

Algemeen controleplan Jeugdwet

Van de bij Regionale Inkooporganisatie
Groninger Gemeenten (RIGG) aangesloten
gemeenten

Augustus 2020

Colofon

Datum	Augustus 2020
Auteur(s)	M. Catsburg, H. Houben
Versie	1.0
Status	Definitief

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Wettelijke kaders	5
3. Controleprocessen	6
4. Algemene risicoanalyse	9
5. Materiële controle, inzet van algemene controle-instrumenten	11
6. Materiële controle, inzet van specifieke controle-instrumenten	13
7. Gevolgen van de materiële controle	15

Onderwerp: Algemeen controleplan Jeugdwet, inclusief algemene risicoanalyse
Van: Bij de RIGG aangesloten gemeenten
Plaats/datum: Groningen, 1 augustus 2020

1. Inleiding

De geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren tot 18 jaar (K&J GGZ) is per 1 januari 2015 overgeheveld van de Zorgverzekeringswet naar de Jeugdwet. Daardoor zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de organisatie van toegang, passend aanbod, inkoop- en contractmanagement, financiële administratie, afhandeling, controle op én handhaving van rechtmatigheid van de door aanbieders bij de gemeente gedeclareerde prestaties.

De colleges van de bij de 'Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten' (RIGG) aangesloten gemeenten (hierna: gemeente) voeren controles uit op rechtmatigheid en doelmatigheid om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de diensten in de Jeugdwet te waarborgen voor de burgers van de gemeente. Deze controles worden uitgevoerd om te beoordelen of de gedeclareerde prestaties van aanbieders terecht zijn ingediend.

In dit algemene controleplan vindt u de verschillende controles die de gemeente inzet. Eén daarvan is materiële controle. Voor het uitvoeren van de materiële controle is een algemene risicoanalyse en de opzet van een algemeen controleplan nodig.¹

Op basis van dit huidige algemene controleplan, inclusief de daarin opgenomen algemene risicoanalyse, is de gemeente gerechtigd een materiële controle te starten.

¹ Regeling Jeugdwet, artikel 6b.3

2. Wettelijke kaders

De controle op rechtmatigheid is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Onderzoeken naar en/of controles op rechtmatigheid van geleverde en gedeclareerde jeugdhulp kunnen binnen drie verschillende juridische kaders worden uitgevoerd:

- Strafrecht; met name relevant bij fraudeonderzoek;
- Publiekrecht (bestuursrecht); gericht op compliance met wet- en regelgeving;
- Privaatrecht; gericht op compliance met de Overeenkomst tussen gemeente(n) en aanbieder.

Tijdens een onderzoek of controle kunnen meerdere van bovengenoemde kaders worden ingezet, tegelijkertijd of in tijd op elkaar volgend. Hierin wordt ook voorzien door de Regeling Jeugdwet (deel van het bestuursrechtelijk kader), waarbij bijvoorbeeld de formele controle op declaraties eveneens gericht is op afspraken zoals deze zijn vastgelegd in de (privaatrechtelijke) Overeenkomst.

Een onderzoek naar rechtmatigheid wordt in stappen opgebouwd, waarbij de uitkomsten van een eerdere stap van invloed zijn op welke vervolgstappen wel of niet geïndiceerd lijken, om tot voldoende zekerheid in relatie tot onderkende risico's op onrechtmatigheden te komen. De principes van subsidiariteit (inzet van minst ingrijpende middel om een bepaald doel te bereiken) en proportionaliteit (redelijke verhouding tussen het doel en het ingezette middel, en dus tussen de ernst en mate van risico en in te zetten onderzoek) spelen ook een rol in het kiezen van stappen en hoe iedere stap wordt ingevuld. Met het oog op deze principes kan de gemeente indien nodig ook (voor)onderzoeken inzetten binnen de eigen afdelingen (toegang, contractmanagement, financiële afdeling, toezicht, handhaving) om signalen van en/of reeds onderkende risico's op onrechtmatigheden te onderzoeken, voordat de aanbieder gevraagd wordt om actief bij te dragen aan een onderzoek naar rechtmatigheid.

Idem geldt dit voor de juridische kader(s) die daarbij op enig moment in het onderzoeksproces te hanteren zijn. Ieder juridisch kader is geassocieerd met eigen mogelijkheden tot het doen van onderzoek en het opleggen van gevolgen of sancties. Strafrechtelijk onderzoek zal daarbij in belangrijke mate gebaseerd zijn op Wetboek van Strafrecht, terwijl privaatrechtelijk onderzoek sterk bepaald wordt door het Algemeen Burgerlijk Wetboek en specifieke bepalingen in de Overeenkomst. Bij publiekrechtelijk onderzoek dient met meerdere wetten en bijbehorende regelgeving rekening te worden gehouden. Denk bijvoorbeeld aan Algemene Wet Bestuursrecht en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Bij jeugdhulp zijn ook de Jeugdwet en bijbehorende regelgeving belangrijk en daarnaast diverse wetten die kaders voor professionele zorgverleners bieden.

