

Bijlage 24. Algemeen controleplan Jeugdwet regio Flevoland

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Wettelijk kader.....	4
3. Controleprocessen	5
3.1 Controledoelstellingen	5
3.2 Controleprocessen.....	5
3.3 Formele controle.....	7
3.4 Materiële controle	8
3.5 Detailcontrole.....	9
3.6 Fraudeonderzoek.....	10
3.8 Gevolgen materiële controle.....	10
4. Algemene risicoanalyse	12

1. Inleiding

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Bij deze verantwoordelijkheid behoort ook het toezicht op en handhaving van de kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg. Er gaat veel geld om binnen het sociaal domein. Het gaat om maatschappelijk geld waarmee de zorg aan kwetsbare inwoners wordt betaald. Voor het betaalbaar en toegankelijk houden van deze zorg is het essentieel dat de regio Flevoland (gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Urk) kwalitatief goede en doelmatige zorg inkoopt en controleert of er goed wordt gedeclareerd.

Dit controleplan informeert de zorgaanbieders en inwoners over:

1. Het (wettelijk) kader waarbinnen de gemeenten van regio Flevoland de rechtmatigheidscontrole van de gedeclareerde zorg uitvoert
2. De verschillende controleprocessen die kunnen worden doorlopen en
3. Maatregelen die kunnen worden ingezet.

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

2. Wettelijk kader

De gemeenten van de regio Flevoland zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet. Een van de wettelijke taken betreft (materiële) controle. De gemeenten van de regio Flevoland houden zich bij de uitvoering van de controle aan de wet- & regelgeving. Hierbij worden bij het verrichten van controles de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit als uitgangspunt genomen. Daarbij worden niet meer persoonsgegevens verwerkt dan noodzakelijk voor het verrichten van controle. Voor de in dit plan beschreven controles zijn alleen die bepalingen relevant welke betrekking hebben op controle en/of gegevensuitwisseling.

Bij de uitvoering van de (rechtmatigheids)controles in het Sociaal Domein is de volgende wet- en regelgeving relevant:

- Jeugdwet
- Regeling Jeugdwet
- Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG)
- Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Voor de uitvoering van de Jeugdwet hebben de gemeenten van de regio Flevoland lokale verordeningen vastgesteld. In regionaal verband zijn er overeenkomsten met zorgaanbieders gesloten waarin de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. In artikel 6b van de Regeling Jeugdwet is specifiek beschreven hoe de gemeenten materiële controles en fraudeonderzoeken dienen uit te voeren. Op hoofdlijnen geeft de regeling aan dat - voordat een materiële controle wordt uitgevoerd - eerst een algemene risicoanalyse dient te worden uitgevoerd die onderdeel vormt van een algemeen controleplan. Dit controleplan moet eenvoudig verkrijgbaar zijn.

De Regeling Jeugdwet verplicht zorgaanbieders om medewerking te verlenen aan deze onderzoeken en controles (artikel 6b.1). Wel zijn hierbij twee basisbeginselen in het bestuursrecht van belang: proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de gevraagde inspanning van de kant van de aanbieder in een acceptabele verhouding moet staan tot het controledoel. Subsidiariteit betekent dat de gemeenten het minst ingrijpende middel moeten inzetten om het controledoel te bereiken. De subsidiariteit is met name van belang als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens. Hier geldt: er worden niet meer persoonsgegevens verwerkt dan noodzakelijk is om het vastgestelde controledoel te kunnen behalen.

De controles en onderzoeken worden uitgevoerd binnen de context van drie wettelijke kaders:

- Privaatrecht: gericht op compliance met de contracten tussen aanbieder en gemeente.
- Bestuursrecht: gericht op compliance met wet en regelgeving.
- Strafrecht: met name relevant voor fraudeonderzoeken.

3. Controleprocessen

3.1 Controledoelstellingen

Gemeenten zijn gehouden door middel van controles en onderzoeken de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de geleverde zorg te bepalen. Daarbij gaan zij na of de door de zorgaanbieder in rekening gebrachte prestatie is geleverd en of de geleverde prestatie het meest was aangewezen gezien de gezondheidstoestand van de cliënt. Het eerstgenoemde doel van het onderzoek (de levering) is gericht op rechtmatigheid, het tweede doel (was de geleverde zorg gezien de gezondheidstoestand passend/ effectief) op doelmatigheid.

