

Adviesnota

Aan : Dagelijks Bestuur/Algemeen Bestuur
Van : Ed Magnee en Jan van der Linden – Serviceorganisatie Jeugd ZHZ
Datum: september/oktober 2021
Betreft: Advies fraudepreventie en –bestrijding Jeugdhulp

1. Inleiding

De gemeenten hebben via de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ (SOJ) overeenkomsten gesloten met aanbieders van Jeugdhulp voor het leveren van diverse vormen van behandeling, zorg en ondersteuning. De Jeugdwet is van toepassing op aanbieders van jeugdhulp, op gecertificeerde instellingen (GI's), maar ook op aanbieders van preventie die door de gemeenten zelf worden gecontracteerd. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om te borgen dat de betalingen die binnen deze Overeenkomsten plaatsvinden rechtmatig zijn en dat de zorg doelmatig geleverd wordt. De Jeugdwet benoemt verschillende vormen (gradaties) van controle¹:

- de formele controle door de gemeente op de factuur.
- de materiële controle door de gemeente op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de geleverde zorg.
- Een eventuele detailcontrole als verdergaande controle mochten er signalen zijn die hier aanleiding toe geven.

Bij alle vormen van controle geldt het beginsel van proportionaliteit. De gevraagde inspanning van de aanbieder en de gevraagde gegevens moeten in verhouding staan tot het controledoel. We hebben maatschappelijke lessen geleerd van de toeslagenaffaire en de inkomenstoets. Bij de inzet van een controle moet de SOJ, in casu de gemeenten, altijd kiezen voor de inzet van het minst zware controlemiddel. Wordt hiermee voldoende zekerheid verkregen, dan mag de SOJ geen verdergaande controle met zwaardere controlemiddelen inzetten.

Het inkoopkader 2022 bevat al een stevige aanscherping van de gunningscriteria en de contractvoorwaarden op gebied van kwaliteit, samenwerking, transparantie en bestuur. Aanbieders die hier niet aan voldoen komen niet in aanmerking voor een nieuwe langjarige verbintenis. Maar ook aanbieders die tijdens de looptijd van hun contract gaandeweg niet meer aan deze voorwaarden voldoen, verliezen hun contract. Daarnaast omvatten de contracten vanaf 1-1-2022 ook een duidelijk normenkader waarmee grenzen worden gesteld aan de duur en intensiteit van de in te zetten jeugdhulp. Hiermee wordt onder meer invulling gegeven aan het AEF-advies om te komen tot verkorting van de duur van de beschikking / zorgtoewijzing en tussentijdse herindicatie (controlemechanisme beschikkingen). De uitvoering hiervan en het toezicht hierop vraagt een goed samenspel tussen de lokale teams (jeugdteams) van de gemeenten en de contractmanagers van de SOJ.

Naast deze flankerende maatregelen in het inkoopkader geven we in de volgende paragrafen een overzicht van de controlemaatregelen. Eerder dit jaar hebben wij inzicht gegeven in de wijze waarop de SOJ controles uitvoert op juistheid en rechtmatigheid van declaraties, scherp is op frauduleus gedrag en toeziet op behoorlijk bestuur. In deze adviesnota geven wij voor de volledigheid nogmaals een overzicht van onze werkwijzen, maar geven we op verzoek van het Algemeen Bestuur ook inzicht in mogelijke verdiepingsslagen en de noodzaak, haalbaarheid, en betaalbaarheid hiervan op het vlak van:

¹ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/210628-materiele-controle-jeugdwet.pdf>

1. Controle op rechtmatigheid en administratieve fouten
2. Controle op winsten en beloning

Afsluitend doen wij enkele aanbevelingen welke aanvullende maatregelen ingezet zouden kunnen worden.

