



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dienst Justitiële Inrichtingen

Directie Forensische Zorg en
Justitiële Jeugdinrichtingen

Controleplan Forensische Zorg

Geldend vanaf 01-01-2026

Voor zorgaanbieders en andere belanghebbenden

Inhoud

1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Doelstelling	2
1.3 Opbouw	2
2. Controleprocessen	3
2.2 Systeem- en formele controles	3
2.3 Horizontaal Toezicht	4
2.4 Materiële controle	4
2.5 Accountantscontrole en dossierreviews	5
2.6 Fraudeonderzoek	5
3. Wettelijk kader en grondslag materiële controle	6
3.1 Grondslag materiële controle	6
3.2 Overig wettelijk kader	7
4. Scope en uitvoer materiële controle	9
4.1 Reikwijdte	9
4.2. Stappen materiële controle	9
4.2.1 Stap 1: Selecteren zorgaanbieders	10
4.2.2 Stap 2: Aankondiging en informatie-uitvraag	11
4.2.3 Stap 3: Uitvoeren specifieke risicoanalyse	11
4.2.4 Stap 4: Uitvoeren detailcontrole	11
4.2.5 Stap 5: Afsluiten hoor- en wederhoor en materiële controle	13
4.2.6 Stap 6: Delen brief van bevindingen	13
4.3 Fraude detectie	14
Bijlage 1: Begrippenlijst controleplan	15

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De minister van Justitie en veiligheid draagt zorg voor de goede uitvoering van de Wet Forensische Zorg (hierna: Wfz), en daarmee samenhangende wettelijke verplichtingen. De Directie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen (hierna: ForZo/JJI) regisseert de keten van de forensische zorg en is verantwoordelijk voor de inkoop en de bekostiging van deze zorg. Om de forensische zorgkosten beheersbaar te houden, is het van essentieel belang dat ForZo/JJI doelmatige zorg inkoopt en controleert of de door zorgaanbieders gedeclareerde zorg rechtmatig en doelmatig is geweest. Daarnaast dient ForZo/JJI zich aan de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) te verantwoorden over de rechtmatigheid van de betaalde forensische zorgkosten. Doordat ForZo/JJI inkoper is van de zorg, is zij afhankelijk van informatie vanuit zorgaanbieders om de rechtmatigheid en doelmatigheid te beoordelen.

1.2 Doelstelling

Dit document beschrijft op welke wijze ForZo/JJI invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid om controles uit te voeren richting de zorgaanbieders/opdrachtnemers. Bij het inzetten van de verschillende controle-instrumenten gelden de volgende generieke doelstellingen:

- Het verwerven van voldoende zekerheid dat de gedeclareerde zorg rechtmatig en doelmatig is;
- Het beheersen van de forensische zorgkosten binnen het stelsel; en
- Het signaleren en bestrijden van oneigenlijk gebruik en/of fraude en preventie hiervan.

Daarnaast draagt het inzetten van verschillende controle-instrumenten bij aan het ondersteunen en verbeteren van toekomstige aanbestedingsprocessen en het monitoren van landelijke trends en ontwikkelingen.

Met dit controleplan toont ForZo/JJI aan, dat wordt voldaan aan de (interne) verantwoordingsplicht. Zorgaanbieders kunnen hier geen rechten aan ontlelen. ForZo/JJI kan besluiten per geval en aan de hand van een belangenafweging van dit controleplan af te wijken. Een op enig moment gegeven oordeel naar aanleiding van enige controle door ForZo/JJI laat onverlet dat bij latere onderzoeken en/of controles (nieuwe) feiten naar voren kunnen komen die het reeds gegeven oordeel in een ander daglicht stellen. Dit kan dus te allen tijde leiden tot een ander oordeel voor latere controles

1.3 Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verschillende controleprocessen. In hoofdstuk 3 wordt het wettelijk kader en de grondslag van de materiële controle beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft het doel en de stappen van de materiële controle.

2. Controleprocessen

2.1 Inrichting en uitvoering van het controleproces

Binnen ForZo/JJI is het team Controle & Beheersing (hierna: het team C&B) verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het controleproces voor de Forensische Zorg. Het doel is om de controles zodanig in te richten dat de rechtmatigheid van de declaratie zoveel mogelijk vooraf of tijdens het declaratieproces geborgd wordt.

Het team C&B kent de volgende controle-instrumenten:

- Systeem- en formele controles
- Horizontaal toezicht
- Materiële controle
- Accountantscontrole en dossierreviews
- Fraudeonderzoek (indien van toepassing)

Om vooraf zekerheid te verkrijgen over declaraties, heeft ForZo/JJI systeem- en formele controles ingericht. Daarnaast stelt het gebruik van data-analyse ForZo/JJI in staat om het declaratiegedrag van zorgaanbieders te monitoren en indien nodig te bevragen. Daarnaast verkrijgt ForZo/JJI door het verantwoorden via Horizontaal Toezicht gedurende het boekjaar zekerheid over de rechtmatigheid van de gedeclareerde zorgprestaties. Dit stelt de zorgaanbieder in staat om tijdig bij te sturen wanneer onrechtmatige declaraties worden geconstateerd. Indien zekerheid op basis van de eerder genoemde instrumenten niet mogelijk is, bestaat de mogelijkheid om achteraf zekerheid te verkrijgen door middel van een materiële controle en/of een accountantscontrole. In dit geval worden onrechtmatige declaraties na afloop van een boekjaar geconstateerd.