Centrale wet- en regelgeving (Jeugdwet, Regeling Jeugdwet, Besluit Jeugdwet) en lokale regelgeving (Verordening Jeugdwet, eventuele Besluiten) bieden belangrijke kaders voor rechtmatigheid van K&J GGZ binnen de Jeugdwet. Voor de uitvoer van diverse soorten controles zijn binnen de genoemde wettelijke kaders in ieder geval de volgende aandachtspunten van belang:

- De Regeling Jeugdwet definieert formele controle, materiële controle en fraudeonderzoek.
- In de Regeling Jeugdwet staat vermeld dat het college of een door het college aangewezen persoon bevoegd is om bij de declaratie vermelde persoonsgegevens verder te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor materiële controle en/of fraudeonderzoek.²
- De geheimhoudingsplicht voor aanbieders ten aanzien van het (medisch) dossier uit de WGBO en de bescherming van persoonsgegevens overeenkomstig de AVG vervalt op basis van:
 - o De beschreven kaders in de Regeling Jeugdwet voor gegevensuitwisseling en gebruik van bijzondere persoonsgegevens.³
 - o De verplichte medewerking door aanbieders aan controles/onderzoeken die in de Regeling Jeugdwet is vastgelegd.⁴

² Regeling Jeugdwet, artikel 6a.7, lid 2

³ Regeling Jeugdwet, artikel 6b

⁴ Regeling Jeugdwet, artikel 6b.1, lid 3

3. Controleprocessen

Er kunnen vanuit verschillende juridische kaders verschillende soorten vooronderzoeken, onderzoeken en controles worden uitgevoerd door de gemeente. De gemeente behoudt de vrijheid en ruimte om specifieke vormen op indicatie in te zetten. De verschillende vormen worden hieronder toegelicht.

Intern onderzoek

De gemeente kan een intern onderzoek starten naar de ervaringen in het samen werken met één of meer aanbieders en/of het werken met het gekozen stelsel (incl. regelgeving, Overeenkomst, protocollen, producten en processen) inclusief kwetsbaarheden, signalen en risico's in relatie tot rechtmatigheid.

Voorbeelden van een aanleiding voor een dergelijk onderzoek kan zijn; een vermoeden van onrechtmatigheid bij één aanbieder of een groep aanbieders, of omdat de gemeente een algemeen beeld van de werking van interne processen wenst. Analyses en/of uitvragen kunnen plaatsvinden bij functionarissen werkzaam bij de:

- Toegang, inclusief inzet van bijvoorbeeld:
 - o algemeen onderzoek naar processen
 - o algemeen onderzoek naar producten
 - o onderzoek van algemene gegevens (niet herleidbaar tot cliënt) / audit bij in het werken met een aanbieder
 - o sociaal-medische ondersteuning van de toegang op cliëntniveau, met speciale aandacht voor kwaliteit en rechtmatigheid van de ondersteuning
- Contractmanagement
- Financiële administratie
- Toezicht
- Handhaving

Cliëntbelevingsonderzoek

Een cliëntbelevingsonderzoek kan de volgende vormen hebben:

- Door of namens gemeente opgezet algemeen onderzoek, gericht op alle aanbieders of een groep van aanbieders
- Door of namens gemeente opgezet gericht onderzoek, gericht op een specifieke aanbieder (alleen op indicatie)
- Beoordeling van door aanbieder uitgevoerd onderzoek

Formele controle

In de Regeling Jeugdwet is vastgelegd dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt ten behoeve van bekostiging (§6a.), waarbij specifieke persoonsgegevens worden beschreven die bij het in rekening brengen vermeld worden (artikelen 6a.1 - 6a.3), en tevens verwerkt worden bij het verrichten van een formele controle (artikel 6a.7).

In de Regeling Jeugdwet (Artikel 1) staat formele controle als volgt omschreven:

een onderzoek waarbij het college of een door het college aangewezen persoon nagaat of het gedeclareerde bedrag:

- 1°. *een prestatie betreft die is geleverd ten behoeve van een jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen de gemeente van het college;*
- 2°. *een prestatie betreft voor een in de wet bedoelde dienst;*
- 3°. *een prestatie betreft tot levering waarvan degene die de declaratie indient jegens de gemeente bevoegd is, en*
- 4°. *overeenkomt met daartoe door of namens het college gemaakte afspraken of subsidievoorwaarden dan wel in hoogte aansluit bij hetgeen in de Nederlandse marktomstandigheden in redelijkheid passend is te achten;*

Tot bovenstaande wordt ook gerekend of de ingediende declaratie valt binnen de namens het college afgegeven beschikking (qua omvang, duur, intensiteit, product).

