zorg een beperking is voor de uitoefening van haar toezichttaken, omdat de NZa ook toeziet op overtreding van de regels zonder dat sprake is van opzet of misleiding. Zoals hiervoor aan de orde kwam, wordt in deze wet niets geregeld over de (uitvoering van) wettelijke taken van de betrokken instanties anders dan het IKZ. Het wetsvoorstel heeft ook niet tot doel een wettelijke grondslag te creëren voor gegevensverwerking in het geval van niet opzettelijke overtreding van de regels, zoals bij fouten. De reeds bestaande mogelijkheden daartoe worden overigens ook niet door onderhavige wet beperkt. De NZa heeft verzocht de verhouding tussen het Waarschuwingregister en het IKZ verder te verduidelijken. Beide onderdelen zijn in de gewijzigde memorie van toelichting nader beschreven, waarbij ook de onderlinge verhouding verder verduidelijkt is. Voor een effectieve uitvoering van fraudebestrijding is het naar het oordeel van de NZa noodzakelijk dat ook het BSN kan worden uitgewisseld. In de amvb worden de gegevenssets bepaald die op basis van de met dit wetsvoorstel gecreëerde grondslag voor gegevensverwerking worden verstrekt.

VNG

De VNG heeft verzocht in het wetsvoorstel een criterium op te nemen voor het verstrekken van signalen aan het IKZ. In het wetsvoorstel is opgenomen dat instanties signalen moeten verstrekken indien die noodzakelijk zijn voor de bestrijding van fraude in de zorg. In de memorie van toelichting is inzichtelijk gemaakt hoe het EVRM en de AVG het kader vormen voor de uitwisseling van persoonsgegevens. In de amvb wordt een en ander ook nader uitgewerkt. Voor gemeenten is het niet praktisch een (rechts)persoon te registreren in het Waarschuwingregister als er nog geen onherroepelijke veroordeling is. Gemeenten willen dat er sterke elementen worden benoemd, zodat registratie niet vrijblijvend is. In het gewijzigde wetsvoorstel worden (persoons)gegevens in het geval van de gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg enkel verstrekt als deze overtuiging conform een protocol is verkregen en verstrekking van die gegevens noodzakelijk is voor de bestrijding van die fraude. In de amvb en het op te stellen protocol wordt hier nadere invulling aan gegeven. De VNG verzoekt duidelijk te maken dat het verplicht is signalen te verstrekken aan het IKZ. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is duidelijk gemaakt dat het verstrekken van signalen door instanties aan het IKZ, en andersom, een verplichting is voor zover het noodzakelijk is voor de bestrijding van fraude in de zorg en past binnen het kader van het EVRM en de AVG. De VNG vraagt zich af of het noodzakelijk is om een grondslag in de wet op te nemen voor het verwerken van medische gegevens (persoonsgegevens over gezondheid). Het enkele feit dat iemand zorg ontvangt, is al een persoonsgegeven over gezondheid. Dit persoonsgegeven kan onderdeel uitmaken van een signaal en daarom is een grondslag nodig voor het verwerken van deze gegevens. De VNG stelt voor om in het wetsvoorstel op te nemen dat de persoon bij de gemeente die de gegevens van het IKZ kan ontvangen, enkel een door het college van B&W aangewezen en aangestelde ambtenaar kan zijn. Dit betreft een interne aangelegenheid van elke van de betrokken instanties. De kaders hiervoor worden gevormd door dit wetsvoorstel, de amvb en de AVG. De VNG heeft verzocht aan artikel 2.4, eerste lid, toe te voegen dat het om niet herleidbare gegevens gaat. Omdat nieuwe fenomenen beter in beeld kunnen worden gebracht als bijvoorbeeld duidelijk is om welke zorgaanbieder(s) het gaat en in welke regio en welk domein deze zorgaanbieder actief is, is het onder omstandigheden noodzakelijk (persoons)gegevens te verwerken. Het onderdeel

onderzoek en analyse heeft daarom een grondslag nodig om deze gegevens te verwerken. Overigens is in het wetsvoorstel opgenomen dat de uitkomsten van onderzoek en analyse nooit persoonsgegevens bevatten. De VNG heeft evenals ZN opgemerkt dat voor het Waarschuwingregister een grondslag ontbreekt om gegevens in verband met fraude onder de AWBZ uit te wisselen. Dat is correct en dit is ongewijzigd gebleven. De reden hiervoor is de lange tijd die is verstreken tussen het einde van de AWBZ (per 1 januari 2015) en het moment van inwerking-treding van onderhavige wet. Het wordt niet reëel geacht dat er na inwerkingtreding van de wet nog een gerechtvaardigde overtuiging ontstaat dat er voor 1 januari 2015 is gefraudeerd. De VNG heeft voorgesteld om ten aanzien van het IKZ ook berichtenverkeer met het IB op te nemen. Dit voorstel is overgenomen. Met deze wet is een wettelijke grondslag en taak voor het IB gecreëerd, met een specifieke rol in de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het IKZ in het kader van deze wet. De VNG heeft opgemerkt dat nu enkel de Wlz is opgenomen in het wetsvoorstel en dat de Wmo 2015 en Jw moeten worden toegevoegd. In artikel 1.1 is het college omschreven als het college van burgemeesters en wethouders als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Gemeentewet. Het college is uitvoerder van de Wmo 2015 en de Jw en daarmee is dit afdoende geregeld. De VNG acht het van belang te benadrukken dat ook bestuursrechtelijke sancties mogelijk zijn en niet alle zaken die in het Waarschuwingregister worden opgenomen, strafrechtelijk moeten worden afgedaan. Het wetsvoorstel regelt niets over de toezichts- en handhavingsmogelijkheden. In de memorie van toelichting staan ter illustratie een aantal voorbeelden van maatregelen genoemd. Ten aanzien van het Waarschuwingregister heeft de VNG de vraag gesteld op welk niveau (rechtspersoon, directeur, bestuurder) geregistreerd wordt. In een centraal registratiesysteem zoals het Waarschuwingregister kunnen ook natuurlijke personen geregistreerd worden. Een en ander wordt nader uitgewerkt in de amvb en het op te stellen protocol. Er moet een gerechtvaardigde overtuiging van fraude jegens de te registreren (rechts)persoon bestaan. Ook heeft de VNG ten aanzien van het Waarschuwingregister aangegeven dat gemeenten nadere concretisering wensen van de informatieplicht richting betrokkenen, bewaartermijnen en criteria. In de gewijzigde memorie van toelichting wordt hier aandacht aan besteed en dit wordt nader geregeld bij of krachtens amvb en in het op te stellen protocol. De VNG heeft in de reactie een aantal opmerkingen opgenomen die buiten het kader van dit wetsvoorstel vallen en daarop wordt hier derhalve niet ingegaan.

