

Ketenregie trekkingsrecht PGB
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
070 4267353

Terugvorderen van Betalingen in het PGB Trekkingsrecht

Inhoudelijke toelichting op de gemaakte afspraken d.d. 3 september 2015

10 september 2015

Gemaakte afspraken

1. Evidente fouten (zoals dubbele betalingen, betalingen aan de verkeerde zorgverlener) moeten hersteld worden. Deze worden hersteld door de SVB bij de zorgverlener.
2. Pgb-gelden welke door de budgethouder niet aan de juiste zorg of binnen het budget besteed zijn, kunnen door de budgetverstrekker teruggevorderd worden. De budgetverstrekker neemt hiertoe een besluit.
3. Budgethouders en zorgverleners mogen niet de dupe worden van onduidelijkheden als gevolg van de landelijke terugvalscenario's. Dit kan in bepaalde gevallen tot gevolg hebben dat onrechtmatige betalingen toch niet teruggevorderd worden door de budgetverstrekker. Afsproken is dat de budgetverstrekker alleen zal overgaan tot terugvorderen als er op het moment van betalen sprake was van een regulier (vastgesteld) budget en zorgovereenkomst.

Toelichting

PGB Betalingen zijn rechtmatig indien ze voldoen aan de voorwaarden uit het toegekende budget en de vastgestelde zorgovereenkomst. In het normale proces van het PGB trekkingsrecht vindt controle op deze voorwaarden vóór uitbetaling plaats, opdat elke betaling in principe rechtmatig is. In de terugvalscenario's hebben deze controles niet of in mindere mate kunnen plaatsvinden omdat de budgettoekenningen vanuit de verstrekkers of de zorgovereenkomsten van de budgethouder op zich lieten wachten of niet konden worden verwerkt. Ook was het noodzakelijk om spoedbetalingen via het Rapid Response Team uit te voeren waarbij delen van het administratieve proces tijdelijk overgeslagen werden.

Als gevolg van bovenstaande kunnen reeds gedane betalingen dus onterecht of onrechtmatig blijken te zijn. Er kan sprake zijn van *een onverschuldigde betaling* aan de zorgverlener (de zorg waarvoor is betaald is niet geleverd) of ongerechtvaardigde verrijking van de budgethouder (de budgethouder had formeel geen recht op deze betaling). Het Burgerlijk Wetboek dan wel de Algemene wet bestuursrecht geeft de degene die de onverschuldigde betaling heeft gedaan (in dit geval de SVB) of onrechtmatig is verarmd (de verstrekker) het recht dit terug te vorderen bij de zorgverlener resp. de budgethouder, mits deze op de omstandigheden die tot deze verrijking hebben geleid aangesproken kan worden.

Deze toelichting brengt de situaties in beeld waarin het redelijk en billijk geacht wordt om het recht op terugvorderen daadwerkelijk tot uitvoer te brengen en bedragen terug te vorderen. Deze notitie heeft tot doel om helder te maken in welke gevallen wel en niet teruggevorderd wordt, en in welke gevallen de budgetverstrekker daar zelf over beslist (conform zijn wettelijke beleidsvrijheid).

Uitgangspunten

- Fraude en misbruik moet streng aangepakt worden, en zou altijd tot terugvorderen moeten leiden.
- Er wordt gestreefd naar landelijke afspraken voor situaties waarin het terugvalscenario actief was. In normale situaties beslissen de budgetverstrekkers zelf over terugvorderen, zij hebben daarvoor de wettelijke beleidsvrijheid.
- Deze notitie gaat over terugvordering van betalingen die door de SVB in het kader van het PGB Trekkingsrecht gedaan zijn.

- De PGB houder heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de rechtmatige inkoop van zorg en betalingen ten laste van het toegekende budget. Van groot belang is echter of de budgethouder ook in staat is geweest deze verantwoordelijkheid te nemen middels goede informatievoorziening en budget(uitputtings)overzichten. Dit belang heeft nadrukkelijk meegespeeld in de beschrijving van de situaties en de adviezen m.b.t. terugvorderen.
- Zorgkantoren en Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorginhoudelijke toetsing van overeenkomsten en de toekenning van PGB's. Zij besluiten tot terugvordering als betalingen niet aan de voorwaarden in de zorgovereenkomsten en toegekende budgetten voldoen. Zolang de zorginhoudelijke toetsing van een zorgovereenkomst door zorgkantoor/gemeente niet heeft plaatsgevonden mag een budgethouder geen nadeel ondervinden van het inkopen van zorg die inhoudelijk buiten de PGB regels valt, tenzij de budgethouder aantoonbaar op de hoogte was van het overtreden van PGB regels.
- De zorgverlener is verantwoordelijk voor het leveren van de contractueel overeengekomen zorg aan de budgethouder. Zolang de zorgverlener de contractueel overeengekomen zorg heeft geleverd en daarvoor is betaald, kan die niet aangesproken worden op het leveren van onrechtmatige zorg.