2.2 Systeem- en formele controles

Formele controles zijn controles waarbij wordt nagegaan of de door een zorgaanbieder gedeclareerde prestatie voldoet aan de formele randvoorwaarden. Daarbij wordt onder meer beoordeeld of:

- a. een prestatie betreft die geleverd is aan een justitiabele waaraan een voor de forensische zorg in een strafrechtelijk kader geldige strafrechtelijke titel ten grondslag ligt;
- b. een prestatie betreft die geleverd is aan een justitiabele waaraan een indicatie- en plaatsingsbrief ten grondslag ligt die is afgegeven door een daarvoor bevoegd orgaan binnen een bepaalde periode;
- c. een prestatie betreft waarvoor de zorgaanbieder bevoegd is gezien de specifiek met de zorgaanbieder gemaakte inkoopafspraken en het wettelijke kader van de forensische zorg in een strafrechtelijk kader;
- d. het tarief betreft dat voor die prestatie krachtens de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) beleidsregel (tariefbeschikking) is vastgesteld of een tarief betreft welke voor die prestatie door ForZo/JJI met de zorgaanbieder is overeengekomen.

De formele controles vinden hoofdzakelijk geautomatiseerd plaats in het Factuurcontrolesysteem (hierna: FCS) van ForZo/JJI. De geautomatiseerde controles in het FCS worden ook wel systeemcontroles genoemd. De resultaten van de geautomatiseerde controles kunnen leiden tot afkeuring van de ingediende declaraties en acties in de richting van de zorgaanbieder.

2.3 Horizontaal Toezicht

Horizontaal Toezicht is de samenwerking tussen ForZo/JJI en zorgaanbieders, die gebaseerd is op vertrouwen, wederzijds begrip en transparantie in handelen. Het richt zich op een gezamenlijke inspanning om de rechtmatigheid van declaraties in de processen aan de voorkant te borgen.

Zorgaanbieders en ForZo/JJI:

- dragen gezamenlijk zorg voor een juiste besteding van huidige en toekomstige forensische zorguitgaven;
- geven gezamenlijk invulling aan de maatschappelijke verantwoording over deze uitgaven;
- creëren gezamenlijk op een efficiënte, effectieve en tijdige manier zekerheid over deze uitgaven naar alle ketenpartijen.

ForZo/JJI is onderdeel van de landelijke overlegstructuur Horizontaal Toezicht Zorg. Voor het implementeren en toepassen van Horizontaal Toezicht worden de landelijke afspraken en producten toegepast zoals gepubliceerd op www.horizontaaltoezichtzorg.nl.

De materiële controle vervalt vanaf het boekjaar dat de zorgaanbieder verantwoordt op basis van Horizontaal Toezicht, met uitzondering van de volgende situaties:

- Materiële controle specifiek voor gepast gebruik. De mogelijkheden worden onderzocht om doelmatigheid op termijn te includeren in Horizontaal Toezicht.
- Het is nog steeds mogelijk dat ForZo/JJI voor de jaren voorafgaand aan de overgang naar Horizontaal Toezicht materiële controles uitvoert.
- Signalen van fraude kunnen te allen tijde worden onderzocht. ForZo/JJI tracht eventuele signalen zo veel mogelijk tijdens het verantwoordingsgesprek te bespreken.

Daarnaast komt vanaf het boekjaar dat de zorgaanbieder verantwoordt op basis van Horizontaal Toezicht ook de accountantscontrole zoals benoemd bij paragraaf 2.5 te vervallen.

2.4 Materiële controle

Indien de zorgaanbieder niet in aanmerking komt voor Horizontaal Toezicht of nog niet verantwoordt op basis van Horizontaal Toezicht, is ForZo/JJI bevoegd om over te gaan tot uitvoering van materiële controles.

De materiële controle is een onderzoek waarbij ForZo/JJI nagaat of:

- de door de zorgaanbieder in rekening gebrachte prestaties feitelijk zijn geleverd (= rechtmatigheid);
- voor zover dit mogelijk is, de prestaties terecht zijn geleverd, de geleverde zorg het meest aangewezen was gezien de gezondheidstoestand van de forensische cliënten (= doelmatigheid).

De materiële controles worden uitgevoerd conform een vooropgezet stappenplan. Bij iedere stap motiveert ForZo/JJI of de verkregen informatie toereikend is of niet. Bij ontoereikende informatie wordt toegelicht waarom een volgende, zwaardere, controlemaatregel noodzakelijk is. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van dit stappenplan wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Op dit stappenplan zijn voor de verschillende forensische bekostigingsstromen afzonderlijke, specifieke toetsingskaders van toepassing. Om vooraf duidelijkheid te verschaffen over waarop

ForZo/JJI toetst, is in de toetsingskaders op gedetailleerde wijze uiteengezet wat de uitgangspunten zijn, wat de toetsingscriteria zijn, wat het normenkader is, en welke werkzaamheden in welke mate uitgevoerd zullen worden. De normen en bijbehorende toetsingscriteria zijn gebaseerd op geldende wet- en regelgeving, contractuele afspraken tussen zorgaanbieders en ForZo/JJI en veldafspraken.

2.5 Accountantscontrole en dossierreviews

Naast de voorgenoemde controle-instrumenten vindt het verwerven van voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de forensische zorguitgaven ook plaats door middel van onafhankelijke externe accountantscontroles. Dit betreft een controle van de accountant op de door zorgaanbieders jaarlijks en verplicht aan te leveren financiële verantwoordingsdocumenten inzake de forensische zorgomzet. ForZo/JJI publiceert jaarlijks accountantsprotocollen waarin de specifiek door de accountant voor de forensische zorg te controleren aspecten nader zijn uitgewerkt.