8.2 Voorafgaande raadpleging Autoriteit persoonsgegevens

Conform artikel 36, vierde lid, AVG is de AP geraadpleegd over het wetsvoorstel. In het advies, waarin de AP zich beperkt tot dat deel van het wetsvoorstel dat gaat over de verwerking van persoonsgegevens, erkent de AP op zichzelf het algemene belang dat is gemoeid met de bestrijding van fraude in de zorg. De evenredigheid tussen het wetsvoorstel en de nagestreefde doelstelling was volgens de AP echter nog onvoldoende aangetoond in de consultatieversie van het wetsvoorstel. Daarbij merkt de AP op dat geen zicht bestaat op de werkelijke omvang van het probleem. In hoofdstuk 2 van de gewijzigde memorie van toelichting is de noodzaak tot deze wetgeving en het zwaarwegende algemeen belang dat daarmee wordt gediend, uitgewerkt en toegelicht. Met name in hoofdstuk 5 van de gewijzigde memorie van toelichting is vervolgens nader ingegaan op de gemaakte afweging voor de inbreuk op de privacy van betrokkenen en de bij gegevenswerking gegeven waarborgen. Op deze onderdelen is ook in hoofdstukken 3 en 4 ingegaan voor zover het specifiek de daarin aan de orde komende onderdelen van deze wet betrof (paragrafen 3.5 en 4.6). In die hoofdstukken is eveneens aandacht besteed aan de rechtsbescher-

ming (paragrafen 3.4 en 4.5). Mede naar aanleiding van de reactie van de AP ten aanzien van de rechten van betrokkenen, is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Hier wordt volstaan naar deze onderdelen van de memorie van toelichting te verwijzen.

De duiding van het begrip fraude in de zorg is mede naar aanleiding van de reactie van de AP gewijzigd in de onderhavige versie van de memorie van toelichting. Ten aanzien van de verwerking van gegevens over gezondheid (art. 9 AVG), heeft de AP erop gewezen dat geen categorische uitzondering op het verwerkingsverbod moet worden gemaakt. Er moet specifiek bepaald zijn welke gegevens het betreft. Zoals in artikel 1.2 is bepaald, worden geen gegevens verwerkt waarop een medisch beroepsgeheim rust. Hierdoor rest er nog slechts een beperkte hoeveelheid gegevens over gezondheid die wel verwerkt zouden kunnen worden. De gegevenssets zijn nader bepaald in de amvb. Wat betreft het geval van gegevensuitwisseling in het kader van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude, mogen binnen die sets slechts de gegevens worden gedeeld die duidelijk maken in welk domein de zorg wordt geleverd. Een en ander is duidelijker opgenomen dan in de consultatieversie.

Ten aanzien van het (voorgenomen) Waarschuwingregister, heeft de AP gesteld dat de impact van een registratie in een dergelijk systeem groot is en dat niet is gebleken van overwegingen ten aanzien van de kwaliteit of inhoud van de aangifte die nodig is voor registratie. Mede naar aanleiding van het advies van de AP en in afstemming met betrokken instanties is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gewijzigd. Als voorwaarde voor de verwerking van (persoons)gegevens in het geval van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg, bijvoorbeeld door middel van registratie in het Waarschuwingregister, wordt niet langer het criterium van het doen van aangifte gehanteerd. De (persoons)gegevens moeten worden verstrekt indien conform een protocol, met in de amvb nader bepaalde voorwaarden en waarborgen, een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg is ontstaan. Een strafrechtelijke veroordeling afwachten voordat voornoemde verwerking plaatsvindt, zoals het AP heeft gesuggereerd, is geen optie. Gelet op de tijd die het kost voordat die fase in een dossier wordt bereikt, zou deze aanpak niet doeltreffend zijn. De AP heeft opgemerkt dat misbruik door betrokken instanties niet valt uit te sluiten. In de onderhavige memorie van toelichting is mede naar aanleiding van de uitkomst van de uitgevoerde fraudetoets, waarin de risico's op en impact van mogelijke fraude zijn beoordeeld, nader aandacht besteed aan de toelichting op de rechtsbescherming en waarborgen. Die onderdelen zijn veelal in andere wetgeving geregeld en zijn meegenomen in de opzet van dit wetsvoorstel. De verwachting is dat de kans op fraude met deze op het bestrijden van fraude in de zorg gerichte wet, nihil is en dat mede door de gegeven waarborgen de gevolgen van een mogelijke fraude minimaal zijn.

Ten aanzien van het onderdeel van deze wet dat gaat over het IKZ, stelt de AP dat het ontbreekt aan duidelijke waarborgen bij signaalverwerking door het IKZ. Ook heeft het bezwaren tegen de verhouding van het wetsvoorstel ten opzichte van de rechten van betrokkenen op grond van de AVG en de noodzaak van verwerking van gegevens over gezondheid. In reactie daarop wordt hier verwezen naar hetgeen daarover eerder in deze paragraaf is geschreven en hetgeen in paragraaf 4.6 en hoofdstuk 5 van de gewijzigde memorie van toelichting is opgenomen. In de consultatieversie staat volgens het AP ten onrechte dat het verwerken van persoonsgegevens door het IKZ geen gevolgen heeft voor de betrokkene. Mede naar aanleiding van deze reactie is op dit aspect de formulering van de memorie van toelichting gewijzigd.

8.3 Consultatie brancheorganisaties en internetconsultatie

Diverse brancheorganisaties en individuele personen hebben gereageerd op het ontwerp wetsvoorstel, al dan niet via de internetconsultatie (7 juni 2018 tot en met 5 juli 2018).²² Er zijn in totaal zeven reacties op het wetsvoorstel binnengekomen. Hierna wordt op de belangrijkste punten ingegaan waarbij wordt beschreven tot welke wijzigingen in het wetsvoorstel deze punten hebben geleid.

Meerdere brancheorganisaties hebben aangegeven dat de wet het mogelijk maakt dat het medisch beroepsgeheim wordt doorbroken. Dit zou een disproportionele inbreuk zijn en het zou zelfs de vrije toegang tot de gezondheidszorg kunnen belemmeren. De regering deelt deze zorgen en mede gelet op de voornoemde reacties, is het in deze wet uitgesloten om gegevens uit te wisselen waar het medisch beroepsgeheim op rust.