2. Toelichting op de **materiële controle**

De Handreiking 'Materiele Controle' van de VNG (zie vorige pagina) en het landelijke controleprotocol schrijven op hoofdlijnen voor welke controles dienen plaats vinden. Zo dient de gemeente bij de **formele controle** te controleren op:

- de toepassing van het woonplaatsbeginsel;
- de vorm van jeugdhulp;
- of de aanbieder is gecontracteerd door de gemeente en of de gedeclareerde zorgvorm ook gecontracteerd is;
- of het gedeclareerde bedrag conform de inkoopovereenkomst of de subsidievoorwaarden is. In deze fase is er geen sprake van controle van hulpverleningsplannen of (delen van) dossiers van cliënten.

Bij de **materiële controle** dient de gemeente te controleren of de geleverde zorg:

- aansluit bij de toekenningsbeschikking, inhoudende dat recht bestaat op preventie of jeugdhulp;
- valt binnen het eventueel afgegeven mandaat van de gemeente aan (in een sociaal wijkteam deelnemende) aanbieders om namens haar jeugdhulp in te zetten;
- past binnen een verwijzing door een huisarts of medisch specialist of jeugdarts;
- aansluit op een door de gecertificeerde instelling genomen beschikking, inhoudende dat jeugdhulp is aangewezen, of;
- aansluit op een rechterlijke uitspraak in geval van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.

De materiële controle is daarmee een instrument dat de gemeente kan inzetten in het kader van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de geleverde zorg. Een materiële controle kan niet zomaar ingezet worden. Er zijn een aanleiding en een controledoel voor nodig. De accountant van de gemeente (in casu, de SOJ) eist middels een materiele controle zekerheid over de prestatielevering. Deze wordt geboden door de goedkeurende controleverklaring van de accountant van de zorgaanbieder op basis van het landelijk protocol. Daarnaast controleert de accountant ook of er een zorgtoewijzing ten grondslag ligt aan de gefactureerde kosten en of de gefactureerde kosten passen binnen zorgtoewijzing, de juiste tarieven zijn gehanteerd, uitbetaald is naar de juiste bankrekening etc. etc.

Mochten de formele controle en de materiële controle daar aanleiding toe geven, dan kan de gemeente besluiten tot een **detailcontrole**. Deze stap kan de gemeente zetten als er uit de voorgaande controles onvoldoende zekerheid is verkregen over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de verleende zorg. Een detailcontrole is een onderzoek gericht op het verkrijgen van dieper inzicht in de administratie van de aanbieder.

3. controle op rechtmatigheid en administratieve fouten

De administratieve opdrachtverstrekking, aansturing, declaratie én de administratieve controle hierop door de SOJ vindt plaats via het elektronisch berichtenverkeer op basis van landelijke standaarden². De huidige processen binnen de SOJ en de daarbij ingerichte controlepunten richten zich op correcte opdrachtverstrekking aan aanbieders, correcte declaraties door aanbieders van geleverde zorg en controle op de levering van de zorgprestaties zoals gefactureerd door zorgaanbieders. Daarnaast is ten behoeve van de toekomstige rechtmatigheidsverantwoording en verklaring door het bestuur een interne controle plan opgezet. Verder zijn er aanvullende controles op het woonplaatsbeginsel en een toets op mogelijke dubbele declaraties.

² [iStandaarden - Ketenbureau i-Sociaal Domein](#)

Controle opdrachtverstrekking aan aanbieder

Het proces van toekenning van zorg aan de burger en of dit op inhoudelijke gronden goed gebeurt, ligt bij de wettelijk verwijzers. SOJ controleert dit niet op inhoud, maar alleen op formele punten en afspraken over bijvoorbeeld looptijd etc. Deze formele punten zijn opgenomen in een toetsingskader aan de hand waarvan door SOJ getoetst wordt.

De concept toekenning van zorg door verwijzer wordt omgezet in een correcte zorgtoewijzing voor aanbieder en in een aantal gevallen in een beschikking voor een burger. Hiervoor wordt een toetsingskader gehanteerd. Middels BI-tooling wordt een 100-procent controle uitgevoerd op de juiste toepassing van het toetsingskader. De signaleringslijst met afwijkingen wordt opgevolgd door de clientadministratie.