Doel van terugvorderen

Het terugvorderen van onjuiste betalingen op basis van het trekkingsrecht PGB heeft als doel om de ontstane onrechtmatigheid te herstellen. Naast de juridische aspecten heeft dit nog meer voordelen:

- onterecht verminderde budgetruimte wordt hersteld opdat de budgethouder weer kan beschikken over de budgetruimte waar hij recht op heeft;
- de uitputtingsoverzichten van de SVB aan de budgethouder en verstrekkers zijn inhoudelijk correct;
- het controleren van de juistheid van kosten en opbrengsten bij verstrekkers respectievelijk zorgaanbieders wordt niet gehinderd door onzekerheden in de cijfers veroorzaakt door onrechtmatige betalingen. Overigens neemt ook het maken van afspraken over al dan niet terugvorderen deze onzekerheden weg.

Om deze voordelen volledig te benutten zullen vorderingen vlot, maar ten minste uiterlijk vóór (boekhoudkundige) afsluiting van het budgetjaar 2015 uitgevoerd moeten worden.

Relatie met het herstelplan

Terugvorderen is een manier om onrechtmatige betalingen te herstellen. Maar, het herstelplan bevat ook activiteiten om onjuiste betalingen te herstellen. Daarom moet er altijd eerst gekeken worden of onrechtmatige betalingen niet op een andere manier dan terugvorderen hersteld kunnen worden. Daarmee wordt voorkomen dat een budgethouder of een zorgverlener met een terugvordering belast wordt die wellicht niet nodig was geweest.

Uitvoering van terugvorderen in het PGB trekkingsrecht

Terugvorderen is een juridische procedure om situaties waarbij onrechtmatige gelden zijn uitbetaald of ongerechtvaardigde verrijking is ontstaan (in de vorm van diensten of goederen) te herstellen en

daar waar mogelijk weer terug te brengen naar de oorspronkelijke situatie. In de praktijk kan er op verschillende manieren invulling gegeven worden aan terugvorderen:

- het treffen van een betalingsregeling (bijvoorbeeld stortingen door de budgethouder in zijn budget bij de SVB);
- verrekenen van vorderingen. In het stelsel van trekkingsrechten is dit juridisch gesproken complex vanwege de driehoeksrelatie budgethouder-betaler-zorgverlener. De betalingsplicht jegens de zorgverlener (met bijhorende vordering), die voortvloeit uit de zorgovereenkomst, ligt juridisch gezien primair bij de budgethouder. Omdat de zorgverlener geen rechtstreekse aanspraak op betaling door de SVB kan doen zijn er tussen de SVB en de zorgverlener in principe zelden tot nooit vorderingen die tegen elkaar wegstreept kunnen worden. Dit maakt verrekenen juridisch problematisch.
- vorderen van betalingen. De budgethouder wordt te kennen gegeven dat de verstrekker aanspraak maakt op een bedrag, de budgethouder heeft een schuld.
- invorderen van betalingen. Er wordt een incassoprocedure gestart om de aanspraak te effectueren.

De vorderende en gevorderde partij varieert ook:

- Indien een betaling aan de zorgverlener niet voldoet aan de PGB regels, de financiële regels uit het budget of de zorginhoudelijke regels in de zorgovereenkomst is de Gemeente of het Zorgkantoor de vorderende partij op de budgethouder.
- Indien een betaling niet voldoet aan administratieve vereisten of er is een vergissing gemaakt is de SVB de vorderende partij op de zorgverlener.