Een ander punt dat tijdens de internetconsultatie door meerdere brancheorganisaties is ingebracht, is het ontbreken van een definitie van het begrip fraude in de zorg. De regering heeft er eerder voor gekozen om het begrip niet te definiëren, omdat het begrip fraude in geen enkele andere wet is gedefinieerd en het een breed begrip is. In de versie van de internetconsultatie was al wel een paragraaf in de memorie van toelichting opgenomen waarin werd toegelicht wat in deze wet onder fraude in de zorg wordt verstaan. Deze paragraaf is mede naar aanleiding van de reacties van partijen gewijzigd. Daarmee is voldoende duiding gegeven aan het begrip.

Daarnaast hebben reagerende partijen gevraagd aan te geven wanneer een (rechts)persoon uit het Waarschuwingsregister wordt verwijderd, bijvoorbeeld als blijkt dat het OM van strafvervolgning afziet, hoe rectificatie van onterecht verstrekte signalen is geregeld, welke middelen openstaan als verwerking van persoonsgegevens onrechtmatig is en de informatievoorziening ten behoeve van betrokkenen van wie gegevens worden verwerkt. Samengevat gaat het om rechtsbescherming en waarborgen bij gegevensverwerking. Met betrekking tot het Waarschuwingsregister is het wetsvoorstel gewijzigd. Daarbij is de voorwaarde waaronder een registratie in een dergelijk centraal registratiesysteem mogelijk is, gewijzigd. Dat heeft ook gevolgen gehad voor de bepaling omtrent verwijdering van de (persoons)gegevens. Voor een nader toelichting verwijst de regering naar paragraaf 3.3, 3.4 en 3.5 van deze memorie van toelichting, waar respectievelijk op de voorwaarden voor verstrekking en verwijderen van (persoons)gegevens, rechtsbescherming en waarborgen bij gegevensverwerking wordt ingegaan. Met betrekking tot het IKZ is in paragrafen 4.5 en 4.6 is toegelicht hoe de rechtsbescherming en de waarborgen bij gegevensverwerking zijn ingericht. Ook ten aanzien hiervan wordt een en ander nader uitgewerkt in de amvb. Hier wordt volstaan met op te merken dat de AVG in beginsel het kader vormt voor de waarborgen en de rechtsbescherming in het geval van onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Ook het algemeen bestuursrecht en het civielrecht spelen een rol. De memorie van toelichting is op voornoemde aspecten nader uitgewerkt ten opzichte van de consultatieversie.

In meerdere reacties is gesteld dat de omvang van fraude in de zorg te beperkt is om dit wetsvoorstel te rechtvaardigen. Zoals in de consultatieversie en in de gewijzigde memorie van toelichting is toegelicht, is de (onderbouwde) inschatting dat de werkelijke omvang van fraude in de zorg vele malen groter is dan wat nu in beeld is. Daarmee zijn de nadelige

²² Waaronder KNMG, KNMT en, in een gezamenlijke reactie, VGN, Actiz en GGZ.

gevolgen voor zorgbehoevenden en de maatschappij ook groter dan dat nu in beeld is. Hoewel de gevolgen van fraude in de zorg nog lang niet volledig in beeld zijn, staat vast dat de persoonlijke gevolgen voor zorgbehoevenden ontoelaatbaar zijn en dat elke euro die verloren gaat aan fraude in de zorg er één te veel is. De toegenomen aandacht voor het probleem en de intensievere samenwerking heeft ertoe geleid, dat de noodzaak tot aanpak van fraude in de zorg en hetgeen nodig is voor een effectieve bestrijding ervan stap voor stap beter in beeld zijn en dat de aanpak verbetert. Met onderhavige wet wordt een grote volgende stap in die verbetering gezet. Daarmee is dit wetsvoorstel gerechtvaardigd.

Tot slot is er een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd en daarop wordt in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting ingegaan.

8.4 Algemene Rekenkamer

Op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016, heeft overleg plaatsgevonden met de Algemene Rekenkamer (AR) over het voornemen tot oprichten van de stichting IKZ. Daarin heeft de AR enkele aandachtspunten naar voren gebracht. Deze punten zien op de uitwerking van verantwoording en toezicht en de benodigde waarborgen voor de inrichting en sturing van het IKZ. Wanneer de uitvoering van wettelijke taken in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid, brengt dit met zich mee dat de Minister hierop toezicht moet houden. Mede naar aanleiding van deze aandachtspunten, is in artikel 2.7, onderdeel h, van de wet een delegatiegrondslag opgenomen. In de amvb zullen regels worden gesteld met betrekking tot het de inrichting en het beheer van en verantwoording door het IKZ. Ingevolge onderdeel i van voornoemd artikel worden nadere regels gesteld over de financiering van en financiële verslaglegging door het IKZ. Een ander aandachtspunt betreft het in de wet opnemen van (minimale) waarborgen die getroffen moeten worden rondom de instelling die als IKZ wordt aangewezen, bijvoorbeeld ten aanzien van de onafhankelijke positie. In artikel 2.7, onderdeel j, van de wet is mede gelet daarop een delegatiegrondslag opgenomen en in de amvb worden op grond daarvan nadere regels opgenomen over de aanwijzing van het IKZ en daaraan verbonden voorschriften. Zoals in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting aan de orde kwam, zal door VWS een stichting worden opgericht. Bij de oprichting van de stichting zullen de onafhankelijke positie van de stichting en andere waarborgen in acht worden genomen in de oprichtingsstatuten. Tot slot heeft de AR het belang benadrukt dat als een instelling wettelijk wordt belast met de uitvoering van een publieke taak vooraf duidelijk is geregeld hoe de taakuitvoering (structureel) wordt bekostigd. Zoals hiervoor reeds genoemd, worden ten aanzien van de financiering eveneens nadere regels gesteld in de amvb. De denken valt aan regels over verantwoording.

9. Financiële gevolgen voor het Rijk

9.1 Gegevensuitwisseling bij gerechtvaardigde overtuiging van fraude

De verplichting tot verstrekking van (persoons)gegevens in het geval van een gerechtvaardigde overtuiging van fraude, brengt geen financiële gevolgen voor het Rijk met zich mee. Voor de betrokken instanties zal het wel financiële gevolgen hebben, waarbij gedacht moet worden aan de inrichting van de organisatie.