Algemeen controleplan Jeugdwet van bij de RIGG aangesloten gemeenten

Formele controles betreffen een controle op een deel van de rechtmatigheid van de ingediende declaraties en worden uitgevoerd bij de reguliere verwerking van facturen. Formele controles omvatten geen toetsing van feitelijke levering, dat een belangrijk onderdeel van rechtmatigheid is.

Onderzoek op naleving van contractafspraken

Door de gemeente wordt getoetst of aanbieders zich houden aan de met gemeente en/of RIGG gemaakte afspraken.

Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn:

- Productenboek Jeugdhulp Inkoop Open House, en daarin opgenomen beschrijving van producten, eisen aan professionals en andere voorwaarden.
- Overeenkomst uitvoering diensten Jeugdwet "Open House" Producten | Trajecten | Pakketten

De gemeente kan naar aanleiding van algemeen onderkende risico's en/of ontvangen signalen over een bepaald product, een groep aanbieders of een specifieke aanbieder, een (voor)onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving starten met de Overeenkomst (privaatrechtelijk kader) als uitgangspunt.

Het (voor)onderzoek kan zowel intern bij de gemeente/RIGG als bij de aanbieder plaats vinden. Denk aan een uitvraag bij de toegang, contractmanagement, administratie of bij de aanbieder, schriftelijk en/of mondeling.

Een (voor)onderzoek kan - bij gebleken onvoldoende zekerheid over de naleving van wet- en regelgeving en/of contractafspraken - ertoe leiden dat nader, verdiepend onderzoek wordt ingezet in de vorm van een of meer van de hieronder beschreven soorten controles (materiële controle, detailcontrole, fraudeonderzoek).

Materiële controle

In de Regeling Jeugdwet (Artikel 1) staat materiële controle als volgt omschreven:

een onderzoek waarbij het college of een door het college aangewezen persoon nagaat of de gedeclareerde prestatie;

1. *is geleverd (feitelijke levering) en,*
2. *of die prestatie (conform wettelijk vereiste inzet van gepaste zorg en professionele standaarden):*
 - a. *aansluit bij een door of namens het college afgegeven beschikking, inhoudende dat recht bestaat op preventie of jeugdhulp,*
 - b. *indien het college een aanbieder heeft gemandateerd om namens hem preventie of jeugdhulp te verstrekken, binnen dat mandaat valt,*
 - c. *past binnen een verwijzing door een huisarts, medisch specialist of jeugdarts,*
 - d. *aansluit op een door de gecertificeerde instelling genomen beschikking als bedoeld in artikel 3.5 van de wet, inhoudende dat jeugdhulp aangewezen is, of*
 - e. *aansluit op een rechterlijke uitspraak, inhoudende dat de jeugdige is aangewezen op een kindbeschermingsmaatregel of op jeugdreclassering;*

Ad 1. Feitelijke levering kan in diverse vormen van onderzoek worden onderzocht, waaronder in een materiële controle en/of in een onderzoek zoals (eventueel) vastgelegd in de Overeenkomst tussen gemeente en aanbieder.

Ad 2. De wettelijk vereiste inzet van gepaste zorg en professionele standaarden bij jeugdhulp omvat:

- Gepaste zorg in de zin van realistisch te verwachten uitkomsten bij de geleverde en gedeclareerde individuele jeugdhulpvoorziening (Jeugdwet, art. 4.1.1., lid 1):
 - o Noodzakelijkheid
 - o Effectiviteit, doelmatigheid, veiligheid, cliëntgerichtheid
 - o Relevante bijdrage aan gezond en veilig opgroeien en zich ontwikkelen
- Professioneel handelen bevat minimaal; werken conform professionele kwaliteitskaders (inhoud en referentie; Jeugdwet, art. 4.1.1., lid 2 en 3), zoals bijvoorbeeld:
 - o zorgvuldige indicatiestelling, zowel bij de start van als tijdens de individuele jeugdhulp
 - o werken met een actueel, concreet en met cliënt overeengekomen hulpverleningsplan
 - o evaluaties
 - o handelen conform stand van wetenschap en praktijk

Detailcontrole

In de Regeling Jeugdwet staat detailcontrole als volgt omschreven:⁵

onderzoek door het college of door een door het college aangewezen persoon naar bij een aanbieder berustende persoonsgegevens met betrekking tot jeugdigen die hun woonplaats hebben in de gemeente waarvoor het desbetreffende college werkzaam is, ten behoeve van materiële controle of fraudeonderzoek;

Detailcontrole dient dus ter verdieping van een materiële controle of een fraudeonderzoek. In het verlengde van een materiële controle zal detailonderzoek (zwaarste controle-instrument) alleen worden ingezet als na het uitvoeren van het algemene controleplan onvoldoende zekerheid bestaat ten aanzien van een van de controledoelen uit het algemene controleplan, of als van tevoren wordt ingeschat dat het controledoel niet kan worden behaald met de inzet van een algemeen controle-instrument.⁶ Daarbij zal de detailcontrole worden uitgevoerd nadat is voldaan aan de volgende voorwaarden;⁷