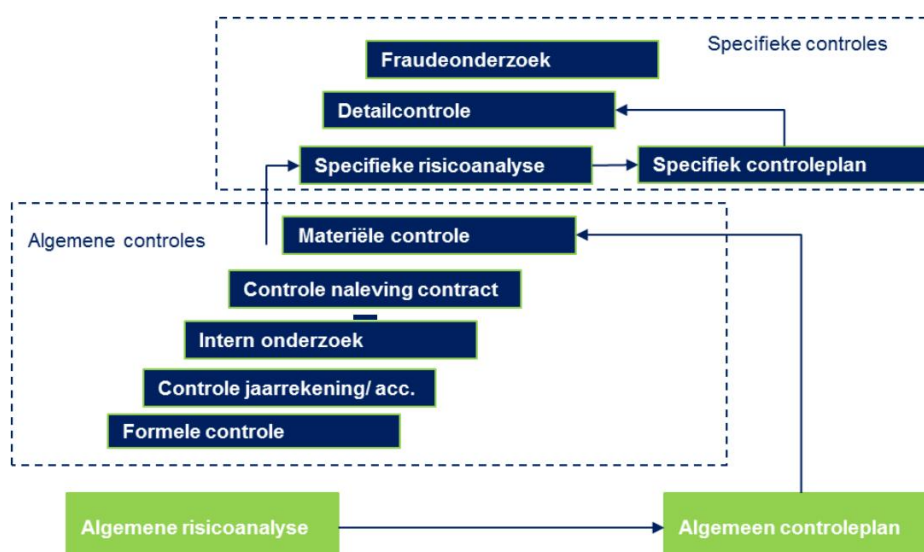
Algemeen controledoel

Iedere vorm van controle heeft een specifieke controledoelstelling. Deze specifieke controledoelstellingen zijn beschreven in de beschrijving van de verschillende controles. Het controledoel omhelst het met voldoende zekerheid vaststellen dat sprake is van rechtmatigheid op het gebied van financiën en/of passende zorg en/of professioneel verantwoord handelen. Er is sprake van voldoende zekerheid als aannemelijk is dat in meer dan 95% van de gedeclareerde trajecten of facturen voldaan is aan de specifieke relevante eisen. Ten aanzien van de doelmatigheid is de inzet dat passende zorg wordt geleverd en onnodige zorgproductie wordt voorkomen.

3.2 Controleprocessen

De wetgever heeft – in het belang van de aanbieders én de privacy van cliënten – regels opgesteld waaraan gemeenten zich moeten houden bij het uitvoeren van controles. De basisregel is: licht beginnen en pas indien nodig verdergaand onderzoek doen. Dat houdt de administratieve lasten voor aanbieders zo laag mogelijk en voorkomt dat gemeenten zonder noodzaak (bijzondere) persoonsgegevens verwerken. De gemeenten uit de regio Flevoland sluiten zich hierbij aan.

In onderstaand figuur hebben we een ‘onderzoeksladder’ getekend die trapsgewijs aangeeft hoe we in deze regio controles en onderzoeken uitvoeren.



Figuur 1 Opbouw controlesysteem gecontracteerde zorg Jeugdwet

In de regio Flevoland worden zowel algemene controles als specifieke controles uitgevoerd. De materiële controle en specifieke controles worden pas uitgevoerd als:

- de rechtmatigheid en doelmatigheid van zorg niet met de eerste vier treden van de algemene controle is vastgesteld en/of;
- uit de eerste vier treden van de algemene controle signalen ontstaan die het wenselijk maken om zwaardere vormen van onderzoek in te zetten.