Indirect zijn er wel financiële gevolgen voor het Rijk. Ten aanzien van het door betrokken instanties beoogde centrale registratiesysteem, het Waarschuwingsregister, zal VWS de initiële kosten dragen die worden gemaakt in het kader van de ontwikkeling van de elektronische infra-

structuur en de implementatie bij individuele deelnemers (gemeenten en ziektekostenverzekeraars). In dit kader heeft VWS in 2017 en 2018 in totaal voor ongeveer € 100.000,- aan projectsubsidies verstrekt aan de VNG ten behoeve van projectbegeleiding en (het voorbereiden van de) implementatie. Daarnaast is een projectsubsidie van ongeveer € 225.000,- verstrekt aan ZN voor de technische realisatie van het Waarschuwingregister. VWS heeft hiermee een financiële impuls gegeven om de ontwikkeling en ingebruikname van het Waarschuwingregister mogelijk te maken. Er vloeien voor VWS geen structurele kosten voort uit de komst van het Waarschuwingregister. Als het systeem eenmaal is ontwikkeld en geïmplementeerd, zijn de instanties zelf verantwoordelijk voor de financiering van structurele kosten voor beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het systeem. Deze kosten worden gelijkelijk verdeeld tussen enerzijds gemeenten en anderzijds ziektekostenverzekeraars. De ingeschatte beheerskosten zijn € 100.000,- per jaar, gelijkelijk te verdelen tussen de VNG en ZN.

9.2 Het IKZ

Dit onderdeel van wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor VWS en de betrokken instanties. De uitvoeringskosten van het samenwerkingsverband IKZ worden grotendeels door het VWS gefinancierd en de werkzaamheden worden deels «om niet» verricht door de betrokken instanties. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in. Ook in de toekomst zal VWS bijdragen aan de financiering van het IKZ. Wel kan de implementatie van dit wetsvoorstel voor de betrokken instanties bepaalde kosten met zich meebrengen. Berekend is dat de Stichting IKZ structureel maximaal € 3 miljoen per jaar kost. VWS financiert alle structurele kosten van het IKZ. Dat is naast alle incidentele kosten die betrekking hebben op de oprichting van de Stichting IKZ, die eveneens door VWS worden gedragen. VWS financiert deze kosten van het IKZ onder voorwaarden en verwacht commitment van alle betrokken instanties op het niet-financiële vlak. VWS verleent in 2018 en 2019 in totaal circa € 500.000,- subsidie aan de VNG voor ondersteuning van de aansluiting bij het IKZ en het leveren van gemeentelijke expertise aan het IKZ.

9.3 Het IB

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

Artikelsgewijs

Artikel 1.1

In artikel 1.1 wordt een aantal begrippen gedefinieerd. Voor wat betreft de aldaar omschreven instanties is aangesloten bij de reeds bestaande begripsomschrijving in andere wetten. Voorheen bestonden er geen wettelijke definities van het begrip fraude, juist omdat fraude vele verschijningsvormen kent. Deze begripsomschrijving is dan ook slechts bedoeld om ten behoeve van de rechtszekerheid vast te leggen wat daar in het normale spraakgebruik mee bedoeld wordt en dus niet om in te kaderen wat hier in andere wetten mee bedoeld wordt. In paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting wordt uitgebreid ingegaan op het begrip «fraude in de zorg». Voorts is het IKZ omschreven als een door Onze Minister aangewezen instelling. Het IKZ is een partij die in artikel 2.3 en verder diverse wettelijke taken krijgt toebedeeld. Bij regeling wijst Onze Minister het IKZ als

instelling aan die deze taken uitvoert. De taken die het IKZ in deze wet worden toebedeeld staan allemaal in het licht van de bestrijding van fraude in de zorg.

Tot slot zijn in de begripsomschrijving enkele termen opgenomen uit de AVG en UAVG ten behoeve van de leesbaarheid van de teksten.

Artikel 1.2

Op grond van deze bepaling wordt geregeld dat de in deze wet opgenomen grondslagen voor verstrekking en verwerking van gegevens over gezondheid, niet zover strekken dat ook gegevens over gezondheid waar het medisch beroepsgeheim op rust hieronder worden begrepen. Diverse instanties hebben op grond van reeds geldende wettelijke taken de bevoegdheid om gegevens te verwerken waar het medisch beroepsgeheim op rust. Echter, gezien de gevoeligheid van een verdere doorbreking van het beroepsgeheim en het ontbreken van een dwingende noodzaak daartoe, is besloten dat deze gegevens binnen deze wet en onderliggende regelgeving niet kunnen worden verwerkt.

Artikel 2.1 en artikel 2.2

Gezien de onderlinge verwevenheid worden artikel 2.1 en bijbehorende delegatiegrondslag in artikel 2.2 hier gezamenlijk toegelicht.

In deze artikelen wordt de onderlinge uitwisseling van gegevens geregeld omtrent (rechts)personen ten aanzien van wie door gemeenten en ziektekostenverzekeraars de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij fraude hebben gepleegd binnen de Jw, Wlz, Wmo 2015 of Zvw.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting zullen gemeenten en ziektekostenverzekeraars pas overgaan tot verstrekking van de (persoons)gegevens indien zij overeenkomstig een door hen gezamenlijk op te stellen protocol tot de gerechtvaardigde overtuiging zijn gekomen dat er sprake is van fraude in de zorg. Het protocol dient ertoe om op een eenduidige wijze en met passende waarborgen uitvoering te geven aan de wet. Dit protocol dient door instanties te worden voorgelegd aan de AP en vervolgens goedgekeurd te worden door Onze Minister. De toetsing door de AP en de vereiste goedkeuring door Onze Minister dienen ertoe dat, naast de inhoudelijke eisen die worden gesteld bij of krachtens amvb, voldoende waarborgen bestaan dat de verwerking van (persoons)gegevens op een passende en zorgvuldige wijze plaatsvindt. Dit alles is bedoeld om te borgen dat de in het protocol voorgestelde werkwijze en verwerking van gegevens overeenstemmen met eisen gesteld in de AVG.