Criteria voor terugvorderen

Bij het ontwikkelen van de notitie zijn de volgende criteria gebruikt in de afweging voor het wel of niet starten van een terugvorderingstraject:

- a) is er sprake van een onverschuldigde betaling aan de zorgverlener conform de definitie van het Burgerlijk Wetboek? Voorbeelden hiervan zijn betalingen zonder dat zorg is geleverd, dubbele betalingen vanwege een administratieve fout, of betaling aan een verkeerde zorgverlener.
- b) Waren het budget en/of de zorgovereenkomst op het moment van betalen ambtshalve toegekend (er was een terugvalscenario actief), of definitief geaccordeerd door de verstrekker (regulier budget/zorgovereenkomst)?
- c) valt de budgethouder aantoonbaar te verwijten dat de betaling onrechtmatig was? Heeft hij/zij bijvoorbeeld belangrijke informatie uit beschikkingen of signalen over twijfel van de rechtmatigheid bewust genegeerd?

- d) lange doorlooptijd in het administratieve proces. Als MijnPGB pas na lange tijd na sturen van de beschikking aangeeft wat de precieze budgetcriteria zijn, vermindert dat de helderheid voor de budgethouder en daarmee in bepaalde gevallen de grond voor terugvorderen.

Situaties m.b.t. terugvorderen

Bovenstaande uitgangspunten en criteria zijn verwerkt in een schema welke een indeling maakt naar situaties waarin wel, niet en mogelijk teruggevorderd kan worden.

Controle situatie		Situatie tijdens betaling				
		Regulier Budget Regulier ZOK	Regulier Budget Ambtshalve ZOK	Ambtshalve Budget Regulier ZOK	Ambtshalve Budget Ambtshalve ZOK	
Formeel onjuiste betaling	Zorg niet geleverd of reeds betaald	Declaratie dubbel betaald				
		1. verrekenen of terugvorderen door SVB bij zorgverlener				
		Bruto betaald i.p.v. netto				
		2. verrekenen of terugvorderen door SVB bij zorgverlener				
		Kruising van spoed- en reguliere betaling				
		3. verrekenen of terugvorderen door SVB bij zorgverlener				
		Budgethouder meldt indiening onjuiste factuur				
	4. verrekenen of terugvorderen door SVB bij zorgverlener					
	Zorg in natura ontvangen + betaald uit PGB					
	5. storting door budgethouder of terugvorderen door verstrekker bij budgethouder (evt. via SVB)					
Budgethouder niet woonachtig in gemeente						
6. storting door budgethouder of terugvorderen door verstrekker bij budgethouder (evt. via SVB)						
Zorg niet geleverd						
7. storting door budgethouder of terugvorderen door verstrekker bij budgethouder (evt. via SVB)						
Zorg wel geleverd	binnen definitief budget + conform ZOK		8. niet terugvorderen			
	binnen definitief budget + niet conform ZOK		9. lokaal beoordelen	10. niet terugvorderen	11. lokaal beoordelen	12. niet terugvorderen
	buiten definitief budget + conform ZOK		13. lokaal beoordelen*	14. lokaal beoordelen*	15. niet terugvorderen	16. niet terugvorderen
	buiten definitief budget + niet conform ZOK		17. lokaal beoordelen*	18. lokaal beoordelen*	19. lokaal beoordelen*	20. niet terugvorderen

Situaties m.b.t. terugvorderen

Leeswijzer:

Bovenstaande figuur geeft links de verschillende controlesituaties weer waar sprake van kan zijn op het moment dat geconstateerd wordt dat een betaling formeel onjuist is. De getoonde situaties in de kolommen van het schema gelden tijdens het moment dat de budgethouder de declaratie indiende of een bedrag betaald werd. Die momenten zijn leidend om te bepalen in welke mate de budgethouder op de hoogte was van de omstandigheden welke geleid hebben tot een formeel onjuiste betaling, en de mate waarin de budgethouder daar op invloed op had.

* Administratieve vertragingen

Een belangrijk voorbehoud in de lokale beoordeling wordt gemaakt voor die situaties waarin vertragingen of fouten in het administratieve proces een duidelijke rol hebben gespeeld. Indien bijvoorbeeld een verlaging in het reguliere budget pas vele maanden later verwerkt werd in het SVB systeem, waardoor in de tussentijd declaraties konden doorgaan en het bijgestelde budget inmiddels is overschreden, valt dit niet zonder meer te verwijten aan de budgethouder en moet terugvorderen achterwege blijven.