Als sluitstuk verstrekt ForZo/JJI jaarlijks de opdracht aan de ADR om reviews uit te voeren bij een aantal geselecteerde externe accountants belast met de controle op de financiële verantwoordingen inzake de forensische zorgomzet. Dit ten behoeve van het vormen van een beeld en een oordeel over de kwaliteit van de door de externe accountant uitgevoerde controlewerkzaamheden conform de algemene gedrags- en beroepsregels voor accountants en de voor de forensische zorg van toepassing zijnde accountantsprotocollen.

2.6 Fraudeonderzoek

Indien van toepassing zal ForZo/JJI dit type onderzoek uitvoeren en/of laten uitvoeren door gespecialiseerde deskundige(n), waaronder begrepen melding aan de daartoe bevoegde instanties. Tevens kan ForZo/JJI ervoor kiezen melding te doen aan de daartoe bevoegde gespecialiseerde instanties en diensten. Op dit moment is ook bijvoorbeeld de toetreding (wetgevingstraject) van DJI tot het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ), een interdepartementaal samenwerkingsverband met andere actoren in de keten waaronder NZa, Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Inspectie Justitie en Veiligheid (Ijv), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Belastingdienst, Openbaar Ministerie (OM), De opsporingsdienst van financiële en fiscale criminaliteit (FIOD), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), en Zorgverzekeraars Nederland (ZN), in behandeling.

Fraudeonderzoek wordt omschreven als:

'een onderzoek waarbij ForZo/JJI danwel enige andere toezichthouder of opsporingsdienst terzake nagaat of de zorgaanbieder valsheid in geschrifte, bedrog, benadeling van rechthebbenden of verduistering pleegt of tracht te plegen ten nadele van bij de totstandkoming of uitvoering van een overeenkomst tot de levering van Forensische Zorg betrokken personen en organisaties met het doel een prestatie, vergoeding, betaling of ander voordeel te krijgen waarop de zorgaanbieder geen recht heeft of recht kan hebben.'

3. Wettelijk kader en grondslag materiële controle

Dit hoofdstuk beschrijft het toepasselijke wettelijke kader en de grondslag van de materiële controle alsmede het gebruik van persoonsgegevens in relatie tot de privacywetgeving. De Minister is bevoegd tot het uitoefenen van controle op de naleving van de overeenkomst met de zorgaanbieder. De rechtmatigheid en doelmatigheid van de verleende zorg wordt getoetst aan de hand van de toepasselijke wet- en regelgeving in de forensische zorg en hetgeen is opgenomen in de (raam)overeenkomst met de zorgaanbieder.

3.1 Grondslag materiële controle

De forensische zorgaanbieder is verplicht om ten behoeve van de materiële controle de noodzakelijke (bijzondere en/of strafrechtelijke) persoonsgegevens te verstrekken aan ForZo/JJL. Voor het verstrekken en verwerken van persoonsgegevens is een grondslag noodzakelijk. De grondslag volgt uit art. 2.6, eerste en tweede lid Wfz jo. art. 2.7, aanhef en onder b, Wfz jo. art. 4.1, eerste en derde lid, aanhef en onder e en g, Besluit Forensische Zorg (hierna: Bfz) jo. hoofdstuk 7 van de Raamovereenkomst, in combinatie met art. 1, derde lid, Wet Marktordening Gezondheidszorg (hierna: Wmg) jo. art. 68a, eerste en derde lid, Wmg jo. art. 7:457 eerste lid laatste volzin Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) jo. art. 9, tweede lid, aanhef en onder g, Algemene verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) jo. art. 10 AVG. Voorgaande geeft tevens een doorbrekingsgrond voor de verwerking van bijzondere én strafrechtelijke persoonsgegevens en een wettelijke plicht om informatie te verstrekken, zodat de zorgaanbieder haar medisch beroepsgeheim mag doorbreken.

Besluit Forensische Zorg en Raamovereenkomst

De Minister is bevoegd tot het uitoefenen van (materiële) controle op de naleving van de overeenkomst met de zorgaanbieder, voor zover dat is geregeld in de met de zorgaanbieder gesloten (raam)overeenkomst. De grondslag voor de verwerking ten behoeve van materiële controle is nader uitgewerkt in artikel 4.1 van het Bfz en artikel 7 van de raamovereenkomst tussen DJI en de zorgaanbieder. De wetgever heeft bepaald dat in de overeenkomst afspraken gemaakt dienen te worden over controle op de naleving van het inkoopcontract. Met extra nadruk op de rechtmatigheid en doelmatigheid. Voor de controles dient de zorgaanbieder informatie te verstrekken.

Conform het bepaalde in artikel 4.1 van het Bfz bevat de raamovereenkomst bepalingen inzake de uitvoering door ForZo/JJL en terzake van materiële controles met betrekking tot de naleving van de raamovereenkomst door de zorgaanbieder. In artikel 7, derde lid, raamovereenkomst is bepaald dat met inachtneming van het bepaalde krachtens de Wmg, als ook de Wet Geneeskundige Behandelovereenkomst (hierna: WGBO), de AVG, de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (wet BIG), de Wet Langdurige Zorg (hierna: WLZ) en de overige wet- en regelgeving materiële controles worden verricht. Zorgaanbieder maakt ter facilitering van deze controle de administratie eenvoudig toegankelijk en de administratie zodanig inzichtelijk dat er sprake is van een navolgbare audit trail voor de ingediende declaraties.