Controle op declaraties

De aanbieders leveren op basis van de zorgtoewijzing jeugdhulp. De declaraties worden op een aantal punten geautomatiseerd gecontroleerd. Dit betreft onder meer controle op juistheid tarief, zorg geleverd binnen het tijdvak van de toekenning, binnen de afgegeven beschikking, en binnen het normenkader van de aanbieder, juist bankrekeningnummer etc. Declaraties die niet voldoen vallen uit en worden niet geaccepteerd en betaald. Dit gebeurt in het platform van een door de SOJ gecontracteerde derde partij. Deze derde partij laat door een extern accountant controleren dat de processen en controles op declaraties correct zijn uitgevoerd. Eventuele afwijkingen worden gerapporteerd.

Controle op prestatielevering

Belangrijk is dat alleen zorg wordt gedeclareerd en betaald die ook daadwerkelijk geleverd is. Om dit te controleren zijn landelijke afspraken gemaakt en vastgelegd in een landelijk verantwoordings- en controleprotocol. Dit houdt in dat aanbieder een productieverantwoording opstelt met een specificatie per gemeente. De accountant van aanbieder toetst volgens het landelijk controleprotocol of deze correct is en in overeenstemming is met de door de aanbieder geleverde zorg. Een zwak punt in de controle door de accountant volgens het landelijk protocol is dat uiteindelijk niet bij de ontvanger van zorg geverifieerd wordt dat de zorg daadwerkelijk is geleverd. De controle op de prestatielevering vanuit een persoonsgebonden budget is in ontwikkeling en omvat in 2021 een steekproef bij 35 pgb-houders. Deze steekproef bestaat uit een administratief vooronderzoek en een huisbezoek. Per klant wordt er een individuele rapportage opgeleverd met de bevindingen uit het administratief onderzoek en uit het huisbezoek.

Interne controle voor rechtmatigheidsverantwoording door bestuur

Ten behoeve van het afgeven van de toekomstige rechtmatigheidsverantwoording en verklaring door het bestuur is een intern controleplan opgesteld. Dit betreft een steekproefsgewijze controle van een aantal zorgtrajecten van toekenning tot en met betaling op alle tussenliggende procestappen. Dit is een traditionele lijncontrole op de juiste en rechtmatige toepassing van alle processtappen.

Woonplaatsbeginsel

Het is belangrijk dat alleen zorgkosten betaald worden voor jeugdigen en gezinnen die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten in de regio vallen. Bij de toekenning wordt dit gecontroleerd en vastgesteld door de aanvrager / verwijzer. In geval van de medisch verwijzer is dit de aanbieder. Jaarlijks controleert de SOJ de gehele populatie jeugdigen in zorg met de gegevens over het gezag die bij gemeenten zijn vastgelegd. Het gezag is namelijk leidend voor welke gemeente verantwoordelijk is. Afwijkingen worden opgevolgd. Met ingang van 1 januari 2022 wordt een nieuw woonplaatsbeginsel van kracht, waarbij eenvoudig een landelijk register geraadpleegd kan worden voor welke gemeente verantwoordelijk is.

Toets op mogelijk dubbele declaraties

Middels BI-tooling / data analyse worden potentiële dubbele declaraties van geleverde zorg opgespoord. Verdachte declaraties worden besproken met zorgaanbieders. Indien aan de orde worden dubbele declaraties gecrediteerd door aanbieder.

Wat kunnen we nog meer doen?

Door deze aanpak heeft de regio ZHZ tegenwoordig goed grip op de declaraties. Met de nieuwe BI-tools en extra controles hebben we bovendien met terugwerkende kracht de declaraties sinds 2015 opnieuw bekeken en op basis daarvan € 1,4 mio aan terugbetalingen gevorderd en ontvangen. Sinds we deze controles uitvoeren is het aantal foutieve declaraties significant gedaald.



