13 februari 2026

Toelichting mandaatbesluit rechtmatigheidscontroles SOZ

SOZ is een bedrijfsvoeringsorganisatie (met mandaat) in het kader van de jeugdwet en werkt voor 13[1] gemeenten in de regio Holland Rijnland. SOZ contracteert (specialistische) jeugdhulpaanbieders, voert contractmanagement, geeft uitvoering aan het berichtenverkeer, betaalt facturen van jeugdhulpaanbieders en verantwoordt (op basis van rechtmatigheid) de jeugdhulpmiddelen aan de deelnemende gemeenten. Dit is verwoord in de gemeenschappelijke regeling Serviceorganisatie Zorg Holland Rijnland. Uit hoofde van betaling van facturen en verantwoording aan de gemeenten is belangrijk dat SOZ de prestatielevering door jeugdhulpaanbieders te controleren/onderzoeken en vast te stellen. Daarnaast heeft SOZ een contract met de jeugdhulpaanbieders. In het contract is artikel 78 opgenomen. Dit artikel luidt als volgt: Holland Rijnland is gerechtigd tot het verrichten van materiële controle en het doen van fraudeonderzoek conform paragraaf 6b van de Regeling Jeugdwet. In het contract is de mogelijkheid tot het voeren van een materiële controle en fraudeonderzoek opgenomen voor SOZ. Deze mogelijkheid is tot nu toe nog niet geëffectueerd. Vandaar het gevraagde mandaat door SOZ om dit te effectueren, zodat SOZ dit artikel in het gemandateerde contractmanagement kan betrekken. Zonder dit mandaat kan SOZ geen invulling geven aan artikel 78 van het contract.

In de (GR) regeling (art.4) zijn de volgende taken voor SOZ opgenomen:

a) Het uitvoeren van contractmanagement, contractbeheer, financiële administratie en betalingen voor regionale jeugdhulp en gespecialiseerde jeugdhulp;
b) Het namens elke deelnemer optreden als budgethouder, het accorderen van facturen en verantwoordingen op basis van toetsing aan de gesloten overeenkomsten met de aanbieders en zodanig dat de deelnemers daarmee aan de voor hen geldende verantwoordingsvereisten kunnen voldoen;
c) Het namens de deelnemende gemeenten verzorgen van de digitale uitwisseling van iJW-berichten met aanbieders conform de landelijke i-standaarden. Daarbij wordt tevens de woonplaats van jeugdigen en hun ouders/verzorgers getoetst in de Basisregistratie Personen (BRP) van de opdrachtgevende deelnemer;
d) Het namens de deelnemende gemeenten verzorgen van de Jeugdbeschermingstafel, met inachtneming van de daartoe door de deelnemers vastgestelde beleidsmatige kaders.
e) Leveren van een bijdrage en advies bij de verantwoordingscyclus waaronder het genereren van adequate managementinformatie en informatie voor de planning en controlcyclus;
f) Het archiveren op basis van de Archiefwet van alle relevante (contract)stukken inzake de in dit artikel vermelde taken inclusief archieven betreffende taken die door rechtsvoorganger(s) zijn gevormd;
g) Gevraagd en ongevraagd adviseren aan gemeenten over beleidsontwikkeling die de uitvoering betreffen;
h) En bovenstaande taken op op andere beleidsvelden in het Sociaal domein als gemeenten daartoe besluiten.

[1] Waarbij voor de gemeente Alphen aan de Rijn alleen wordt gewerkt ten behoeve van de gesloten jeugdhulp en veiligheid (GI's)

Om uitvoering te geven aan de genoemde taken is de secretaris-directeur van SOZ per 1 januari 2023 gemandateerd door de colleges van de deelnemende gemeenten. Relevant in deze casus is de volgende mandatering:

a) Het toekennen van budgetplafonds aan aanbieders;
b) Het monitoren op naleving van de contracten inclusief het afleggen van rekening en verantwoording door de aanbieders en zo nodig handhaven van een correctie naleving van de contracten;
c) Het optreden als budgethouder, het accorderen van facturen en verantwoordingen op basis van toetsing van de gesloten overeenkomsten met de aanbieders en zodanig dat de Gemeente daarmee aan de voor hen geldende verantwoordingsvereisten kunnen voldoen;
d) Het monitoren van budgetten (van aanbieders en van segmenten) en bij (dreigende) onder – of overschrijdingen komen tot herschikking van budgetten of clientenstops.

Uit het huidige mandaat blijkt dat SOZ geen mandaat heeft materiële controle noch andere verdiepende controles in de zin van de Regeling Jeugdwet. SOZ kan alleen formele controles uitvoeren om vast te stellen of het gedeclareerde in overeenstemming is met de dienst en het tarief dat is overeengekomen. Hierna volgt waarom het belangrijk is dat SOZ gemandateerd dient te zijn voor de uitvoering van materiële controle. Het proces van de specialistische jeugdhulp ziet er als volgt uit.