In de raamovereenkomst zijn bepalingen opgenomen dat de zorgaanbieder op verzoek van ForZo/JJI onder meer inzage geeft in protocollen, beleidsstukken en andere documenten, indien en voor zover dit noodzakelijk is voor een uitvoering van de controle. Zorgaanbieder zal ieder te declareren dan wel gedeclareerd zorgproduct zodanig vastleggen binnen de wettelijke mogelijkheden in het betreffende zorgdossier dat iedere declaratie in het kader van de materiële controle verantwoord kan worden.

Tevens zijn in de raamovereenkomst ook bepalingen opgenomen dat de zorgaanbieder bij eventuele detailcontroles binnen de wettelijke mogelijkheden de medewerkers van ForZo/JJI toegang verleent tot het (medische) dossier van justitiabelen voor het uitvoeren van controles. Hierbij dient te worden vermeld dat de beoordeling, indien deze van medisch-inhoudelijke aard is, plaatsvindt door een ter zake deskundige, voorzover wettelijk voorgeschreven BIG-geregistreerd is.

Wet Marktordening Gezondheidszorg (Wmg)

In artikel 1 van de Wmg is de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover het de inkoop van forensische zorg betreft, gelijkgesteld met een ziektekostenverzekeraar en onder het toezicht van de NZa gebracht, waardoor de Wmg grotendeels van overeenkomstige toepassing is op forensische zorg. Gelet op artikelen 36, 37, 38, 62 en 68 van de Wmg is de NZa bevoegd tot het stellen van regels op het gebied van de administratieve verplichtingen in de forensische zorg. In artikel 68a van de Wmg zijn bepalingen vastgelegd dat zorgaanbieders medewerking verlenen aan door ziektekostenverzekeraars uit te voeren controles. Uit het systeem van de wet blijkt tevens de verplichting van ForZo/JJI om te controleren op de ingekochte zorg bij zorgaanbieders.

3.2 Overig wettelijk kader

Wet Forensische Zorg (Wfz)

In en bij onder meer de Wfz en de Raamovereenkomst is vastgelegd dat de medewerkers van ForZo/JJI alle ter zake dienende inlichtingen worden verstrekt. Eveneens bij en uit onder meer de Wfz en Raamovereenkomst blijkt dat, voorzover voor de uitoefening van hun taak of uit hoofde van algemene beginselen van behoorlijk bestuur of in het belang van de zorgaanbieder zelf redelijkerwijs nodig is, zijn de betreffende medewerkers bevoegd de op forensische zorg betrekking hebbende stukken in te zien.

Gebruik persoonsgegevens in relatie tot Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Een materiële controle is gehouden aan vigerende wettelijke bepalingen omtrent het gebruik van persoonsgegevens. Bij een materiële controle zal in eerste instantie gebruik worden gemaakt van de bij ForZo/JJI al beschikbare persoonsgegevens. Te denken valt aan declaratiegegevens, indicatie- en plaatsingsgegevens en gegevens inzake de strafrechtelijke titel. Indien deze onvoldoende zekerheid geven over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de geleverde zorg, en ook andere algemene controlemiddelen geen uitsluitsel geven, kunnen aanvullende persoonsgegevens worden opgevraagd bij de zorgaanbieder.

De werkwijze zoals beschreven in het controleplan omvat een zo beperkt mogelijke uitwisseling van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid als bedoeld in de AVG. Bij de uitvoering van controles, voor zover dat noodzakelijk is voor DJI om te voldoen aan zijn

wettelijke verplichtingen, worden alleen persoonsgegevens verwerkt die noodzakelijk zijn voor de in het betreffende algemene of specifieke controleplan aangegeven controle- of onderzoeksdoeleinden. Met het oog op de vereiste proportionaliteit van de daarbij noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens schrijft het betreffende controleplan voor dat de controle/het onderzoek niet verder mag gaan dan gelet op het betreffende onderzoeksdoel en de omstandigheden van het te onderzoeken geval noodzakelijk is. Op deze wijze wordt voldaan aan de proportionaliteitseis uit de AVG.

Regeling Langdurige Zorg (Rlz) en de Regeling Zorgverzekering (Rz)

ForZo/JJI valt formeel niet onder de Rlz en de Rz; deze uitvoeringsregelingen van de WLZ en de Zorgverzekeringswet bevatten een uitgebreide regeling inzake de uitvoering van de materiële controle. Om uniformiteit in de aanpak met andere ziektekostenverzekeraars te borgen, is in dit controleplan zoveel mogelijk aansluiting gezocht met de bestaande kaders die voor de zorgaanbieders gelden in de betreffende financieringsstromen. In dit controleplan staan de stappen beschreven die doorlopen worden in het materiële controleproces binnen de forensische zorg.

4. Scope en uitvoer materiële controle

4.1 Reikwijdte

Het doel van de materiële controle is om voldoende zekerheid te verwerven dat de gedeclareerde zorgprestaties rechtmatig en doelmatig zijn. ForZo/JJI streeft naar een hoge mate van zekerheid bij het vaststellen van de (on)rechtmatigheid. Het is niet realistisch om een absolute mate van zekerheid te verwerven want in dat geval zouden controle-inspanningen uitermate arbeidsintensief en daarmee kostbaar en inefficiënt zijn. De begrenzing van materiële controleactiviteiten is daarom gelegen in het verwerven van voldoende zekerheid. Als onvoldoende zekerheid is verworven op basis van de door zorgaanbieder geleverde stukken, heeft ForZo/JJI de bevoegdheid om zelfstandig, binnen de geldende kaders, een conclusie te trekken omtrent de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de gedeclareerde zorgprestaties.