Veel fouten bij facturen jeugdzorg in Breda: al 2,5 miljoen euro teruggestort

BREDA - Jeugdzorgaanbieders maken te veel fouten bij het indienen van declaraties. Uit onderzoek van onder meer de gemeente Breda blijkt dat bij 90 procent van de aanbieders een of meerdere fouten zijn aangetroffen. De gemeente heeft al 2,5 miljoen euro aan onrechtmatige declaraties teruggevorderd.

Bron: BN de Stem, 22-07-21

<https://www.bndestem.nl/breda/veel-fouten-bij-facturen-jeugdzorg-in-breda-al-2-5-miljoen-euro-teruggestort~a289aa54/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>

De SOJ kan in navolging van de gemeente Breda een onderzoeksplan opstellen voor aanvullende detailcontroles. Breda voert op basis van signalen 18 detailcontroles per jaar uit. Deze detailcontroles hebben de gemeente Breda sinds 2018 € 2,5 mio opgeleverd. Breda heeft daarbij vastgesteld dat er geen sprake is van frauduleus handelen, maar wel dat 90% van de aanbieders één of meerdere fouten heeft gemaakt in haar declaraties. De gemeente Breda voert gedetailleerd dossieronderzoek uit op cliëntniveau. Zij heeft dit gedaan in lijn met dit plan; <https://regiowbo.nl/wp-content/uploads/2021/06/Onderzoeksplan-jeugdhulp-202106.pdf>

Het opstellen van een onderzoeksplan en het uitvoeren van detailcontroles op dossierniveau (ook bij de jeugdigen en ouders als ontvangers van die jeugdhulp) is arbeidsintensief en belastend voor de cliënten. Hiervoor is minimaal 3 fte extra nodig:

- 1 x financial (AA/RA)
- 1 x zorgprofessional (SKJ/BIG)
- 1 x contractmanager (met juridische kennis)

Indien daartoe gekozen wordt kan hiervoor een eerste proefjaar worden ingericht met inhuurkrachten. De kosten hiervoor in dat eerste jaar bedragen naar schatting € 350.000. Indien deze aanpak succesvol is kan worden gekozen voor formatie-uitbreiding waardoor de kosten dalen naar € 250.000 per jaar.

Dit team voert bij voorkeur niet alleen detailcontroles achteraf uit, maar geeft ook preventieve voorlichting en ondersteuning aan aanbieders om fouten te voorkomen. Een deel wordt al ondervangen door de huidige systemen en werkwijzen, maar er zullen ontegenzeggelijk verdere onvolkomenheden aan het licht komen. De meeropbrengst is moeilijk in te schatten, maar de inzet van deze extra formatie verdient zich naar verwachting wel terug. Deze werkwijze doet wel iets met het vertrouwen tussen burgers en gemeenten en tussen aanbieders en gemeenten, Het levert bovendien een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten op, zowel bij de aanbieders als bij de SOJ.

4. Controle op winsten en beloning

Berichten over hoge winstpercentages en zorgcowboys leveren veel aandacht op. Terecht, want zorggelden moeten naar de zorg en dus is toezicht hierop noodzakelijk. Tegelijkertijd heeft de SOJ de afgelopen periode vastgesteld dat gepresenteerde winstcijfers maar een deel van het verhaal vertellen. Bij het beoordelen van jaarrekeningen gaat veel mis³ en bij de nadere onderzoeken die door de SOJ afgelopen jaren zijn uitgevoerd konden de betreffende aanbieders aantonen en aannemelijk maken dat de winst niet exceptioneel was, meestal omdat het loon van de eigenaar nog uit de winst betaald moest worden. Een hoge winst is niet per definitie onrechtmatig en soms ook niet verkeerd; deze winst kan weer worden geïnvesteerd in (vernieuwing van) de zorg, voorzieningen, wegwerken van wachtlijsten, et cetera. Belangrijker is om te kijken naar:

1. **De reden van de hoge winsten;**

Extreem lage personele inzet of personeelskosten, bijvoorbeeld, kunnen aanleiding geven om vervolgonderzoek te doen middels een detailcontrole.