Specialistische jeugdhulpproces

Het (specialistische) jeugdhulpproces in de regio Holland Rijnland ziet er als volgt uit:

- De jeugdige gaat naar gemeentelijke toegang /huisarts/ andere verwijzer (in overeenstemming met de Jeugdwet), die verwijst naar een jeugdhulpaanbieder. Jeugdige gaat met verwijzing naar jeugdhulpaanbieder;
- Jeugdhulpaanbieder stuurt naar SO Zorg een verzoek om toewijzing (via het berichtenverkeer);
- SO Zorg toetst op woonplaatsbeginsel en het contract, stelt vast dat jeugdige 18- is etc, en vervolgens stuurt SOZ een toewijzing naar jeugdhulpaanbieder;
- De toewijzing is voor jeugdhulpaanbieder de start van zorg, waarna facturatie en betaling van de geleverde zorg(prestaties) volgen.

Het verwijzen van een jeugdige naar een jeugdhulpaanbieder kan worden gezien als het bestellen van specialistische jeugdzorg in het kader van het inkoopproces. Dus het bestellen van de specialistische jeugdhulp wordt gedaan door verwijzers, waaronder de gemeentelijke toegang. Hierna volgt het wettelijk kader voor controles en toetsing van facturatie.

Regeling Jeugdwet

In de Regeling Jeugdwet zijn de drie controles (paragraaf 6B, artikel 1) benoemd en die zijn als volgt geformuleerd:

Formele controle

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

a) Een prestatie betreft die is geleverd ten behoeve van een jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen de gemeente van het college;
b) Een prestatie betreft voor een in de wet bedoelde dienst;
c) Een prestatie betreft tot levering waarvan degene die de declaratie indient jegens de gemeente bevoegd is;
d) *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*

e) *Het gedeclareerde bedrag een verrekening als bedoeld in artikel 8.2.1, derde lid, van de wet betreft*.

Formele controles omvatten onder meer de toetsing van (een deel van) de rechtmatigheid van de ingediende declaraties. SO Zorg stelt door middel van formele controlewerkzaamheden vast of de uitgaven onder de Jeugdwet rechtmatig zijn. Deze controles vinden hoofdzakelijk geautomatiseerd plaats tijdens de standaardverwerking (via het berichtenverkeer) van facturen. Deze taak is door de gemeenten gemandateerd aan SO Zorg (omdat SO Zorg als budgethouder optreedt en de facturen van de aanbieders betaalt). En vervolgens verantwoordt SO Zorg zich hierover naar de gemeenten.

Materiële controle

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 kinderbeschermingsmaatregel of op jeugdreclassering, en
f) Aansluit bij een verrekening als bedoeld in artikel 8.2.1, derde lid, van de wet.

Met het huidige mandaat kan SO Zorg de materiële controle niet uitvoeren, terwijl de SO Zorg zich aan de gemeenten moet verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige inzet van de financiële middelen. Deze verantwoording wordt door de 13 gemeenten gebruikt (zoals in de GR is opgenomen) voor de gemeentelijke jaarrekening.
Met name het vaststellen of de prestaties (prestatielevering) die jeugdhulpaanbieders bij SO Zorg factureren feitelijk geleverd (vast te stellen door middel van materiële controle) zijn, kan onder het huidige mandaat niet worden uitgevoerd. Bij de prestatielevering gaat het erom dat de jeugdhulpaanbieder documentatie en informatie aanlevert uit het personeelsdossier en zorgdossier van een jeugdige. In sommige situatie kan de aanlevering van informatie en documentatie uit het zorgdossier aangemerkt worden als detailcontrole. En derhalve om uitvoering te kunnen geven aan de materiële controle dient SO Zorg gemandateerd te worden door de gemeenten.

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.

Dus het uitvoeren van een detailcontrole is een logisch gevolg op de materiële controle indien de controledoelstellingen niet met een materiële controle kunnen worden gerealiseerd.

Aanvullend mandaat SO Zorg

Zoals eerder is aangegeven kan SO Zorg hetgeen onder formele controle wordt verstaan uitvoeren met het huidige mandaat. Het mandaat ontbreekt nu voor het voeren van een materiële controle en een detailcontrole, terwijl dit uit hoofde van het toetsen van de rechtmatige inzet van de financiële middelen wel benodigd is voor SO Zorg.

SO Zorg wil niet aangewezen worden als toezichthouder (tenzij gemeenten anders beslissen). SO Zorg wil alleen de mogelijkheid (vanuit mandaat) om de genoemde controles bij jeugdhulpaanbieders uit te voeren. De bevoegdheid heeft te maken met het voeren van de controles, het bij de aanbieders opvragen van informatie en documentatie om de prestatielevering te toetsen en waar nodig op basis van controleresultaten maatregelen te treffen.