Zorgaanbieders kunnen gedurende de looptijd alsook na expiratie van de raamovereenkomst voor één of meerdere materiële controles worden benaderd. Wettelijk gezien mag ForZo/JJI tot 5 jaar terug controles uitvoeren (algemene verjaringstermijn op grond van artikel 3:310 BW). Daar waar geen contractuele afspraken zijn gemaakt over controletermijnen, en indien zich geen bijzonderheden voordoen, houdt ForZo/JJI een termijn van 3 jaar aan, een en ander ter beoordeling aan ForZo/JJI.

4.2. Stappen materiële controle

ForZo/JJI heeft de materiële controle opgesplitst in verschillende controlestappen en maakt hierbij gebruik van een trapsgewijze controlemethode. Hierbij ligt primair de nadruk op het uitvoeren van proces- en/of systeemgerichte werkzaamheden. Daarnaast worden ook altijd gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd. Bij het uitvoeren van de materiële controle wordt rekening gehouden met het proportionaliteitsprincipe. Proportionaliteit stelt de afweging aan de orde of de privacy-inbreuk van de te onderzoeken gegevens wel in verhouding staat tot het beoogde doel. Voor de zorgaanbieder wordt vooraf duidelijk weergegeven welke verschillende fases deel uitmaken van de materiële controle. ForZo/JJI informeert de zorgaanbieder tussentijds wanneer op een bepaalde stap onvoldoende zekerheid is verkregen of risico's worden geconstateerd.

De werkzaamheden die worden uitgevoerd ten behoeve van het verkrijgen van voldoende zekerheid zijn per bekostigingssoort uitgewerkt in toetsingskaders. Deze toetsingskaders beschrijven per specifiek risico de relevante normen en toetsingscriteria. De onderliggende risico's zijn afkomstig uit de landelijke V&C lijst¹, die jaarlijks wordt vastgesteld door een werkgroep binnen de governance van Horizontaal Toezicht Zorg, in samenspraak met veldpartijen. Indien voor een controledoel geen specifiek toetsingskader beschikbaar is, wordt per zorgaanbieder voorafgaand aan de controle een specifiek controleplan opgesteld.

Indien op basis van de uitgevoerde proces-, systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden onvoldoende zekerheid is verkregen, zal ForZo/JJI het restrisico terugdringen tot een voor ForZo/JJI acceptabel niveau middels het uitvoeren van aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden. Daarnaast geldt dat indien niet is voldaan aan de voorgenoemde voorwaarden, of wanneer dit

¹ Gepubliceerd op www.zorgprestatiemodel.nl

beargumenteed efficiënter wordt geacht, ForZo/JJI kan besluiten om af te wijken van de trapsgewijze controlemethode en onmiddellijk kan overgaan tot een geheel gegevensgerichte controleaanpak.

Hieronder worden de stappen van de materiële controle schematisch weergegeven:

Figuur 1 Controlestappen materiële controle



ForZo/JJI streeft in dit proces naar een zo kort mogelijke doorlooptijd. Het proces van hoor en wederhoor is derhalve ingebed in de stappen 3 en 4 om de doorlooptijd van de finale stappen 5 en 6 waar mogelijk te minimaliseren. Op deze wijze verkrijgt ForZo/JJI sneller inzicht in de bevindingen en verkrijgt de zorgaanbieder sneller duidelijkheid over de uitkomsten van de materiële controle.

4.2.1 Stap 1: Selecteren zorgaanbieders

Alvorens te starten met het uitvoeren van de materiële controle, verricht ForZo/JJI een algemene risicoanalyse, oftewel een analyse die erop is gericht te bepalen op welke onderdelen de materiële controle zich zal richten. De algemene risicoanalyse is erop gericht om te bepalen op welke (categorieën) aanbieders de materiële controle zich zal richten. Het kan hier aldus gaan om een zorgbrede analyse, dan wel om een analyse naar een specifieke categorie zorgaanbieders. De algemene risicoanalyse vindt plaats op de gegevens die reeds beschikbaar zijn bij ForZo/JJI, zoals declaratiegegevens en openbaar beschikbare gegevens. Uit de algemene risicoanalyse blijkt welke risico's ForZo/JJI in algemene zin loopt op niet-rechtmatige of ondoelmatige zorg.

ForZo/JJI selecteert de zorgaanbieders die in aanmerking komen voor de materiële controle als volgt:

1. periodiek en/of;
2. ad hoc steekproefsgewijs en/of;
3. op basis van een verzoek en/of;
4. een signaal en/of;
5. een mogelijke risico-indicatie.

4.2.2 Stap 2: Aankondiging en informatie-uitvraag

ForZo/JJI kondigt de materiële controle aan middels een aankondigingsbrief. Gezamenlijk met deze brief wordt ook het van toepassing zijnde toetsingskader gedeeld, zodat de zorgaanbieder tijdig geïnformeerd is over de uit te voeren werkzaamheden. In het toetsingskader wordt beschreven welke vragen en vormen van (detail)controle trapsgewijs worden ingezet om de rechtmatigheid (en doelmatigheid) van de geleverde zorg vast te stellen. Wanneer een toetsingskader ontbreekt, wordt een specifiek controleplan opgesteld waarin de risico's per (categorie) zorgaanbieder worden benoemd.