- a. *het college heeft een specifieke risicoanalyse verricht op de bevindingen uit het uitgevoerde algemene controleplan, bedoeld in artikel 6b.3, tweede lid;*
- b. *het college heeft naar aanleiding van de specifieke risicoanalyse een specifiek controleplan en specifiek controledoel opgesteld, waarin de objecten van materiële controle en de methoden van detailcontrole zijn opgenomen;*
- c. *het overeenkomstig onderdeel b vastgestelde specifieke doel van de materiële controle kan zonder detailcontrole niet worden bereikt;*
- d. *uit het specifieke controleplan blijkt dat in het kader van de detailcontrole niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan gelet op het met het onderzoeksdoel en de omstandigheden van het te onderzoeken geval noodzakelijk is;*
- e. *het college heeft de aanbieder voorafgaand aan de uitvoering van de detailcontrole toereikende en – op verzoek van de aanbieder schriftelijke – informatie verstrekt waarin wordt gemotiveerd hoe is voldaan aan de in dit lid genoemde voorwaarden.*

Fraudeonderzoek

In de Regeling Jeugdwet (Artikel 1) staat fraudeonderzoek als volgt omschreven:

een onderzoek waarbij het college of een door het college aangewezen persoon nagaat of degene die bij de gemeente een bedrag als bedoeld in artikel 6a.1 in rekening brengt, valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering pleegt of tracht te plegen ten nadele van de gemeente, met het doel een betaling of ander voordeel te verkrijgen waarop hij geen recht heeft of kan hebben;

De volgende hoofdstukken richten zich op de algemene risicoanalyse, de materiële controle met inzet van algemene controle-instrumenten, detailcontrole met specifieke controle-instrumenten, en eventuele gevolgen van materiële controle omdat hieraan in de Regeling Jeugdwet specifiek eisen worden gesteld.

⁵ Regeling Jeugdwet, artikel 1

⁶ Regeling Jeugdwet, artikel 6b.3, leden 3 en 4 en artikel 6b.5, lid 1c.

⁷ conform Regeling Jeugdwet, artikel 6b.5

4. Algemene risicoanalyse

De algemene risicoanalyse is de basis voor het algemene controleplan. De risicoanalyse heeft als doel om alle relevante risico's in beeld te brengen die niet al door maatregelen als formele controle worden beheerst. Het resultaat is een lijst met risico's die de gemeente ziet binnen de Jeugdwet en die als leidraad dient bij de uitvoer van materiële controles. Zie 'Tabel Algemene risicoanalyse' op de volgende pagina voor de op dit moment geldige algemene risicoanalyse in relatie tot jeugdhulp in de vorm van K&J GGZ.

Het opstellen, vaststellen en zo nodig bijstellen van de algemene risicoanalyse omvat doorlopende processen. Een algemene risicoanalyse en een algemeen controleplan zijn harde, minimale eisen om een materiële controle te mogen starten. Een algemene risicoanalyse en een algemeen controleplan bieden ook relevante kaders voor alle (reguliere of door een signaal geïndiceerde) analyses, controles of (voor)onderzoeken die plaats kunnen vinden voordat het tot de beslissing komt om een materiële controle te starten. Daarnaast behoudt de gemeente zich het recht voor om gedurende de uitvoer van dit algemeen controleplan nieuwe signalen en/of risico's op te pakken indien deze zich voordoen en het vermoeden bestaat dat deze tot mogelijke financiële schade en/of gebrekkige cliëntwaarde kunnen leiden.

De op dit moment vastgestelde algemene risicoanalyse is tot stand gekomen op grond van:

- *Inventarisatie van signalen en risico's*

Voor de inventarisatie van signalen en risico's zijn de volgende bronnen gebruikt:

- o Reeds uitgevoerde (formele) controles;
- o Wet- en regelgeving/verordening;
- o Professionele standaarden/richtlijnen;
- o Bekende risico's uit de volwassen GGZ, voor zover van toepassing voor de K&J GGZ;⁸
- o Contractafspraken;
- o Signalen uit gesprekken in het kader van contractmanagement;
- o Externe signalen van bijvoorbeeld VNG, media (Pointer lijst), burgers, WIJ Groningen, etc.

- *Impactanalyse*

Om tot een lijst met de belangrijkste risico objecten te komen is mee gewogen of:

- o al een beheersmaatregel is ingericht waardoor het risico voldoende is gemitigeerd;
- o een risico bij het zich voordoen daarvan tot financiële schade (te hoge uitgaven) kan leiden;
- o een risico bij het zich voordoen daarvan tot gebrekkige cliëntwaarde kan leiden.