Personele inzet

Met het bestuur van SO Zorg is gesproken over de uitvoering van de genoemde controles. Het bestuur vindt het zeer belangrijk dat SO Zorg deze controles uitvoert en dat SO Zorg voldoende geëquipeerd is om deze controles uit te voeren. SO Zorg heeft personen die deze controles kunnen uitvoeren, waaronder ook personen met een SKJ-registratie. Met het bestuur van SO Zorg is afgesproken dat wanneer meer personele inzet benodigd is, SO Zorg dit personeel kan aantrekken. De eindverantwoordelijkheid van deze controles ligt in handen van de concerncontroller. De concerncontroller is een onafhankelijke functionaris die al eindverantwoordelijk is voor de rechtmatigheid.

De rol van toezichthouder behoort (wat SOZ betreft) toe aan de desbetreffende gemeente. Dit betekent dat er intensieve afstemming dient plaats te vinden tussen SOZ en de toezichthouders in de regio Holland Rijnland.

Uitvoering controles

De uitvoering van de controles wordt uitgewerkt in een Algemeen Controleplan. De uitvoering van de controles dient te voldoen aan de principes van proportionaliteit[2] en subsidiariteit.

De uitvoering van de controles dient gebaseerd te zijn op een fundament vanuit risico's en signalen. Deze signalen kunnen binnen SOZ ontstaan omdat in de analyses van facturatie[3] bepaalde afwijkingen worden geconstateerd of contractmanagement (of andere teams binnen SOZ) signalen hebben. Ook signalen van derden (zoals gemeentelijke beleidsmedewerkers, IGJ, toegang of toezichthouders) kunnen aanleiding zijn voor de uitvoering van controles. Voorbeeld van een signaal of risico is dat aanbieders bij ons prestaties factureren die niet door ons zijn besteld. Met de controles wil SOZ vaststellen dat de prestaties die gefactureerd zijn feitelijk ook geleverd zijn. Voorbeeld: de lokale toegang heeft een jeugdige verwezen naar een jeugdhulpaanbieder voor het ontvangen van individuele begeleiding. De jeugdhulpaanbieder levert zorg in groepsverband maar factureert individuele begeleiding. Een ander voorbeeld is dat de verwijzing een startmoment heeft met een hoge intensiteit voor een bepaalde duur. Die intensiteit ligt vast. De jeugdhulpaanbieder kan in de loop van tijd de intensiteit en zwaarte van zorg afschalen, maar de jeugdhulpaanbieder factureert de verwezen zorg en niet de feitelijk geleverde zorg.

[2] Ook de regionale inrichting en uitvoering van deze controle behoren tot proportionaliteit en subsidiariteit.
[3] De analyses zijn regionaal voor alle deelnemende gemeenten tegelijk.

De algemene risicoanalyse wordt door SOZ uitgevoerd waarbij de jeugdhulpaanbieders regionaal worden benaderd, omdat het contract regionaal is afgesloten.

De uitvoering van de controles vindt gefaseerd[4] plaats. Iedere fase wordt geëvalueerd en wanneer blijkt dat in de desbetreffende fase de controledoelstellingen niet gerealiseerd zijn, dan gaan wij over tot de volgende fase. Volgens de Regeling Jeugdwet dienen wij bij de uitvoering van de controles eerst met een licht regime te starten (fase 1 = formele controle) en vervolgens per opvolgende fase te verzwaren tot een eventueel fraudeonderzoek. SOZ wil het volledige mandaat ontvangen voor alle controles, omdat in sommige casussen het verstandig kan zijn dat SOZ de verzwaring van de controles op zich neemt of dat de uitvraag voor bepaalde informatie en documentatie niet onder een andere controle valt. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn om de prestatielevering vast te stellen door verslagen uit het zorgdossier te ontvangen (dit valt onder detailcontrole). SOZ heeft SKJ geregistreerd personeel. Uiteraard zal in alle casussen afgestemd worden met de toezichthouders van de gemeenten. De afstemming zal vanaf de start van de controles worden gedaan, zodat de toezichthouders op de hoogte zijn van de controles die SOZ uitvoert. Wat SOZ betreft komt er een structureel overlegtafel tussen SOZ en toezichthouder(s). Hoe we dit met elkaar gaan doen zal nader worden uitgewerkt met de toezichthouders.

SOZ wil op basis van de controleresultaten maatregelen kunnen treffen zoals beschreven is in het Algemeen Controleplan.

Wet Bibob
In de contracteringsprocedure wordt op basis van uitsluitingscriteria getoetst of jeugdhulpaanbieders een crimineel/malafide achtergrond hebben. Dit dekt deels de bedoeling van de Wet Bibob maar niet in het geheel de reikwijdte van de wet Bibob. SOZ zal met gemeenten (met bijv. gemeente Leiden) nadenken hoe de reikwijdte van de wet Bibob geïmplementeerd kan worden in de contracten met de jeugdhulpaanbieders.

[4] Deze fasering is uitgewerkt in het Algemeen Controleplan.