In het algemeen deel van de toelichting is reeds in paragraaf 1.2 toegelicht dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk techniekonafhankelijk is opgesteld. Beoogd is een onderlinge uitwisseling van (persoons)gegevens mogelijk te maken en niet om een bepaald systeem van uitwisseling voor te schrijven. In het algemeen deel van de toelichting wordt toegelicht dat momenteel wordt gedacht aan een centraal systeem waarin gegevens worden verwerkt, te weten een Waarschuwingsregister. Echter, gezien de technologische ontwikkelingen is op wetsniveau de ruimte gelaten om een andere elektronische voorziening te creëren dan een Waarschuwingsregister. Gedacht kan worden aan een systeem met ontsluiting vanuit de bron waarbij er geen centrale omgeving is waar gegevens worden opgeslagen. Daarom wordt in desbetreffend artikel ook niet gesproken over het Waarschuwingsregister of op een andere wijze geduid hoe de uitwisseling technische plaatsvindt.

Het doel van deze onderlinge uitwisseling van gegevens is dat de genoemde instanties op deze manier elkaar op de hoogte brengen van (rechts)personen ten aanzien van wie de gerechtvaardigde overtuiging bestaat dat zij hebben gefraudeerd, zodat de andere instanties voor de andere domeinen eventueel maatregelen kunnen nemen om fraude van diezelfde (rechts)persoon te voorkomen. In het algemeen deel van de toelichting is onder andere in paragraaf 3.1 nader toegelicht waarom een dergelijke uitwisseling noodzakelijk wordt geacht. In artikel 2.1 wordt gesproken over natuurlijke personen en rechtspersonen, omdat fraude kan worden gepleegd door zowel zorgbehoevenden als zorgaanbieders. In het geval van zorgaanbieder kan het dus gaan om een rechtspersoon die fraude heeft gepleegd en mogelijk binnen een ander domein ook fraude pleegt (of gaat plegen).

Bij amvb zullen de gegevens worden bepaald die de hiervoor genoemde instanties met elkaar uitwisselen, zodat op een effectieve wijze een bijdrage kan worden geleverd aan de bestrijding van fraude in de zorg. Voorzien wordt dat het in ieder geval gaat om identificerende gegevens zoals naam, adres en woonplaats, en bij rechtspersonen ook het nummer van inschrijving in de kamer van koophandel.

In het derde lid van artikel 2.1 wordt geregeld dat de instanties die gegevens ontvangen, deze vervolgens ook mogen verwerken ten behoeve van de bestrijding van fraude zoals dit in het eerste lid van voornoemd artikel is omschreven. Hiermee wordt concreet beoogd dat instanties nagaan of de gemelde (rechts)persoon binnen hun domein ook actief is en indien dat het geval is kunnen ze bijvoorbeeld een extra controle uitvoeren. Dit artikellid biedt dus geen grondslag voor verdere verwerking van gegevens voor allerlei andere (opsporings)doeleinden.

In het vierde lid van artikel 2.1 is opgenomen dat de onderlinge verstreking, als bedoeld in het eerste lid van dat artikel, dient te worden beëindigd als niet langer een gerechtvaardigde overtuiging van fraude in de zorg bestaat. De gegevens dienen op dat moment vanzelfsprekend te worden verwijderd. Een voorbeeld waaraan gedacht kan worden is als desbetreffende instantie in een casus een bestuurlijke boete oplegt en bij een gerechtelijke procedure alsnog onverhoopt blijkt dat de instantie het bij het verkeerde eind had of onvoldoende bewijs had ten aanzien van de vermoede fraude.

Op grond van het eerste lid van artikel 2.2 zullen bij of krachtens amvb eisen worden gesteld aan het op te stellen protocol. Voorzien wordt dat deze eisen in ieder geval zien op waarborgen voor een veilige uitwisseling van gegevens, op een veilige wijze omgaan met gegevens, maar ook zaken als hoe men komt tot een gerechtvaardigde overtuiging, alsmede wanneer er vice versa onverhoopt geen sprake meer is van een gerechtvaardigde overtuiging. In de amvb zullen dus randvoorwaarden worden opgenomen waaraan het protocol in ieder geval dient te voldoen. Op die manier wordt voorkomen dat zowel wet als amvb al te gedetailleerde regels stellen als het gaat om organisatorische en technische aspecten die te gedetailleerd zijn en te veel aan verandering onderhevig zijn. Anderzijds wordt dus, mede gezien het belang van een zorgvuldige gegevensverwerking, de uitwerking van het protocol gebonden aan randvoorwaarden. Met het oog op de passende waarborgen die op grond van artikel 9 en 10 van de AVG moeten worden gesteld, wordt voorts geregeld dat bij of krachtens amvb regels worden gesteld met betrekking tot de beveiliging van gegevens. Voorts zullen regels worden gesteld rondom de wijze waarop goedkeuring van de Minister dient te geschieden en welke voorschriften hieraan kunnen worden verbonden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan meer procedurele of administratieve waarborgen

rondom het zorgvuldig doen voorleggen van het protocol aan Onze Minister.

Ten aanzien van de bewaartermijn en hoe de uitoefening van de rechten van betrokkenen kan worden geborgd en wie waar verantwoordelijk voor is, zullen op grond van het tweede lid van artikel 2.2 regels worden gesteld bij amvb. Deze onderdelen betreffen namelijk onderwerpen die de rechtsbescherming van burgers raken en omwille van de mogelijke ingrijpendheid van deze onderdelen is ervoor gekozen om deze onderwerpen alleen nader uit te werken op het niveau van amvb.

Artikel 2.3

In het eerste lid worden de instanties aangewezen die de bij amvb aangewezen gegevens aan het IKZ verstrekken. Daarbij gaat het om zowel het verstrekken van een signaal als het verstrekken van (nadere) gegevens (mede door de andere betrokken instanties), welke noodzakelijk zijn voor de verrijking van het signaal door het IKZ. De hier genoemde instanties hebben allen een taak of belang bij de bestrijding van fraude in de zorg of kunnen hierin een rol spelen. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de toelichting zullen signalen van fraude door de genoemde instanties aan het IKZ worden verstrekt. De verplichting voor het verstrekken van gegevens zal in de praktijk ook zien op het aanleveren van gegevens ten behoeve van de verrijking van ontvangen signalen door het IKZ. Deze set met gegevens wordt bij of krachtens amvb bepaald. Daarbij is ten aanzien van de verstrekking van gegevens door bijzondere opsporingsdiensten, te weten politiegegevens, toegevoegd dat verstrekking van politiegegevens geschiedt op grond van en met inachtneming van de Wpg. Dit heeft te maken met het gesloten regime van verstrekking dat op grond van de Wpg geldt voor politiegegevens.