2. **De bestemming van hoge winsten;**

Hoge beloningen van bestuurders, winstuitkeringen aan aandeelhouders en wegsluizen naar vennootschappen, bijvoorbeeld, zijn strijdig met de contractvoorwaarden en aanleiding tot financiële en juridische maatregelen.

De SOJ doet hier niet structureel onderzoek naar, maar voert steekproeven uit op jaarrekeningen met zeer hoge winstmarges en op basis van interne en externe signalen (contractmanagers, IKZ-meldingen, klokkenluiders, mediaberichten). Hierbij is echter nog nooit de noodzaak tot terugbetalingen of juridische maatregelen vastgesteld.

Het informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)

De SOJ heeft de tien gemeenten in de regio ZHZ verzocht zich aan te sluiten bij het IKZ⁴. Acht van de tien gemeenten⁵ heeft dat inmiddels gedaan. Dit stelt de SOJ in staat om fraudesignalen uit te wisselen en te ontvangen. Bij het IKZ zijn in 2020 489 signalen over zorgfraude verzameld door de partners in het knooppunt. Deze hadden betrekking op 418 zorgaanbieders⁶.

In 2020 is vaker een signaal gedeeld met andere partners dan in 2019, wat het belang toont van de samenwerking. Eén instantie ziet slechts een beperkt deel van de informatie, door het delen van informatie wordt het beeld completer en kan fraude beter in kaart worden gebracht. De SOJ heeft momenteel één klokkenluidersmelding in onderzoek. Indien het onderzoek daar aanleiding toe geeft zal de SOJ dit melden bij het IKZ en nadere maatregelen nemen.

Wat kunnen we nog meer doen?

Het is mogelijk om tot een meer gestructureerde controle van de jaarstukken van gecontracteerde aanbieders te komen. Ook hiervoor dient dan een onderzoeksplan opgesteld te worden en een controlesysteem te worden ontwikkeld. Het verdient aanbeveling om de analyses te laten uitvoeren door een gespecialiseerd bureau zoals bijvoorbeeld Annual Insights die hiervoor al rekenmodellen hebben⁷. De kosten hiervan bedragen op jaarbasis € 20.000. Hiervoor wordt voor een geselecteerd aantal aanbieders (op basis van risicoprofiel) nader onderzoek en verdiepende analyses uitgevoerd. Deze informatie levert ook gedetailleerde inzichten op voor de contractmanagers. Net als bij de detailcontroles zijn de opbrengsten moeilijk in te schatten. Tot nu toe heeft de SOJ geen fraudes en noodzaak tot terugbetaling kunnen vaststellen.

³ <https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/dataset-overheid-niet-volledig-nuanceren-financiele-analyse-nodig/>

⁴ https://vng.nl/sites/default/files/2020-09/191104_-_factsheet_ikz.pdf

⁵ Ultimo september 2021 zijn de gemeenten Molenlanden en Gorinchem (volgens de VNG) nog niet aangesloten

⁶ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/ikz-rapport-signalen-fraude-in-de-zorg-2020.pdf>

⁷ <https://blog.a-insights.eu/nl/data-gedreven-werken-gemeenten>

5. Conclusies en advies

De Serviceorganisatie Jeugd heeft al veel controlemaatregelen en -systemen geïmplementeerd om misbruik, fraude en zelfverrijking tegen te gaan. Met de invoering van de nieuwe meerjarencontracten komen hier nog een stevig aantal maatregelen bij. Desondanks zijn er voorbeelden in het land dat extra investeringen nog meer op zouden kunnen leveren.

1) **Controle op rechtmatigheid en administratieve fouten**

Het uitvoeren van extra detailcontroles zoals de gemeente Breda die uitvoert kan ook in de regio ZHZ worden opgezet. Wij adviseren dit gedurende één jaar te doen als proef middels tijdelijke inhuur van gekwalificeerde medewerkers. De kosten hiervoor in dat eerste jaar bedragen naar schatting € 350.000. Indien deze aanpak succesvol is kan worden gekozen voor formatie-uitbreiding waardoor de kosten dalen naar € 250.000 per jaar.