Risico-objecten en risico's

De algemene risicoanalyse en de impactanalyse in relatie tot K&J GGZ hebben geleid tot drie belangrijke objecten. In elk van deze objecten worden risico's onderkend die, als deze tot daadwerkelijke onrechtmatigheid leiden, substantiële impact hebben in de zin van te hoge uitgaven en/of onvoldoende positieve resultaten voor de cliënten (zie Tabel Algemene risicoanalyse).

De drie risico-objecten zijn:

- Financiële rechtmatigheid
- Rechtmatigheid in de zin van gepaste jeugdhulp
- Rechtmatigheid in de zin van professioneel verantwoord handelen

⁸ o.a. 'EX-19-2358 Risicolijst en toelichting cGGZ 2020' dat is gepubliceerd op de site van Zorgverzekeraars Nederland

Tabel Algemene risicoanalyse

Object	Risico's
1. Financiële rechtmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> a. Risico dat niet binnen de grenzen van de afgegeven beschikking (product, prijs, intensiteit en duur) wordt gedeclareerd (zie formele controle). b. Risico dat een prestatie wordt gedeclareerd terwijl de prestatie (of onderdelen daar van) niet of niet geheel is geleverd (feitelijke levering kwantitatief) conform afspraak. c. Risico dat een prestatie wordt gedeclareerd terwijl de bij de zorg betrokken professionals onvoldoende gekwalificeerd zijn (feitelijke levering kwalitatief).⁹ d. Risico dat de ondersteuning of een deel daarvan is geleverd aan een andere persoon dan die waarvoor de beschikking is afgegeven.¹⁰
2. Gepaste zorg	<ul style="list-style-type: none"> a. Risico dat geen noodzaak bestaat voor de inzet en declaratie van het gekozen product en/of de gekozen intensiteit. b. Risico dat geleverde zorg op enig moment onvoldoende kon voldoen aan de te verwachten effectiviteit, doelmatigheid, veiligheid en cliëntgerichtheid.¹¹ c. Risico dat de geleverde zorg op enig moment onvoldoende relevante bijdrage leek te kunnen leveren of heeft geleverd aan gezond en veilig opgroeien en zich ontwikkelen.¹²
3. Professionele standaard en overige eisen wet- en regelgeving ¹³	<ul style="list-style-type: none"> a. Risico dat indicatiestelling (met aandacht voor bovenstaande (sub 2. a. t/m c. genoemde) eisen aan gepaste zorg bij de start van een zorgtraject én op passende momenten tijdens de zorgverlening¹⁴) onvoldoende zorgvuldig heeft plaatsgevonden. b. Risico dat geen of onvoldoende dossiervorming plaats heeft gevonden op de volgende aspecten:¹⁵ <ul style="list-style-type: none"> i. Geen of onvoldoende verslag van zorgvuldig uitgevoerde intake ii. Geen schriftelijk, helder behandelplan¹⁶ iii. Geen evaluaties op gepaste momenten en wijze¹⁷ iv. Geen gepaste communicatie met verwijzer of andere betrokkenen v. Indien van toepassing: geen verslag van de intake/indiciestelling conform plaatselijk protocol medische verwijzroute c. Risico dat onderzoek en/of interventies niet conform professionele stand van wetenschap en praktijk hebben plaatsgevonden. d. Risico dat regie voerend behandelaar onvoldoende betrokken is geweest bij de zorgverlening. e. Risico dat geen verantwoorde werktoedeling is toegepast¹⁸ f. Risico dat niet aan overige eisen van (randvoorwaarden voor) professioneel en rechtmatig handelen wordt voldaan, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid en inzet van een familiegroepsplan, verklaring omtrent gedrag (VOG), verplichte meldcode, vertrouwenspersoon.

⁹ Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 2¹⁰ Jeugdwet, artikel 1.1¹¹ Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 1¹² Jeugdwet, artikel 2.3, lid 1¹³ Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 3¹⁴ Jeugdwet, artikel 4.1.4, lid 1 en lid 2¹⁵ Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 3, artikel 7.3.8, lid 1, en WGBO¹⁶ Jeugdwet, artikel 4.1.3, lid 2, en artikel 7.3.2¹⁷ Jeugdwet, artikel 4.1.4, lid 1 en lid 2¹⁸ Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 2, Besluit Jeugdwet, artikel 5.1.1, en SKJ Kwaliteitskader Jeugd, Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk, versie 2.1 september 2016

5. Materiële controle: inzet van algemene controle-instrumenten

Een materiële controle omvat in eerste instantie en aanleg uitsluitend de inzet van algemene controle-instrumenten. Alleen in het geval dat het controledoel met de inzet van algemene controle-instrumenten niet is behaald na, of in geval van een onderbouwde inschatting dat deze niet kan worden behaald met, de inzet van algemene controle-instrumenten, kan worden overgegaan tot de inzet van specifieke controle-instrumenten (detailcontrole, zie volgende hoofdstuk).