Behalve de signalen die voortkomen uit de algemene controles zijn er ook andere signalen die aanleiding kunnen zijn om een aanbieder te onderzoeken, zoals bijvoorbeeld:

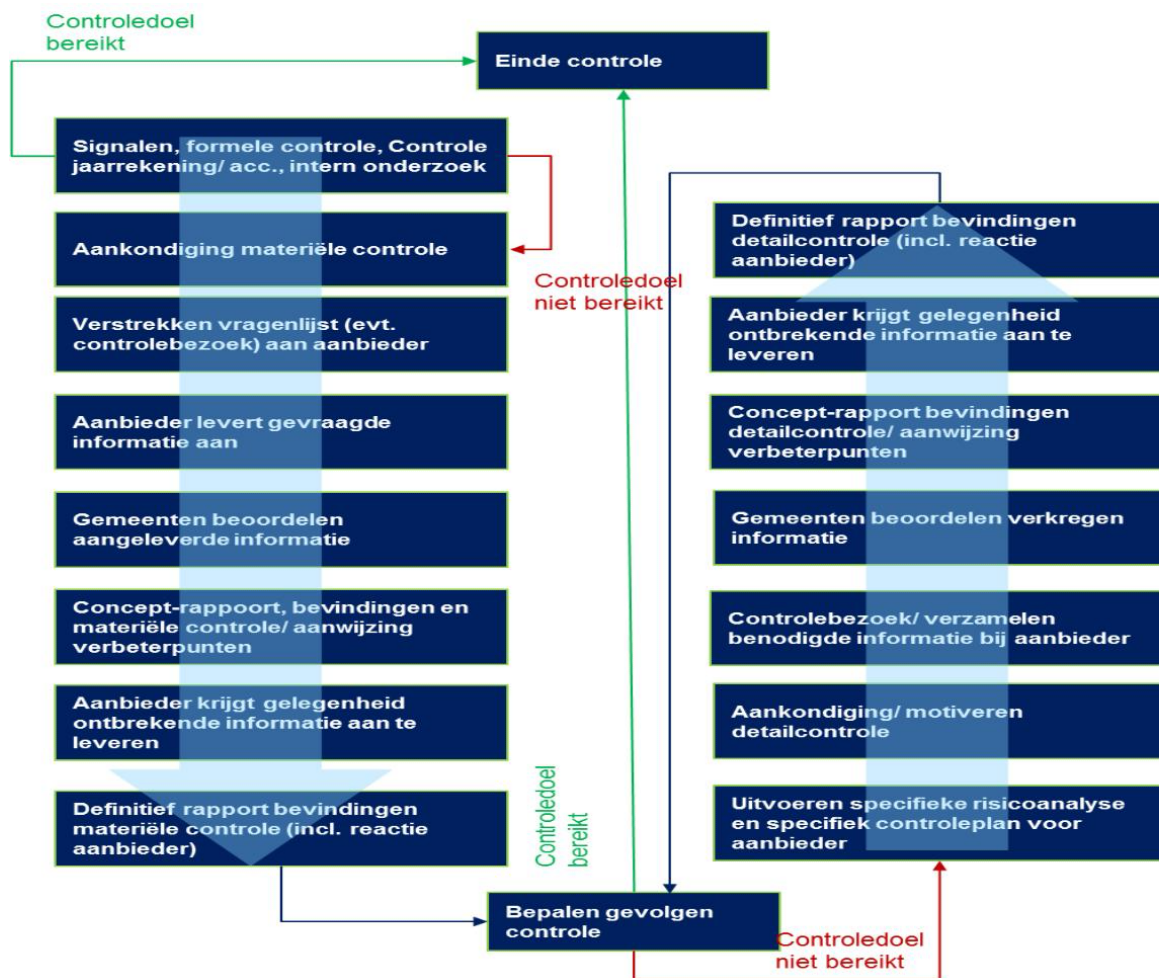
- signalen Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ);
- meldingen Meldpunt Zorgkwaliteit en –fraude of Signalen voor contractmanagement;
- signalen dashboard NZA;
- signalen toezichthouders;
- signalen verwijzers;
- signalen consulenten;
- cliëntbelevingsonderzoeken;
- contractmanagementgesprekken, etc.

Niet ieder signaal is aanleiding om een controle uit te voeren. Meerdere signalen kunnen echter wel ervoor zorgen dat een zorgaanbieder sneller te maken krijgt met een controle dan wanneer er géén signalen zijn over een zorgaanbieder.

