

Bestuursrechtelijke herziening en terugvordering Wmo 2015 en Jeugdwet

Handreiking voor gemeenten



Colofon

Deze handreiking is een product van het Team Zorg van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG. Kijk voor meer publicaties op www.vng.nl/fraudepreventie of op www.naleving.net.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de VNG.

Disclaimer: Dit document is zorgvuldig en met medewerking van diverse partijen samengesteld; dit sluit eventuele onvolkomenheden niet uit. Aan de inhoud kunnen daarom geen rechten worden ontleend. Uitgebracht in opdracht van VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving.

Juli 2018

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Wettelijke regeling heronderzoek, herziening en terugvordering in de Wmo 2015	4
Wettelijke regeling heronderzoek, herziening en terugvordering in de Jeugdwet	9
Regels en uitvoeringspraktijk	10

Inleiding

Er gaan grote bedragen om in de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Uw gemeente zet zich in voor een rechtmatige en doelmatige besteding van deze financiële middelen. Maar soms blijkt dat er sprake is van een onrechtmatigheid of zelfs van fraude, waarbij opzettelijk misbruik is gemaakt van de voorziening of het persoonsgebonden budget (pgb). In deze handreiking leest u welke stappen u kunt doorlopen als u onrechtmatigheden constateert en de beslissing voor ondersteuning of hulp wilt herzien en onterecht verstrekte gelden wilt terugvorderen.

Handhaving en naleving in de Wmo 2015 en de Jeugdwet begint met goede informatieverstrekking aan de cliënt, goed onderzoek bij meldingen en aanvragen voor ondersteuning en jeugdhulp en duidelijke rapportages en beschikkingen. Hiervan gaat een preventieve werking uit. Meer informatie over deze preventieve stappen vindt u in de factsheet [Fraude voorkomen bij maatwerkvoorziening Wmo 2015 | Tips en aandachtspunten](#).

Na verstrekking van een voorziening of pgb is het belangrijk dat u heronderzoek doet naar de 'lopende' verstrekkingen. Zo onderzoekt u periodiek of de voorziening nog noodzakelijk en doeltreffend is. Ook toetst u bij een heronderzoek of een verstrekt pgb op de juiste wijze wordt besteed.

Daarnaast kan uw gemeente signalen ontvangen dat er iets aan de hand is rond een eerder verstrekte voorziening of pgb, bijvoorbeeld via de toezichthouder of de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook naar aanleiding daarvan kunt u een heronderzoek starten. Gebruik voor het opzetten en uitvoeren van een onderzoek naar aanleiding van een onrechtmatigheidssignaal ons gedetailleerde stappenplan.¹

Blijkt naar aanleiding van een heronderzoek dat er sprake is van onrechtmatigheden, dan kan uw gemeente maatregelen nemen. Die maatregelen zijn in de wet zelf beschreven. Het gaat om de herziening van de toekenning en om terugvordering van de geldswaarde van de maatwerkvoorziening of het pgb.

De Wmo 2015 noch de Jeugdwet geven de vereiste juridische grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. In het kader van handhaving van deze wetten kunt u dus geen bestuurlijke boete opleggen. Daarmee is terugvordering het sluitstuk van de bestuursrechtelijke handhaving ten opzichte van de cliënt.

Doel en reikwijdte van deze handreiking

Deze handreiking gaat in op de uitvoeringsaspecten van bestuursrechtelijke herzienings- en terugvorderingsmogelijkheden bij cliënten via de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Naast een beschrijving van de wettelijke regelingen vindt u aandachtspunten bij het gebruik van de bevoegdheden. Omdat beide wetten op het punt van terugvordering enigszins verschillende regels kennen, lichten we ze in deze handreiking apart toe.

Over de civielrechtelijke regels rond terug- en invordering van voorzieningen en pgb's van cliënten en van anderen (zoals van derden die uit het pgb worden betaald en aanbieders die op basis van een contract of via een subsidierelatie door de gemeente worden betaald voor het leveren van voorzieningen) verschijnt in het najaar van 2018 een separate handreiking.

¹ Het stappenplan 'Opzetten en uitvoeren van een rechtmatigheidsonderzoek Wmo 2015 en Jeugdwet' vindt u op www.naleving.net en op het forum van de VNG.

Wettelijke regeling heronderzoek, herziening en terugvordering in de Wmo 2015

Besluit uw gemeente om een heronderzoek te starten, als periodiek onderzoek of naar aanleiding van een onrechtmatigheidssignaal, dan vindt u de basis om te handelen in een aantal artikelen in de Wmo 2015. Het gaat om de artikelen 2.3.9 Wmo 2015 (heronderzoek), 2.3.10 Wmo 2015 (herziening) en 2.4.1 Wmo 2015 (terug- en invordering).