In het tweede lid worden enkele andere openbare bronnen toegevoegd waaruit het IKZ gegevens kan putten ten behoeve van de verrijking van het signaal. Dit zijn het handelsregister en stukken die zorgaanbieders en jeugdhulpaanbieders openbaar moeten maken op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg, respectievelijk de Jeugdwet, gezamenlijk ook bekend als de Jaarverantwoording Zorg en Jeugd. De in het eerste en tweede lid genoemde bronnen geven ook de grenzen aan van de bevoegdheden van het IKZ. Het legaliteitsbeginsel vereist immers dat elke publiekrechtelijke bevoegdheid een wettelijke grondslag heeft. Het IKZ is daarom in de taak van het verrijken van gegevens zonder nadere grondslag ook niet vrij om openbare bronnen te raadplegen.

In het derde lid staat de taak van het IKZ beschreven, namelijk dat zij op basis van de door instanties verstrekte en uit andere bronnen opgehaalde gegevens een ontvangen signaal verrijkt. Het gaat er in dezen om dat een instantie een signaal verstrekt en dat het IKZ vervolgens nagaat of er daartoe noodzakelijke andere informatie bij andere instanties of in andere bronnen beschikbaar is. Nadat zij een signaal heeft verrijkt met informatie, verstrekt het IKZ dit verrijkte signaal alleen aan een of meerdere instanties voor wie dit noodzakelijk is in het kader van de bestrijding van fraude in de zorg. Dit betreft de geëigende instantie(s). Het noodzakelijkheidsaspect is in het eerste, tweede en derde lid leidend. Er worden geen gegevens ontsloten noch verwerkt die niet noodzakelijk zijn voor de bestrijding van fraude in de zorg. Er zullen alleen gegevens in het verrijkte signaal worden opgenomen die noodzakelijk zijn voor de ontvangende instantie. Het is dus ook niet zo dat per definitie alle gegevens die zijn ontvangen van instanties over een signaal worden verstrekt aan de geëigende instantie. Er dient altijd een weging plaats te vinden of verstrekking van gegevens noodzakelijk is. Het zal per ontvangen instantie en per signaal verschillend

zijn welke gegevens noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van de taak die op die instantie rust.

Met betrekking tot gegevens die het IKZ heeft ontvangen van de Inspectie SZW en de rijksbelastingdienst, waaronder begrepen de FIOD, geldt dat het verrijkte signaal in beginsel geen fiscale gegevens en politiegegevens bevat als de geëigende instantie een ziektekostenverzekeraar betreft. Deze beide type gegevens worden slechts door het IKZ verstrekt aan ziektekostenverzekeraars als wordt voldaan aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Randvoorwaarde hierbij zal zijn dat verstrekking van fiscale gegevens alleen plaatsvindt nadat daartoe toestemming is verleend door de rijksbelastingdienst. Ten aanzien van politiegegevens, als onderdeel van een verrijkt signaal, geldt dat verstrekking daarvan door het IKZ aan geëigende instanties geschiedt met inachtneming van de Wpg.

In het vierde lid is de bevoegdheid opgenomen om de bij amvb aangegeven nadere gegevens met de genoemde instanties uit te wisselen, zodat het IKZ de juiste instantie(s) kan voorzien van een verrijkt signaal. Het IKZ heeft namelijk tot taak het verrijkte signaal aan de instantie te verstrekken die daadwerkelijk iets met het signaal kan, hierbij valt te denken aan de bevoegdheid om binnen het desbetreffende zorgdomein, gemeentegrens of regio toezichts- of opsporingsbevoegdheden in te zetten. Dit hoeft niet per definitie de instantie te zijn die het signaal van fraude oorspronkelijk bij het IKZ heeft ingebracht. Bovendien kan er relevantie zijn voor meerdere instanties. Derhalve is het noodzakelijk dat er een bevoegdheid bestaat dat het IKZ en betrokken instanties in contact kunnen treden over deze gerichte verstrekking. Dan kan de situatie zich voordoen dat er, voortvloeiend uit dit contact, persoonsgegevens mee zijn gemoeid. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als tijdens de afstemming een deel van de casus (het verrijkte signaal) moet worden gedeeld.

Het vijfde lid regelt dat de in het eerste lid genoemde partijen de gegevens die zij ontvangen verder mogen verwerken overeenkomstig het doel waartoe zij de gegevens hebben ontvangen. Hiermee wordt in ieder geval bedoeld dat zij de ontvangen gegevens mogen gebruiken voor het noodzakelijke toezicht en opsporing die zij willen inzetten naar aanleiding van een ontvangen verrijkt signaal.

In het zesde en zevende lid wordt specifiek voor de verstrekking van persoonsgegevens door en aan gemeenten als bedoeld in het eerste tot en met het derde lid geregeld, dat dit gebeurt door tussenkomst van het IB. Zoals toegelicht in paragraaf 4.8 heeft het IB een digitale infrastructuur waarmee zij ten behoeve van gemeenten ook de gegevensverwerking in de Wmo 2015 en Jw verricht. De voorziene uitwisseling van gegevens aangaande de Wmo 2015 en de Jw met het IKZ zal dan ook moeten plaatsvinden door tussenkomst van het IB. Het IB is voor deze verwerking verwerkingsverantwoordelijke en daarom dient bij wet een expliciete grondslag te worden opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens. In paragraaf 4.8 van het algemeen deel is toegelicht wat de verwerking door het IB inhoudt, namelijk het zijn van de koppeling tussen gemeenten enerzijds en het IKZ anderzijds. Er vindt bij het IB dus geen verrijking van gegevens plaats. Voorts wordt opgemerkt dat door toevoeging van deze bevoegdheid voor het IB ook een bevoegdheid in de systematiek voor de Wmo 2015 en Jw is ingepast. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel en is in paragraaf 4.8 van het algemeen deel van de toelichting en hieronder onder «Hoofdstuk 3» nader toegelicht.

Artikel 2.4

In het eerste lid van dit artikel staat de taak van het IKZ beschreven trends en ontwikkelingen op het terrein van fraude in de zorg te signaleren en monitoren. Hiervoor kunnen de persoonsgegevens die zijn verkregen bij de verwerking, bedoeld in artikel 2.3, indien noodzakelijk worden verwerkt. Het tweede en derde lid bepalen dat deze signalering verstrekt wordt aan de betrokken instanties en Onze Minister. Hoewel verwerking van persoonsgegevens mogelijkwerijs wel noodzakelijk is om te komen tot deze signalering, is het niet beoogd dat de signalering zelf persoonsgegevens bevat. Dit geldt eveneens voor gegevens over individuele rechtspersonen, de signalering zal niet herleidbaar zijn tot individuele rechtspersonen.