Bij iedere trede wordt beoordeeld of dat de juiste trede is om de rechtmatigheid en doelmatigheid te controleren. Pas als dat niet lukt op die trede, wordt overgegaan naar de volgende trede. Dit net zo lang totdat het controledoel is bereikt. Wordt de controledoelstelling niet vastgesteld, dan wordt er – voordat wordt overgegaan tot een detailcontrole - een specifieke risicoanalyse uitgevoerd en op basis daarvan een specifiek controleplan vastgesteld. Als een detailcontrole noodzakelijk is, dan wordt deze uitgevoerd. Indien op enig moment in een onderzoek er signalen zijn dat sprake zou kunnen zijn van opzettelijk onrechtmatig handelen, wordt een fraudeonderzoek gestart.

Verloop controleproces op hoofdlijnen

Hieronder is het controleproces richting de aanbieder op hoofdlijnen weergegeven.



Figuur 2 Hoofdlijnen verloop controleproces

3.3 Formele controle

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

- een prestatie betreft die is geleverd ten behoeve van een jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen de gemeente van het college;*
- een prestatie betreft voor een in de wet bedoelde dienst;*
- een prestatie betreft tot levering waarvan degene die de declaratie indient jegens de gemeente bevoegd is;*
- 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, en*
- het gedeclareerde bedrag een verrekening als bedoeld in artikel 8.2.1, derde lid, van de wet betreft.*

Formele controles zijn onder andere controles op (een deel van) de rechtmatigheid van de ingediende declaraties. Gemeenten willen door het verrichten van formele controlewerkzaamheden zelf vaststellen dat de uitgaven in het kader van de Jeugdwet rechtmatig zijn. Deze controles worden veelal geautomatiseerd uitgevoerd bij de reguliere verwerking van facturen.

Uit de formele controles die bij gemeenten worden uitgevoerd, kunnen signalen naar voren komen zoals:

- bijzondere verschillen tussen dezelfde typen zorgaanbieders;
- bijzondere verschillen in tijdigheid, juistheid en volledigheid in het declaratieproces;
- fouten/oneigenlijke zaken;
- onverklaarbare zaken.

Dergelijke signalen vanuit de formele controles kunnen voor de gemeenten aanleiding zijn om een verdiepend onderzoek (bijvoorbeeld een materiële controle, een detailcontrole of een fraudeonderzoek) uit te voeren.

3.4 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 is geleverd en of die prestatie;

- 1. is geleverd (feitelijke levering) en,*
- 2. of die prestatie (conform wettelijke vereiste inzet van gepaste zorg en professionele standaarden):*
 - a. aansluit bij een door of namens het college afgegeven beschikking of verwijzing, 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 2.5 van de Jeugdwet, inhoudende dat jeugdhulp aangewezen is;*
 - e. aansluit op een rechterlijke uitspraak, inhoudende dat de jeugdige is aangewezen op een kinderschermingsmaatregel of op jeugdreclassering, en*
 - f. aansluit bij een verrekening als bedoeld in artikel 8.2.1, derde lid, van de wet.*

In artikel 6a.7 lid 2 van de Regeling Jeugdwet is beschreven dat gemeenten persoonsgegevens mogen verwerken ten behoeve van het uitvoeren van materiële controles. Een materiële controle mag worden uitgevoerd door iedereen met een geheimhoudingsplicht, dan wel een aanstelling heeft bij een gemeente met bijbehorende geheimhoudingsplicht. Voor een materiële controle moet een aanleiding (signaal) zijn. Bij een materiële controle kijken gemeenten of zorg feitelijk is geleverd, of er passende zorg is geleverd en of de zorgaanbieder op een professionele wijze zorg levert.

De feitelijke levering van de zorg kan op verschillende manieren worden onderzocht. Naast een materiële controle kan dit bijvoorbeeld ook via een controle op de naleving van het contract. Er wordt gekeken of de gedeclareerde prestatie is geleverd en of die prestatie aansluit bij de toekenningsbeschikking. Daarbij staat de vraag centraal: Is er recht op zorg en

dus op het declareren van zorg door de zorgaanbieder?