4.2.3 Stap 3: Uitvoeren specifieke risicoanalyse

Indien de resultaten van de algemene risicoanalyse onvoldoende zekerheid bieden, voert ForZo/JJI middels een materiële controle een specifieke risicoanalyse uit op de individueel geselecteerde zorgaanbieder aan de hand van het van toepassing zijnde toetsingskader.

Dit betreft een analyse die primair gericht is op de vraag of de zorgaanbieder aantoonbaar afdoende maatregelen heeft getroffen ter beheersing van de risico's zoals opgenomen in het toetsingskader of, indien van toepassing, het specifiek controleplan. Om dit vast te stellen maakt ForZo/JJI, naast voor haar reeds beschikbare gegevens, tevens gebruik van de door de zorgaanbieder aangeleverde informatie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende controlemiddelen, zoals data-analyse, verbandscontroles, gegevensgerichte werkzaamheden (niet zijnde een detailcontrole) en aanvullende informatieverzoeken met als doel het vaststellen of de opzet, het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen aangetoond kan worden. Als na de specifieke risicoanalyse blijkt dat de zorgaanbieder aantoonbaar in opzet, bestaan en werking voldoende beheersmaatregelen heeft genomen en/of het resterende risico tot een acceptabel niveau is teruggebracht, wordt de materiële controle bij de zorgaanbieder afgerond.

Wanneer uit de specifieke risicoanalyse blijkt dat de werking van de beheersmaatregelen op het resterende risico niet toereikend is aangetoond, of geheel ontbreekt, wordt de zorgaanbieder in de gelegenheid gesteld aanvullende onderbouwing aan te leveren. Deze aanvullende onderbouwing dient ertoe om het resterende risico terug te brengen tot een, door ForZo/JJI te beoordelen, acceptabel niveau.

Indien na afronding van de specifieke risicoanalyse en de eventueel ontvangen aanvullende onderbouwing nog sprake is van een onacceptabel resterend risico, wordt overgegaan tot het uitvoeren van een detailcontrole. De uitvoering en reikwijdte van deze detailcontrole worden nader toegelicht in stap 4.

4.2.4 Stap 4: Uitvoeren detailcontrole

Indien uit de specifieke risicoanalyse in stap 3 blijkt dat onvoldoende zekerheid is verkregen over de opzet, bestaan en de werking van beheersmaatregelen, of wanneer het resterende risico onacceptabel blijft, wordt overgegaan tot het uitvoeren van een detailcontrole. Een detailcontrole betreft diepgaandere gegevensgerichte werkzaamheden waarbij, afhankelijk van de aard van het risico en de benodigde zekerheid, op individueel cliëntdossier- en declaratieniveau wordt vastgesteld of de gedeclareerde zorg feitelijk is geleverd, of deze rechtmatig was en, indien noodzakelijk voor het controledoel, doelmatig is geweest. De detailcontrole wordt uitgevoerd volgens een vooraf gedefinieerde trapsgewijze systematiek, waarbij telkens wordt gekozen voor de minst ingrijpende controlemethodiek die het controledoel realiseert. Daarbij wordt strikt rekening gehouden met de geldende privacywetgeving, professionele standaarden en de specifieke context van de forensische zorg.

In alle gevallen geldt dat persoonsgegevens van justitiabelen, zoals namen, adressen, geboortedata, burgerservicenummers en andere identificerende gegevens, zoveel mogelijk worden gemaskeerd/afgeschermd (gepseudonimiseerd) voordat deze aan ForZo/JJI worden verstrekt. Het SKN wordt in de regel wel direct gebruikt in zijn oorspronkelijke vorm. ForZo/JJI bepaalt per situatie de meest passende controlemethodiek, afgestemd op de aard en omvang van het resterende risico en de informatie die benodigd is om het controledoel te behalen. Hierbij wordt steeds uitgegaan van de minst ingrijpende werkwijze die het vereiste zekerheidsniveau waarborgt.

In lijn hiermee past ForZo/JJI bij het uitvoeren van een detailcontrole de volgende trapsgewijze systematiek toe, waarbij rekening gehouden dient te worden met de proportionaliteit:

- a. Detailcontrole zonder inhoudelijke inzage in het cliëntendossier: hierbij valt te denken aan een rooster, uren- en aanwezigheidsregistratie(s) die voor controledoel noodzakelijke gegevens van de justitiabele bevatten (zoals SKN of cliëntnummers).
- b. Detailcontrole, waarbij de zorgaanbieder inzage verschaft in het cliëntendossier en medische informatie maskeert/afschermt (pseudonimiseert): bij dit type onderzoek stellen auditoren in het cliëntendossier de feitelijke levering van zorg (=rechtmatigheid) vast. De zorgaanbieder verstrekt de gemaskeerde/afgeschermd (gepseudonimiseerde) stukken aan ForZo/JJI. De gemaskeerde/afgeschermd (gepseudonimiseerde) documentatie moeten ten minste herleidbaar zijn tot een SKN. De verdere informatieonderdelen waarover ForZo/JJI beschikking dient te kunnen krijgen, zijn afhankelijk van het specifieke controledoel en worden vastgelegd in het geldende toetsingskader of specifiek controleplan behorend bij het desbetreffende risico.
- c. Detailcontrole met een inzage in het cliëntendossier (op locatie) (zonder maskering/afscherming, pseudonimisering), zonder zorginhoudelijke beoordeling, door een auditor: bij dit type onderzoek stellen auditoren, net als bij stap b, in het cliëntendossier de feitelijke levering van zorg (=rechtmatigheid) vast. Hiervoor is, indien onvoldoende zekerheid is verkregen in stap b, inzage in het medisch dossier noodzakelijk. ForZo/JJI moet dit kunnen herleiden naar een SKN.
- d. Detailcontrole met inzage in het cliëntendossier (op locatie) (zonder maskering/afscherming, pseudonimisering), met zorginhoudelijke beoordeling, door terzake deskundige en voorzover de wet dat voorschrijft een BIG-geregistreerde medewerker. Indien voorgaande stappen ontoereikend zijn of indien sprake is van een doelmatigheidsonderzoek, raadpleegt ForZo/JJI een (BIG-geregistreerde) terzake deskundig medisch adviseur van DJI. Onder diens verantwoordelijkheid wordt inzage verkregen in de volledige medische informatie. Waar nodig worden relevante passages gekopieerd ten behoeve van het controledossier.