Met betrekking tot de verstrekking kunnen tussen het IKZ en instanties afspraken worden gemaakt. Met betrekking tot de rapportage aan Onze Minister kunnen indien noodzakelijk specifiek nadere regels worden gesteld over de verstrekking en termijn van verstrekking.

Artikel 2.5

Artikel 2.4 geeft de grondslag voor de taak «onderzoek en analyse» van het IKZ zoals beschreven in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de toelichting. De termen analyse, alsmede het signaleren van trends en ontwikkelingen kunnen het beeld schetsen dat hier toch op enige wijze sprake is van profilering. Ten overvloede wordt daarom door middel van dit artikel duidelijk gemaakt dat het IKZ bij verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 2.4, eerste lid, geen gebruik maakt van het instrument profilering.

Voor een uitgebreidere toelichting op het onderwerp profilering wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de toelichting waarbij bij de taak «onderzoek en analyse» een en ander nader wordt uitgelegd over de inhoud van deze taak en het onderscheid met profilering

Artikel 2.6

Voor de verwerking van deze persoonsgegevens zal een digitale infrastructuur worden gecreëerd. Bij of krachtens amvb worden hier nadere regels over gesteld. Artikel 2.7 biedt hiertoe een delegatiegrondslag.

Artikel 2.7

Om de verstrekking en verwerking als bedoeld in de artikelen 2.3, 2.4 en 2.6 met behulp van elektronische voorzieningen zo goed mogelijk te borgen, worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld. Die regels hebben betrekking op een aantal zaken, die hieronder worden benoemd en toegelicht. Het samenspel aan regels dient het doel van een zorgvuldige verstrekking en verwerking van (persoons)gegevens door het IKZ én de instanties. De reden voor het stellen van de regels bij algemene maatregel van bestuur is dat al de voornoemde onderwerpen dusdanig specifiek en technisch van aard zijn, dat wordt voorzien dat hier door de tijd veranderingen in kunnen optreden. Bijvoorbeeld als het gaat om beveiligingsnormen of verantwoordingsvereisten. Ditzelfde geldt overigens voor artikel 2.3, eerste lid, waarin is bepaald dat bij amvb wordt bepaald welke gegevens worden verstrekt. De reden hiervan is dat dit dusdanig specifiek van aard is, dat hier met enige regelmaat een (beperkte) aanpassing in wordt voorzien.

Het eerste lid betreft onderwerpen die bij of krachtens amvb kunnen worden vastgesteld. Voorzien wordt dat elementen een technisch of administratief karakter zullen hebben. Het tweede lid betreft onderwerpen die de rechtsbescherming van burgers raken en omwille van de mogelijke ingrijpendheid van deze onderdelen is ervoor gekozen om deze onderwerpen alleen nader uit te werken op het niveau van amvb.

Het eerste lid, onderdeel a, ziet op de wijze waarop de instanties het signaal en vervolgens de voor verrijking noodzakelijke gegevens aan het IKZ verstrekken. Het is de bedoeling dat de uitwisseling van gegevens tussen het IKZ en de instanties in beginsel digitaal plaatsvindt. Dit hangt nauw samen met de elektronische voorzieningen als bedoeld in artikel 2.6 die het IKZ in stand moet houden voor (onder meer) de uitwisseling van gegevens. Deze regels hebben verder nauwe samenhang met de regels over de beveiliging van gegevens (onderdeel g).

Onderdeel b ziet op een omschrijving van de benodigde aanleiding voor verstrekking van het signaal aan het IKZ. Dit biedt de instanties handvatten voor het vaststellen van de gevallen waarin zij een signaal moeten afgeven aan het IKZ. Het signaal vormt het startpunt van een proces van verwerking en verstrekking van (persoons)gegevens door het IKZ en (geëigende) instanties en daarover dient dan ook zoveel mogelijk helderheid te bestaan. Teneinde te bewerkstelligen dat instanties komen tot het zorgvuldig verstrekken van signalen en daarbij een eenduidige lijn aanhouden, moet voor deze instanties duidelijk zijn in welke situaties zij welke (soort) gegevens moeten verstrekken aan het IKZ. Het gaat derhalve om het zoveel mogelijk definiëren en inkaderen van de situaties waarin signalen worden verstrekt aan het informatieknooppunt. Hierbij zijn aspecten als noodzakelijkheid en proportionaliteit leidend, maar overeenkomstig de AVG-beginselen zullen bijvoorbeeld ook kwaliteitseisen worden gesteld alvorens kan worden overgegaan tot verstrekking van een signaal aan het IKZ. Het behoeft geen nadere uitleg dat het risico op een onjuiste of onzorgvuldige verstrekking van signalen door instanties aan het IKZ zoveel mogelijk moet worden beperkt. Deze eisen zullen ook nauwe samenhang hebben met de regels rondom de wijze van verstrekking (onderdeel a) en beveiligingseisen (onderdeel g).

Onderdeel c ziet op de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de instanties de door het IKZ gevraagde (nadere) gegevens ten behoeve van de verrijking van een signaal verstrekken aan het IKZ, alsook op de aard van de gegevens die worden verstrekt.

Onderdeel d ziet op de inrichting en de vormgeving van de werkprocessen van het IKZ, waarbij met betrekking tot de verwerking van gegevens ten behoeve van de verrijking van ontvangen signalen, aandacht wordt besteed aan de aard en herkomst van de te verwerken gegevens, de wijze van verwerking en de criteria voor de inhoudelijke beoordeling in de verschillende fasen van verwerking. Die inhoudelijke beoordeling heeft betrekking op de twee «beslismomenten» van het IKZ. In de eerste plaats of een door het IKZ ontvangen signaal aanleiding vormt voor verrijking daarvan, en dus noodzaak geeft voor het verstrekken van nadere gegevens door (bepaalde) instanties. In de tweede plaats of het resultaat van de verwerking, het verrijkte signaal, noodzakelijk is voor een of meer betrokken instanties ten aanzien van de bestrijding van fraude in de zorg in het kader van de aan die instanties opgedragen wettelijke taken. Dit heeft nauwe samenhang met onderdeel e.