Bij een materiële controle kunnen gemeenten aan de (gecontracteerde) zorgaanbieder vragen om te laten zien hoe deze zelf zijn administratieve processen beheerst. Gemeenten kunnen de zorgaanbieder bijvoorbeeld verzoeken om het controleplan te overleggen of om het zorgplancycclus te beschrijven. Andere stukken die gemeenten kunnen opvragen zijn:

- werkinstructies over het registreren van gewerkte uren;
- rapportages over de werking van administratievoering;
- rapportages over eventuele verbeteracties.

Naar aanleiding van een materiële controle kan eventueel een hercontrole plaatsvinden, bijvoorbeeld om te controleren of een afgesproken verbeterplan of andere maatregelen daadwerkelijk leiden tot verbetering van de rechtmatigheid en/of doelmatigheid.

3.5 Detailcontrole

In de regeling Jeugdwet staat detailcontrole:

een onderzoek door het college of door het college aangewezen persoon naar bij een zorgaanbieder 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.

Een detailcontrole is een vervolgstap c.q. een verdiepend onderzoek in het proces van materiële controle (of een fraudeonderzoek). Deze stap is conform artikel 6b.3 lid 4 van de Regeling Jeugdwet pas aan de orde als er:

- uit de materiële controle nog steeds onvoldoende zekerheid is verkregen over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de verleende zorg; of
- als van tevoren wordt ingeschat dat het controledoel niet kan worden behaald met de inzet van een algemeen controle-instrument.

Een detailcontrole is het zwaarste onderzoeksinstrument. Bij een detailcontrole wordt gebruik gemaakt van persoonsgegevens van cliënten (dan wel medewerkers) en worden deze door de gemeente verwerkt. De Regeling Jeugdwet beschrijft in artikel 6b.5 tweede lid dat de onderzoeker (die persoonsgegevens inziet en verwerkt) in het geval van jeugd-GGZ een persoon moet zijn waarop een medisch beroepsgeheim van toepassing is. In andere gevallen van jeugdhulp moet de onderzoeker:

- werken onder verantwoordelijkheid van een persoon waarop een medisch beroepsgeheim van toepassing is;
- geheimhoudingsplicht hebben op basis van artikel 7.3.11 Jeugdwet;
- een geheimhoudingsplicht hebben op basis van artikel 88 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg.

Voor een detailcontrole is geen toestemming vereist van cliënten. De controle kan plaatsvinden zowel op afstand als op locatie bij een zorgaanbieder. De gemeente informeert de zorgaanbieder over de voorlopige uitkomsten van de detailcontrole. De zorgaanbieder mag reageren binnen een redelijke termijn. De gemeente neemt de reactie mee in het

definitieve controleverslag, welke de zorgaanbieder vervolgens ontvangt. Het is mogelijk dat de gemeente afstemt met andere toezichthouders, bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

Net als bij een materiële controle kan ook naar aanleiding van een detailcontrole eventueel een hercontrole plaatsvinden, bijvoorbeeld om te controleren of een afgesproken verbeterplan of andere maatregelen daadwerkelijk leiden tot verbetering van de rechtmatigheid en/of doelmatigheid.

3.6 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 en bedrag, als bedoeld in artikel 6a.1 van de Regeling Jeugdwet, 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 een ander voordeel te verkrijgen waarop hij geen recht heeft of kan hebben.

In het geval van een fraudeonderzoek wordt onderzocht of de zorgaanbieder opzettelijk en doelbewust in strijd met de wet- en regelgeving handelt, met het oog op eigen- of andermans financiële gewin. Een fraudeonderzoek kan plaatsvinden naar aanleiding van signalen die binnengekomen zijn of naar aanleiding van bevindingen in een formele controle, controle op naleving van contractvoorwaarden, materiële controle of detailcontrole.

Blijkt uit het fraudeonderzoek dat er geen sprake is van fraude, maar blijven er wel vragen over de rechtmatigheid dan wel doelmatigheid? Dan beëindigt de gemeente het fraudeonderzoek en start zij een materiële controle.