Relevante, feitelijke informatie die al voor de inzet van een materiële controle verzameld is wordt meegenomen in de materiële controle. Dit kan bijvoorbeeld informatie zijn uit eigen analyses binnen de gemeente, feiten uit formele controles of onderzoeken naar de naleving van contractafspraken en/of uit gesprekken tussen contractmanagers en aanbieder. Ook relevante informatie die tijdens de looptijd van de materiële controle beschikbaar komt uit andere onderzoeken wordt meegenomen.

Binnen de controleprocessen, en dus ook bij de opzet en uitvoer van een materiële controle, hanteert de gemeente de uitgangspunten van subsidiariteit, proportionaliteit en noodzakelijkheid tot het verwerken van persoonsgegevens gelet op het onderzoeksdoel en de omstandigheden van het te onderzoeken geval.

Controles in controlejaren 2020 en later kunnen ook met terugwerkende kracht worden ingezet voor jeugdhulp die is geleverd vanaf 2015.

Bij de inzet van een materiële controle bij een bepaalde aanbieder, wordt deze vooraf geïnformeerd over de aanleiding, het doel en de vorm van controle. Dat geldt niet voor de hierboven in de tweede alinea benoemde activiteiten, die plaats kunnen vinden voordat formeel besloten wordt een materiële controle in te zetten.

Controledoelen

Overeenkomstig artikel 6b.2 van de Regeling Jeugdwet stelt het college voorafgaand aan de uitvoering van de materiële controle het doel ervan vast door te bepalen:

Wanneer voldoende zekerheid is verkregen dat door de aanbieder in rekening gebrachte prestatie is geleverd en, indien het college de materiële controle daar ook toe wenst uit te strekken, of die prestatie;

- a. aansluit bij een door of namens het college afgegeven beschikking, inhoudende dat recht bestaat op preventie of jeugdhulp,
- b. indien het college een aanbieder heeft gemandateerd om namens hem preventie of jeugdhulp te verstrekken, binnen dat mandaat valt,
- c. past binnen een verwijzing door een huisarts, medisch specialist of jeugdarts,
- d. aansluit op een door de gecertificeerde instelling genomen beschikking als bedoeld in artikel 3.5 van de wet, inhoudende dat jeugdhulp aangewezen is, of
- e. aansluit op een rechterlijke uitspraak, inhoudende dat de jeugdige is aangewezen op een kinderschermingsmaatregel of op jeugdreclassering.

Bovenstaande betekent, in het licht van de vastgestelde controle-objecten en in lijn met de algemene risicoanalyse opgenomen in dit algemene controleplan, dat het controledoel omhelst: het met voldoende zekerheid vaststellen dat sprake is van rechtmatigheid in relatie tot de risico's op het gebied van financiële rechtmatigheid en/of gepaste zorg en/of professioneel verantwoord handelen.

Er is sprake van voldoende zekerheid als aannemelijk is dat in meer dan 98% van de gedeclareerde trajecten of facturen voldaan is aan de specifiek relevante eisen uit wet- en regelgeving.

Controleobjecten

- Financiële rechtmatigheid
- Rechtmatigheid in de zin van gepaste jeugdhulp
- Rechtmatigheid in de zin van professioneel verantwoord handelen

Algemene controle-instrumenten

Bij de inzet van algemene controle-instrumenten worden geen tot de persoon herleidbare gegevens betrokken, anders dan die gegevens die al bekend zijn bij de gemeente.

De inzet van bepaalde of een combinatie van algemene controle-instrumenten zal gericht plaats vinden. Hierbij wordt rekening gehouden met de verwachte bijdrage van elk controle-instrument aan het behalen van het controledoel.

Voorbeelden van algemene controle-instrumenten zijn:¹⁹

- informatieverzoek, bijvoorbeeld digitaal aanleveren van de AO/IC of gedefinieerde en vastgelegde zorgpaden, of een schriftelijke toelichting op de bevindingen uit de algemene risicoanalyse
- gesprek met de aanbieder
 - o over de controleobjecten en hoe de aanbieder de daarin onderkende risico's (zoals vast gesteld in de algemene risicoanalyse) beheerst
 - o over signalen en risico's zoals die reeds in (voor)onderzoek of analyses geïdentificeerd en onderzocht zijn en wat daarbij gebleken is
 - o overige relevante onderwerpen
- gesloten vragenlijst waarbij de aanbieder zelf een controle uitvoert op (een steekproef van) ingediende declaraties
- enquête onder cliënten/jeugdigen waarin vragen worden gesteld over de feitelijke levering en ervaren kwaliteit
- beoordelen van jaarverslagen en accountantsverklaringen

Het is mogelijk om de algemene controle-instrumenten in te zetten bij een grotere groep aanbieders waarbij sprake is van min of meer vergelijkbaar risico op onrechtmatigheid of bijvoorbeeld bij één enkele aanbieder waarbij één of meer signalen van mogelijke onrechtmatigheid dermate groot is dat deze de inzet van een materiële controle rechtvaardigt.