Onderdeel e ziet op de wijze waarop, de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder het IKZ het resultaat van de verwerking, oftewel het verrijkte signaal, verstrekt aan de geëigende instantie(s), alsook op de

aard van de gegevens die worden verstrekt. Zie voor wat betreft de wijze van verstrekking verder de toelichting op onderdeel a. Ten aanzien van de verstrekking van fiscale gegevens en politiegegevens door het IKZ aan ziektekostenverzekeraars is reeds bij de toelichting op artikel 2.3, tweede lid, toegelicht dat dit niet geschiedt, behoudens de op grond van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. Dit artikelonderdeel voorziet in de grondslag om deze regels te stellen.

Onderdeel f ziet op de beveiliging van de gegevens die worden verstrekt en verwerkt. Onderdeel g ziet op de inrichting, het beheer en de beveiliging van de elektronische voorzieningen voor de uitwisseling van de gegevens tussen het IKZ en de instanties en de verwerking van de gegevens door het IKZ.

Onderdeel h ziet op de inrichting en het beheer van en de verantwoording door het IKZ. Daaronder wordt begrepen dat het IKZ het jaarplan, waaronder ook wordt verstaan de begroting, het werkprogramma en de beleidsvoornemens, voorlegt aan Onze Minister en hierbij regels worden gesteld rondom de vaststelling en daarmee goedkeuring van het jaarplan. Hiermee krijgt Onze Minister de dwingende mogelijkheid om vooraf en niet slechts achteraf kennis te nemen van de inzet van het IKZ en hierop tijdig te acteren. Dit sluit aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van deze wet. Daarbij worden ook regels gesteld rondom de bevoegdheid voor Onze Minister om, indien nodig, ten aanzien van het jaarplan aanwijzingen te geven. Hiermee wordt uiteraard niet bedoeld op het geven van een aanwijzing van bestuursrechtelijke aard, maar een inspraakbevoegdheid ten aanzien van de inhoud van het jaarplan. Het ligt in de rede dat hier gezien de positionering van het IKZ terughoudend mee zal worden omgegaan. De nadere regels met betrekking tot verantwoording achteraf, zullen onder meer een jaarlijkse verantwoording over het gevoerde beleid inhouden.

Onderdeel i ziet op de financiering van en de financiële verslaglegging door het IKZ. Onderdeel j ziet op de aanwijzing van het IKZ en de daaraan verbonden voorwaarden, waarbij kan worden gedacht aan vereisten waaraan de instelling heeft te voldoen. Deze regels zullen in het verlengde liggen van de op grond van dit artikel te stellen regels rondom het IKZ en bijbehorende gegevensuitwisseling.

Het tweede lid onderdeel a ziet op de bewaartermijn van de verwerkte persoonsgegevens. En tot slot ziet onderdeel b van het tweede lid op de borging van en verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de rechten van betrokkenen. Zoals aan het begin van deze artikelsgewijze toelichting aangegeven raken deze onderwerpen de rechtsbescherming van burgers. Om die reden is ervoor gekozen om de delegatiegrondslag voor deze onderdelen te beperken tot het niveau van amvb.

Artikel 2.8

Artikel 2.8, eerste lid, regelt de geheimhoudingsverplichting voor alle instanties die op grond van deze wet inlichtingen of gegevens ontvangen over natuurlijke personen dan wel rechtspersonen en deze verder willen verwerken dan op grond van deze wet is bepaald. Ten overvloed wordt daarbij opgemerkt dat indien gegevens op grond van bijvoorbeeld artikel 2.3 zijn ontvangen, deze gegevens zondermeer mogen worden verwerkt voor het doel waar zij voor zijn ontvangen, namelijk het bestrijden van fraude in de zorg door deze instanties (mede) op basis van deze gegevens. Dit kan bestaan uit het inzetten van toezicht- of opsporingsinstrumenten door de ontvangende toezichthouder of opsporingsinstantie. Overtreding van deze geheimhoudingsverplichting betekent een onrechtmatige

verwerking van persoonsgegevens. Overeenkomstig de AVG en Uitvoeringswet AVG wordt hierop in algemene zin toezicht gehouden en bij overtreding gehandhaafd door de AP. Voorts kan op overtreding van de geheimhoudingsplicht ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf of een geldboete volgen.

Op grond van het tweede lid kan de in het eerste lid beschreven geheimhoudingsplicht worden doorbroken. Het kan daarbij gaan om wettelijke voorschriften die bijvoorbeeld expliciet een verplichting tot verstrekking van gegevens bepalen of als gegevens niet te herleiden zijn tot een natuurlijk persoon of rechtspersoon. Dit kan voorkomen als de ontvangen gegevens dermate abstract of geaggregeerd zijn dat ze niet tot individueel niveau zijn terug te leiden.

Hoofdstuk 3

Tevens worden door middel van dit wetsvoorstel ook de Wmo 2015 en Jw aangepast. Deze wijzigingen zien enkel op het creëren van de wettelijke bevoegdheid voor het IB voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van gemeenten in de Wmo 2015 en Jw en, als van die bevoegdheid gebruikt wordt gemaakt, de verwerkingsverantwoordelijkheid van het IB voor de toebedeelde taak of taken. Daarbij is direct aangesloten bij de bestaande verwerkings- en verstrekingsgrondslagen die gemeenten in beide wetten hebben. Het IB vervult nu reeds taken daarin, maar zoals toegelicht in paragraaf 4.8 dient het IB voor uitoefening van deze taken niet verwerker, maar verwerkingsverantwoordelijke te zijn. Tevens is, in aansluiting op de bestaande praktijk en noodzakelijk voor het vervullen van de uitwisseling ten behoeve van gemeenten, ook aangesloten bij de bestaande grondslag voor gemeenten om bij deze uitwisseling het BSN te mogen verwerken. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.8. Wil het IB in de dienstverlening richting gemeenten voldoende aan kunnen sluiten op de werkwijze van gemeenten, dan is de bevoegdheid om het BSN te mogen verwerken noodzakelijk om de benodigde koppelingen te maken. Tot slot is ten aanzien van de Wmo 2015 het IB ook toegevoegd aan de bestaande grondslagen met nadere uitwerking rondom de rechten van betrokkenen, waarbij alleen een uitzondering is gemaakt (ten opzichte van gemeenten) in artikel 5.2.9, tweede lid, van de Wmo 2015. De reden hiervan is dat op geen enkele wijze wordt voorzien dat het IB in direct contact komt met de betrokkene en om die reden het BSN niet zal vaststellen. Gezien de rol van het IB zal deze vaststelling van het BSN reeds door de gemeente zijn verricht in het contact met de burger.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M de Jonge