Situatie 1 t/m 5; Zorg niet geleverd of reeds betaald; onverschuldigde betaling, terugvorderen

In situaties waarin bij controle van een betaling blijkt dat de zorg niet geleverd is en of reeds betaald is, is er sprake van een onverschuldigde betaling, dan is verrekenen of terugvorderen mogelijk en gewenst. Deze handelingen kunnen uitgevoerd worden door de SVB bij de zorgverlener, daar er geen budget- of zorgovereenkomstinhoudelijke gronden zijn waarop de betaling als onterecht betiteld wordt.

Bij het uitvoeren van de terugvordering moet de SVB zorgvuldig te werk gaan in het communiceren van de oorzaak en de uit te voeren correctie richting de zorgverlener en de budgethouder. Overwogen kan worden om een coulancebeleid op te stellen waarbinnen de SVB de mogelijkheid heeft om van deze richtlijn af te wijken, bijvoorbeeld bij geringe bedragen of in situaties waarin budgethouders en/of zorgverleners in een eerder stadium veelvuldig belast zijn geweest met invoeringsproblematiek.

Situatie 6 t/m 7; Zorg geleverd maar verkeerd betaald; ongerechtvaardigde verrijking, terugvorderen

In deze situaties is er wel zorg verleend, maar is deze door de verkeerde verstrekker betaald. Hier is vordering mogelijk en veelal gewenst bij de budgethouder. Hierbij wordt opgemerkt dat deze niet degene is die de betaling ontvangen heeft. Met 'verstrekker' wordt de partij bedoeld wiens budget ten onrechte is uitgenut.

Situaties 8, 10, 12, 15, 16, 20; ambtshalve budget of zorgovereenkomst, niet terugvorderen

In situaties waarin eerdere betalingen op basis van ambtshalve budgetten en/of zorgovereenkomsten plaatsvonden is er onvoldoende grondslag om terug te vorderen. De voorwaarden welke aan de betaling verbonden werden waren op het moment van betalen immers niet bekend, beschikbaar of vastgesteld.

Situaties 9, 11, 13, 14, 17, 18, 19; regulier budget of zorgovereenkomst, lokaal beoordelen

In situaties waarin er sprake is van reguliere budgetten en/of zorgovereenkomsten op het moment van indienen van de declaratie en/of betalen, geeft deze notitie geen uitsluitel over wel of niet (laten) verrekenen of terugvorderen. In deze situaties is er immers geen afhankelijkheid van de landelijke terugval- en herstelscenario's. De verstrekker heeft eigen beleidsvrijheid om te besluiten binnen de grenzen van de wet (WMO 2015 (art 2.1.4 lid 4) , Wlz (art 10.2.4) en Jeugdwet (art. 2.9 lid d)).

In deze situaties is het relevant om na te gaan in hoeverre de budgethouder (en evt. de zorgverlener) had kunnen weten dat er een overschrijding van het budget of afwijking van de zorgovereenkomst zou optreden, bijvoorbeeld omdat de budgethouder reeds een toekenningsbeschikking ontvangen had, en deze wetenschap bewust heeft achtergehouden. De bewijslast ligt hierbij bij de verstrekker.

In deze situaties vindt eventuele vordering plaats bij de budgethouder, terwijl deze niet degene is die de betaling ontvangen heeft.

Communicatie naar de budgethouder

Voorgaande laat zien dat er diverse situaties zijn waarin terugvorderen aan de orde kan zijn. Met betrekking tot de communicatie naar de budgethouder geldt het volgende:

- voor de SVB is de budgethouder in principe het eerste aanspreekpunt in de communicatie met betrekking tot terugvorderen. Daarbij is echter van belang om de budgethouder niet onnodig in de actieketen te betrekken. Bijvoorbeeld bij het verrekenen van een evidente administratieve fout is een overweging op zijn plaats of het zinvol is dat de budgethouder actie moet ondernemen om de zorgverlener en de SVB een betalingsregeling in de vorm van een verrekening te laten afspreken. Tevens zijn er situaties denkbaar waarbij de budgethouder niet op de hoogte was van (onjuiste) betalingen aan de zorgverlener, bijvoorbeeld bij een per abuis doorlopend maandloon bij overlijden van een budgethouder;
- in alle gevallen van verrekenen of terugvorderen is zorgvuldige communicatie vanuit de specifieke situatie belangrijk.