De gemeente behoudt zich recht voor om bepaalde algemene controle-instrumenten niet in te zetten als het controledoel daarmee niet kan worden behaald.

Afronding na inzet van algemene controle-instrumenten

De inzet van één of meerdere algemene controle-instrumenten kan leiden tot beëindiging van de materiële controle als het controledoel is behaald en er voldoende zekerheid is over de rechtmatigheid.

In het geval dat controledoel niet bereikt is en/of niet bereikt kan worden met de inzet van algemene controle-instrumenten, en sprake is van (persisterende) onvoldoende zekerheid en/of de aanbieder en gemeente het niet eens worden over het feit dat sprake is van onrechtmatigheid of over de mate c.q. omvang van de onrechtmatigheid en passende maatregelen en/of compensatie, dan kan de gemeente specifieke controle-instrumenten inzetten (zie hoofdstuk 6).

In het geval van voldoende zekerheid over onrechtmatigheden kan de materiële controle worden afgerond, waarna maatregelen genomen kunnen worden (zie hoofdstuk 7).

¹⁹ Diverse genoemde controle-instrumenten kunnen ook binnen andere soorten van controle worden ingezet.

6. Materiële controle: inzet van specifieke controle-instrumenten

Specifieke controle-instrumenten: detailcontrole

Detailcontrole behoort volgens de Regeling Jeugdwet ook tot de materiële controle (art. 6b.1, lid 1), maar kan daarbinnen uitsluitend worden ingezet als aan specifieke voorwaarden is voldaan (art. 6b.5, lid 1). De Regeling Jeugdwet schrijft niet voor dat een materiële controle bepaalde en/of uitputtende algemene controle-instrumenten moet bevatten. Het is zinvol om instrumenten in te zetten die kunnen leiden tot het behalen van het controledoel.

In het geval dat na afronding van de materiële controle met de inzet van algemene instrumenten onvoldoende zekerheid is verkregen kan de gemeente besluiten een detailonderzoek in te zetten. Dit kan ook als de gemeente een onderbouwde inschatting maakt dat met de inzet van algemene controle-instrumenten het controledoel niet kan worden behaald. De Regeling Jeugdwet voorziet in de inzet van detailcontroles, nadat een specifieke risicoanalyse is uitgevoerd en een specifiek controledoel en specifiek controleplan is opgesteld.²⁰ Overigens kan een detailonderzoek ook worden ingezet in een fraudeonderzoek, zonder dat daarbij eerst aan deze specifieke voorwaarden voor een detailcontrole is voldaan.

Bij het starten van een detailcontrole zal altijd worden gehandeld conform de algemene principes van proportionaliteit, subsidiariteit, en passende terughoudendheid en zorgvuldigheid in het verwerken van bijzondere persoonsgegevens voor zover deze nog niet bij gemeente bekend zijn.

Voorafgaand aan de uitvoer van een detailcontrole wordt de aanbieder geïnformeerd over hoe de gemeente aan de voorwaarden heeft voldaan uit artikel 6b.5, lid 1 a. t/m d. van de Regeling Jeugdwet.

Specifieke risicoanalyse

De specifieke risicoanalyse is²¹;

een analyse die erop is gericht te bepalen op welke gegevens en op welke aanbieder(s) of categorieën van aanbieders van jeugdhulp of preventie of op welke gecertificeerde instellingen de detailcontrole zich zal richten;

Specifiek controleplan

De specifieke risicoanalyse wordt vastgelegd in het specifiek controleplan. Dit controleplan kan worden gezien als een document dat de basis legt voor de uiteindelijke rapportage, om toetsing door en verantwoording aan toezichthouders mogelijk te maken. Hierin wordt een beschrijving van het risico/de risico's gegeven, een kwalitatieve en eventueel kwantitatieve analyse opgenomen, het specifieke doel van de detailcontrole en het plan van aanpak.

²⁰ Regeling Jeugdwet, artikel 6b.5

²¹ Regeling Jeugdwet, artikel 1

Detailcontrole

Er zijn twee vormen van detailcontrole: zonder en met inzage in het persoonlijke (medische) dossier. Bij deze controle-instrumenten wordt gebruikgemaakt van (persoons)gegevens waarover de gemeente niet zelf beschikt.

Detailcontrole zonder inzage in het persoonlijke (medische) dossier

Voorbeelden zijn:

- het opvragen van informatie bij de aanbieder met betrekking tot een zorgverlener of burger, bijvoorbeeld verwijzingen
- het opvragen van administratieve gegevens, bijvoorbeeld detailgegevens achter een declaratie
- het controleren van de afspraken van de verzekerde bij de aanbieder

De vorm is veelal schriftelijk/digitaal. De medisch adviseur of iemand onder verantwoordelijkheid van de medisch adviseur beoordeelt de toelichting van de zorgaanbieder.²²

Detailcontrole met inzage in het persoonlijke (medische) dossier

Voorbeelden zijn:

- het inzien van persoonsgegevens bij de aanbieder, bijvoorbeeld een intakeverslag, hulpverleningsplan, behandelplan of rapportages van de behandeling
- het uitvragen van medische persoonsgegevens bij de burger, bijvoorbeeld door middel van een enquête

Deze vorm vindt bij voorkeur plaats op de locatie van de zorgaanbieder. Er kan worden gekozen voor een steekproef of een integrale controle. De opzet van een steekproef wordt nader toegelicht in het specifiek controleplan en schriftelijk aan de aanbieder.