Zoals uit de bovenstaande systematiek blijkt, wordt in het gehele materiële controleproces bijzondere aandacht besteed aan de bescherming van persoonsgegevens van justitiabelen. Gevoelige cliëntinformatie wordt uitsluitend ingezien door daartoe bevoegde medewerkers en niet zonder juridische grondslag verstrekt aan derden. Detailcontrole met dossierinzage vindt uitsluitend plaats wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is, en na een zorgvuldige afweging van minder ingrijpende alternatieven. De wetgever stelt op basis van wet- en regelgeving, waaronder de Wmg, Wfz, WGBO

en het BW, etc., duidelijke eisen aan de inrichting van de administratie door zorgaanbieders. Ook ForZo/JJI heeft dergelijke vereisten contractueel vastgelegd. Van zorgaanbieders wordt verwacht dat zij, waar mogelijk, een duidelijke scheiding aanbrengen tussen declaratiegegevens en overige cliëntgegevens, waaronder medische informatie en overige dossiervorming. Het is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder om een navolgbare en toegankelijke audit trail in te richten die recht doet aan deze scheiding.

Binnen de context van de materiële controle kunnen medische dossiers, voor zover noodzakelijk en proportioneel, worden ingezien door daartoe bevoegde medewerkers van DJI, waaronder medewerkers van ForZo/JJI, ook indien zij niet BIG-geregistreerd zijn. Deze inzage vindt uitsluitend plaats in het kader van de rechtmatigheidscontrole en binnen de geldende wettelijke kaders. De bewijslast met betrekking tot de rechtmatigheid van de gedeclareerde zorg rust te allen tijde bij de zorgaanbieder.

Afwijking trapsgewijze controlesystematiek

ForZo/JJI neemt als uitgangspunt dat directe inzage in het cliëntendossier alleen in uiterste gevallen noodzakelijk is. Dit laat onverlet dat er situaties voorzienbaar zijn, waarin duidelijk is dat het specifieke controledoel alleen kan worden behaald door het uitvoeren van een detailcontrole. In een dergelijk geval hoeft ForZo/JJI uiteraard niet eerst die andere stappen, zoals deze gelden in, met name, de eerste fase (minder ingrijpende, maar niet tot resultaat leidende instrumenten), in te zetten. Indien zich een voorkomende situatie voordoet motiveert ForZo/JJI schriftelijk jegens de zorgaanbieder waarom een detailcontrole met een inhoudelijke inzage in het cliëntendossier noodzakelijk is.

4.2.5 Stap 5: Afsluiten hoor- en wederhoor en materiële controle

Vanaf stap 3 vangt het traject van hoor en wederhoor aan en eindigt in deze fase. Na het uitvoeren van de materiële controle, zullen de concept bevindingen gedeeld worden met de zorgaanbieder. De zorgaanbieder krijgt de gelegenheid om hier binnen een redelijke termijn schriftelijk op te reageren in het kader van hoor- en wederhoor. Indien tijdens de controle tekortkomingen zijn geconstateerd, wordt de zorgaanbieder in staat gesteld om aan de hand van aanvullende onderbouwing ForZo/JJI tot andere inzichten te brengen.

4.2.6 Stap 6: Delen brief van bevindingen

ForZo/JJI informeert de zorgaanbieder over de uitkomsten van de materiële controle middels een brief van bevindingen en, indien van toepassing, separaat een terugvorderdeclaratie. Bij de opvolging van de bevindingen van de materiële controle zijn repressieve en/of preventieve maatregelen mogelijk. De dossiers worden na afronding van de controle adequaat gearchiveerd, met inachtneming van de wettelijke bewaartermijn.

Repressieve maatregelen

Bij vastgestelde onrechtmatigheid is de consequentie dat ForZo/JJI kan besluiten over te gaan tot een (gedeeltelijke) terugvordering. Indien een structurele onrechtmatigheid is vastgesteld binnen een representatieve deelwaarneming dan worden deze resultaten, rekening houdend met de bevindingen uit de risicoanalyses, geëxtrapoleerd over de gehele verantwoordingsperiode. Indien de aard of omvang van de geconstateerde tekortkomingen daartoe aanleiding geeft, kan ForZo/JJI besluiten om de scope van de materiële controle uit te breiden met één of meerdere jaren, met inachtneming van

de in hoofdstuk 4 genoemde controletermijnen. Dit om vast te stellen of de tekortkomingen zich ook in andere perioden hebben voorgedaan.

Het is mogelijk dat tussen de controleperiode waar de materiële controle op toeziet (scope) en de datum waarop de brief van bevindingen is verstuurd sprake is van een (nieuwe) onrechtmatigheid. Als onderdeel van de repressieve maatregelen zal ForZo/JJI per individuele casus besluiten welke acties passend zijn voor de betreffende periode.