Bij een fraudeonderzoek kan de gemeente meteen overgaan tot detailcontrole, mits dit proportioneel is. In het geval van een fraudeonderzoek hoeft de gemeente een zorgaanbieder niet te informeren over de uitvoering van het onderzoek, indien het onderzoeksbelang of het belang van de cliënten zich hiertegen verzetten. Het is mogelijk dat de gemeente afstemt met bijvoorbeeld een Inspectie SZW om een fraudezaak aan te melden.

3.8 Gevolgen materiële controle

De materiële controle wordt beëindigd na de inzet van algemene controle-instrumenten of na de inzet van een detailcontrole. Het vervolgtraject is afhankelijk van de bevindingen waartoe de controles hebben geleid.

Controles hebben geen gevolgen voor zorgaanbieder als het controledoel is behaald en er voldoende zekerheid is over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de gecontroleerde declaraties.

Controles hebben wél gevolgen voor zorgaanbieder 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 en voldoende vast staat dat wel sprake is geweest van onrechtmatigheden. De gemeente gaat daarbij eenzijdig over tot oplegging van een of meer repressieve en/of preventieve maatregelen, zoals hieronder beschreven.

- het controledoel niet is behaald doordat voldoende gebleken is dat sprake is onrechtmatigheden, waarbij gemeente eenzijdig besluit tot het terugvorderen van declaraties en indien relevant andere repressieve maatregelen.

Repressieve maatregelen

De gemeente kan overgaan tot:

- schriftelijke waarschuwing;
- aangepaste en/of aanvullende afspraken tussen een zorgaanbieder en gemeente;
- verrekening of terugvordering van onrechtmatige declaraties; - opschorten vergoeding;
- opleggen boete conform Overeenkomst;
- korting van maximaal 5% op de afgesproken tarieven;
- afslag van 5% op de toegewezen Budgetindicatie van de Zorgaanbieder;
- overeenkomst wordt opgezegd;
- melding bij IGZ, IJZ, tuchtrechter, FIOD of Wmo toezichthouder en/of aangifte bij de 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.

4. Algemene risicoanalyse

Volgens artikel 1 van de Regeling Jeugdwet is een algemene risicoanalyse:
een analyse die erop is gericht te bepalen op welke gegevens een materiële controle of een fraudeonderzoek zich zal richten.

De algemene risicoanalyse heeft als doel om alle relevante risico's in beeld te brengen die niet al door maatregelen als de formele controle worden beheerst. We onderzoeken in de algemene risicoanalyse welke risico's relevant zijn in het kader van de rechtmatigheid en doelmatigheid.

De algemene risicoanalyse vormt de basis van het algemeen controleplan en gaat vooraf aan de materiële controle. De algemene risicoanalyse is er op gericht om te bepalen waarop de materiële controle zich wil richten. Op basis van de algemene risicoanalyse kunnen we bepalen welke instrumenten we willen inzetten in het kader van de materiële controle.

Onderstaande risico's zijn ontleend aan de gegevens waarover de regio Flevoland in verband met de uitvoering van de Jeugdwet over beschikt. Zoals gegevens die zijn ontleend aan de administratie, verkregen signalen en/of meldingen over (vermoedens) van onrechtmatigheden. Onderstaande risico's is geen limitatieve opsomming, wat inhoudt dat ook nieuwe risico's aanleiding kunnen zijn voor het uitvoeren van een materiële controle.

Object	Risico's
1. Financiële rechtmatigheid	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). d. Risico dat de ondersteuning of een deel daarvan is geleverd aan een andere persoon dan die waarvoor de beschikking is afgegeven.
2. Gepaste zorg	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. 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.

3. Professionele standaard en overige eisen wet- en regelgeving¹³	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 zorgverlening) onvoldoende zorgvuldig heeft plaatsgevonden. b. Risico dat geen of onvoldoende dossiervorming plaats heeft gevonden op de volgende aspecten: i. Geen of onvoldoende verslag van zorgvuldig uitgevoerde intake ii. Geen schriftelijk, helder behandelplan iii. Geen evaluaties op gepaste momenten en wijze iv. Geen gepaste communicatie met verwijzer of andere betrokkenen
---	---