Afronding na detailcontrole: hoor- en wederhoor²³

In de Regeling Jeugdwet wordt na afronding van detailcontrole gesproken over hoor- en wederhoor met de aanbieder. De gemeente hanteert hiervoor de volgende uitgangspunten:

- de aanbieder wordt op de hoogte gesteld van de bevindingen van de medisch adviseur uit de detailcontrole
- de aanbieder krijgt een redelijke termijn om hierop te reageren. In principe wordt hiervoor een periode van 3 weken gesteld
- de reactie van de aanbieder op de bevindingen wordt meegenomen bij de vaststelling van de definitieve uitkomsten van de detailcontrole
- de aanbieder wordt binnen een redelijke termijn bericht over de definitieve uitkomsten

De resultaten en uitkomsten van de detailcontrole worden vastgelegd in het specifiek controleplan.

Privacy en gegevensverwerking bij detailcontroles

Bij de uitvoering van alle controles geldt dat de gemeente rekening houdt met de privacy van de burgers. Alleen in het uiterste geval zal worden overgegaan tot detailcontrole. Daarnaast worden niet meer persoonsgegevens verwerkt dan noodzakelijk.²⁴ Er is geen aparte toestemming nodig van de cliënt voor de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van detailcontroles.

²² Medisch adviseur: persoon op wie het medisch beroepsgeheim van toepassing is, zie Regeling Jeugdwet, artikel 6b.5, lid 2

²³ Regeling Jeugdwet, artikel 6b.5, lid 4

²⁴ Regeling Jeugdwet, artikel 6b.5, lid 1d.

7. Gevolgen van de materiële controle

De materiële controle kan worden beëindigd na de inzet van algemene controle-instrumenten of na de inzet van specifieke controle-instrumenten (detailcontrole). De gevolgen zijn afhankelijk van de bevindingen in relatie tot het controledoel.

De materiële controle kan worden beëindigd zonder gevolgen voor de aanbieder als het controledoel is behaald en er voldoende zekerheid is over de wel aanwezige recht- en/of doelmatigheid van de gecontroleerde declaraties.

De materiële controle kan worden beëindigd met gevolgen voor de aanbieder als het controledoel niet is behaald, maar partijen het wel eens worden over een acceptabele compensatie en/of andere maatregelen, waardoor het risico op financiële schade voor de gemeente voldoende verlaagd is, en het risico op schade voor cliënten in het heden en naar de toekomst toe voldoende verlaagd is.

De materiële controle kan worden beëindigd met gevolgen voor de aanbieder als voldoende vast staat dat wel sprake is geweest van onrechtmatigheden. De gemeente houdt daarbij het recht tot een schikking over terugbetaling te komen of eenzijdige een of meer repressieve maatregelen op te leggen (zoals die hieronder beschreven zijn).

Uitkomsten uit de materiële controle en/of detailcontrole kunnen leiden tot repressieve of preventieve maatregelen.

Repressieve maatregelen

De gemeente kan:

- een terugvordering opleggen aan de aanbieder
- een melding of aangifte doen bij IGJ of politie

Preventieve maatregelen

Voorbeelden van preventieve maatregelen zijn:

- aanscherpen van beleid
- verbeterplan van de aanbieder in afstemming met de gemeente
- uitbreiden of aanscherpen van contractafspraken
- verbreken van de overeenkomst

Bronnenlijst:

- Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 2,
- Jeugdwet, artikel 4.1.1, lid 3, artikel 7.3.8, lid 1
- Jeugdwet, artikel 4.1.3, lid 2, en artikel 7.3.2
- Jeugdwet, artikel 4.1.4, lid 1 en lid 2
- Besluit Jeugdwet, artikel 5.1.1,
- Regeling Jeugdwet, artikel 6a.7, lid 2
- Regeling Jeugdwet, artikel 6b
- Regeling Jeugdwet, artikel 6b.1, lid 3
- Regeling Jeugdwet, artikel 6b.3
- Regeling Jeugdwet, artikel 6b.5
- SKJ Kwaliteitskader Jeugd, Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk, versie 2.1 september 2016
- Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst (WGBO)
- EX-19-2358 Risicolijs en toelichting cGGZ 2020' gepubliceerd op de site van Zorgverzekeraars Nederland
- www.zn.nl

ZORG • LOKAAL[®]