Afhankelijk van de aard van de geconstateerde tekortkomingen kan ForZo/JJI besluiten om een (fraude-) onderzoek te starten. ForZo/JJI kan dit onderzoek laten uitvoeren door een daarvoor bevoegd en gespecialiseerde externe deskundige en/of een melding doen bij de daartoe aangewezen autoriteiten waaronder de NZa, Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), het Openbaar Ministerie (OM) of enige andere instantie. De zorgaanbieder wordt over deze afronding en overdracht geïnformeerd, tenzij het onderzoeksdoel daardoor wordt geschaad.

Preventieve maatregelen

Bij preventieve maatregelen worden verbeterafspraken gemaakt met als doel onrechtmatige declaratie in de toekomst te voorkomen. De zorgaanbieder dient dan een verbeterplan binnen een gezamenlijk bepaalde termijn op te stellen en periodiek over de voortgang en de naleving daarvan te rapporteren.

4.3 Fraude detectie

Als uit de materiële controle, uit signalen van andere afdelingen binnen ForZo/JJI of daarbuiten blijkt dat (mogelijk) sprake is van fraude, dan wordt een fraudeonderzoek zoals beschreven in paragraaf 2.6 ingezet.

Bijlage 1: Begrippenlijst controleplan

1. *Materiële Controle* - Een controle die zich richt op het geheel van werkzaamheden dat ForZo/JJI uitvoert om te verifiëren of de geleverde zorg daadwerkelijk overeenkomt met de gedeclareerde prestatie en of de zorg passend was voor de justitiabele. Het doel is om te controleren of de zorg rechtmatig en doelmatig is verleend. Dit omvat een algemene risicoanalyse, een specifieke risicoanalyse, en indien nodig een detailcontrole.
2. *Fraudeonderzoek* – Een onderzoek dat is gericht op het vaststellen van opzettelijke misleiding of oneigenlijk handelen door de zorgaanbieder, bijvoorbeeld door structurele onjuistheden in de declaratie van zorgprestaties. Dit onderzoek wordt separaat (extern) van de reguliere materiële controles uitgevoerd en kent een eigen juridische grondslag en aanpak.
3. *Controle op rechtmatigheid* – Een controle waarbij ForZo/JJI nagaat of gedeclareerde zorgprestaties feitelijk zijn geleverd en in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving, beleidsregels en contractuele afspraken.
4. *Controle op doelmatigheid* – Een controle waarbij ForZo/JJI nagaat of de geleverde zorg gepast was, gegeven de zorgbehoefte van de justitiabele, en of deze op een doelmatige wijze is geleverd. Begrippen zoals “passende zorg” en “gepast gebruik” vallen hieronder.
5. *Toetsingskader* - Een per risico en financieringsstroom opgesteld normatief kader waarin de controledoelen, risicobeschrijving en werkzaamheden van ForZo/JJI zijn vastgelegd. Het toetsingskader vormt de basis voor de controleaanpak en het bepalen van benodigde werkzaamheden.
6. *Algemene risicoanalyse* – Risicoanalyse uitgevoerd door ForZo/JJI voorafgaand aan het uitvoeren van de materiële controle. Deze wordt uitgevoerd op basis van de door ForZo/JJI beschikbare gegevens, bijv. vanuit declaratieverkeer.
7. *Specifieke risicoanalyse* - Risicoanalyse die wordt uitgevoerd aan de hand van het geldende toetsingskader of specifiek controleplan. In overleg met de zorgaanbieder wordt beoordeeld hoe risico's worden beheerst, waarna per risico de controleaanpak wordt bepaald. Er wordt afgewogen of procesgerichte, systeemgerichte of gegevensgerichte werkzaamheden nodig zijn.
8. *Procesgerichte werkzaamheden* - Controlewerkzaamheden waarbij de nadruk ligt op het beoordelen van de processen waarmee de zorgaanbieder risico's beoogt te beheersen.
9. *Systeemgerichte werkzaamheden* – werkzaamheden waarbij de auditor kijkt naar opzet, bestaan en werking van interne controlesystemen en bijbehorende beheersmaatregelen van de zorgaanbieder.
10. *Gegevensgerichte werkzaamheden* – controlewerkzaamheden waarbij de auditor rechtstreeks auditbewijs verzamelt uit gegevens van de zorgaanbieder om tot een oordeel te komen. Voorbeelden hiervan zijn: detailcontroles, steekproeven, etc.
11. *Detailcontrole* – betreft een verzamelbegrip voor controlemethodes waarbij ForZo/JJI persoonsgegevens vanuit het cliëntdossier van de justitiabele verwerkt die in het bezit zijn van de zorgaanbieder. Dit is een vorm van gegevensgerichte werkzaamheden.
12. *Detailcontrole zonder inzage dossier* – Detailcontrole waarbij op basis van ondersteunende documentatie — zoals roosters, registraties, etc. — wordt vastgesteld of de gedeclareerde zorg is geleverd, zonder dat inzage in het volledige cliëntendossier plaatsvindt.
13. *Detailcontrole met inzage dossier* - Detailcontrole waarbij ForZo/JJI (gedeeltelijke) inzage verkrijgt in het cliëntendossier. Afhankelijk van de aard van het onderzoek kan het gaan om

feitelijke vaststelling van zorglevering (door een auditor) of een zorginhoudelijke beoordeling (door een BIG-geregistreerde zorgprofessional).