De keerzijde is wel dat de controledruk op burgers en aanbieders dan fors toeneemt en er een bestuurlijke afweging moet worden gemaakt of dat wenselijk is, gezien de commotie in de toeslagenaffaire en de PGB-inkomenstoets. Wij adviseren eerst hier een standpunt over in te nemen alvorens tot een besluit te komen over invoering van de detailcontroles.

2) **Controle op winsten en beloning**

Daarnaast is het wel zonder bezwaar voor burgers en (goedwillende) aanbieders mogelijk om nadere analyses te (laten) maken. De kosten hiervan bedragen € 20.000 per jaar. Omdat de opbrengst ongewis is, adviseren wij ook dit gedurende één jaar op proef te doen.

6. Besluitvorming

Wij vragen het Dagelijks Bestuur en/of het Algemeen Bestuur tot de volgende overwegingen en besluiten te komen:

1. Heeft het DB/AB, overwegende de publieke opinie en de standpunten van gemeenteraden, bezwaren tegen het opvoeren van de controledruk bij burgers en aanbieders?
2. Indien geen bezwaar; stemt het DB/AB in met het inzetten van detailcontroles gedurende een proefperiode van één jaar tegen extra kosten van € 350.000?
3. Stemt het DB/AB in met een éénjarige pilot met Annual Insights, of een ander bureau, voor nadere analyses van jaarrekeningen van geselecteerde aanbieders met een maximumbudget van € 20.000?

NB:

Eerdere opmerkingen in AB:

Mevrouw Blaak meldt dat de werkgroep van de Regioraad bezorgd is dat er een heksenjacht ontstaat op pgb-houders. De vraag is of met het nieuwe inkoop- 9 contract niet ook strakker aan de voorkant wordt geoordeeld. De heer Verheij vindt het niet goed om voorbij te gaan aan het AEF-advies. Hij vindt het een morele plicht om alles te doen om te zorgen dat het geld niet op de verkeerde plek terechtkomt. Je hoeft niet alles na te pluizen, je kunt ook risicogericht te werk gaan. De heer Kraaijeveld meent dat het besluit is om een investeringsvoorstel te maken. Het komt dus nog terug bij het AB of het DB. Tot nu toe blijkt het in de regio Zuid-Holland Zuid te overzien. Hij is het eens met de heer Verheij en wil zich voor dit jaar meer richten op de aanbieders dan op de pgb-houders. De heer De Meij vindt dit moreel een serieus onderwerp. Onderzoek wijst uit dat er duizenden bv's zijn die dit uitvoeren met allerlei subconstructies. Hij mist de ervaring die in Almelo en Twente is opgebouwd op dit domein. Mevrouw Baggerman steunt de vorige sprekers. Uit een onderzoek van haar gemeente kwamen ook dubbele rekeningen en bsn-nummers naar voren. De voorzitter ziet in de chat dat mevrouw Lanser verbaasd is dat het AEF-advies niet wordt meegenomen. De heer Magnee reageert dat de SOJ het AEF-advies niet naast zich neerlegt. De door AEF voorgestelde methodiek is een controle aan de achterkant en is enorm arbeidsintensief.

De SOJ stelt dat dit wordt ingevuld door aan de voorkant afspraken te maken. Als het merendeel van de gemeenten van mening is dat een en ander verder uitgezocht moet worden, zal dat gebeuren, maar dat vergt grote inzet. De heer Paans wijst op het rapport van 2016 waarin het jeugddomein is meegenomen. Hij stelt voor om te evalueren wat daarin is geconstateerd. De heer Van Die gaat in principe uit van de 80/20-regel, waarbij 80% van de aanbieders goed werkt. Het invoeren van extra regels staat haaks op de transformatiebeweging. Hij denkt dat er in de aanpak ruimte moet zijn voor steekproefsgewijs onderzoek.

CONCEPT