Artikel 2.3.9 Periodiek heronderzoek toekenningen ondersteuning

1. Het college onderzoekt periodiek of er aanleiding is een beslissing als bedoeld in artikel 2.3.5 of 2.3.6 te heroverwegen.
2. Artikel 2.3.2, tweede tot en met zesde lid, en artikel 2.3.5, zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Het gaat in het eerste lid van artikel 2.3.9 om periodiek heronderzoek naar zowel verstrekte maatwerkvoorzieningen in natura als naar verstrekte pgb's. Dergelijk heronderzoek is een verplichting voor gemeenten, het is geen kan-bepaling, maar dwingend geformuleerd.

Uw gemeente kan in haar eigen beleid nadere uitwerking geven van deze verplichting, bijvoorbeeld door prioriteit te geven aan heronderzoeken naar verstrekkingen waarbij er een groter risico is op misbruik of oneigenlijk gebruik. Als VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (VNG KCHN) beschreven we een aantal risicofactoren die u kunt gebruiken bij (de prioriteitsstelling bij) deze onderzoeken.²

Bij heronderzoeken kunt u gebruikmaken van gegevens die zijn ingewonnen door een toezichthouder (zie [artikel 6.1 lid 1 Wmo 2015](#) en [paragraaf 5.2 Algemene wet bestuursrecht](#)). Ook kunt u, onder bepaalde voorwaarden, zo nodig gegevens opvragen bij andere partijen/instanties (zie [paragraaf 5.2 Wmo 2015](#)). Gebruik hiervoor ook de matrix gegevensuitwisseling.³

In het tweede lid is geregeld dat u bij het heronderzoek gebruik kunt maken van het 'stappenplan' zoals opgenomen in [artikel 2.3.2 lid 2 tot en met 6, Wmo 2015](#).

Ook kunt u bezien of de cliënt in aanmerking komt of kan komen voor voorzieningen vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz), die voorliggend zijn op de Wmo 2015 (zie [artikel 2.3.5 lid 6 Wmo 2015](#)).

2 De documenten 'Risico-indicatoren bij zorg in natura' en 'Risico-indicatoren bij een pgb' kunt u vinden op www.naleving.net of op het forum van de VNG.

3 Ook de matrix 'Gegevensuitwisseling bij uitvoering, fraudepreventie en fraudebestrijding Wmo en Jeugdwet' staat op www.naleving.net en het forum van de VNG.

Artikel 2.3.10 Herziening en intrekking toekenningen

1. Het college kan een beslissing als bedoeld in artikel 2.3.5 of 2.3.6 herzien dan wel intrekken, indien het college vaststelt dat:
 - a. de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid,
 - b. de cliënt niet langer op de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget is aangewezen,
 - c. de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget niet meer toereikend is te achten,
 - d. de cliënt niet voldoet aan de aan de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget verbonden voorwaarden,
 - e. de cliënt de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget niet of voor een ander doel gebruikt.
2. Het college bepaalt in de beslissing, bedoeld in het eerste lid, het tijdstip waarop de beslissing in werking treedt.

Toelichting

Op basis van de uitkomst van een (periodiek her-)onderzoek kunt u tot de conclusie komen dat een eerdere toekenning moet worden herzien of ingetrokken op basis van één van de gronden die zijn genoemd in lid 1 van dit artikel.

Met name de onder a, d en e genoemde gronden zijn van belang in het kader van handhaving. Het gaat dan in de eerste plaats om het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens. Met andere woorden: schending van de inlichtingenplicht (zie [artikel 2.3.8 lid 1 Wmo 2015](#)). Voorwaarde daarbij is dat de verstrekking van juiste gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid. Dat wordt genoemd onder a.

Een andere grond om een toekenning te herzien of in te trekken, is het niet voldoen aan de daarbij gestelde verstrekkingvoorwaarden. Dit staat vermeld onder d.

Ook kan uw gemeente besluiten tot herziening of intrekking van een toekenning, als de cliënt de toegekende maatwerkvoorziening of het toegekende pgb niet of voor een ander doel gebruikt. Dit staat beschreven onder e.

Lid 2 bepaalt dat bij een beslissing tot herziening of intrekking van een toekenning uw gemeente moet bepalen met ingang van welk moment de beslissing in werking treedt. Dat kan bijvoorbeeld ook met terugwerkende kracht zijn.

Besluit u tot herziening of intrekking van een eerder toegekende voorziening, dan zult u dat goed moeten onderbouwen. Het gaat immers om belastende besluiten, waarvoor een zwaardere motiveringsplicht geldt (zie [afdeling 3:7 Awb](#)).

Vanwege het belastende karakter van de beslissing is het belangrijk dat uw gemeente in of bij de toekenningsbeslissing duidelijke informatie opneemt over de inlichtingenplicht en de voorwaarden waaronder de voorziening wordt verstrekt. U kunt in de Wmo-verordening ook specifieke eisen stellen aan de inhoud van beschikkingen en de toekenning van een maatwerkvoorziening en pgb.

Een onduidelijke of ontbrekende beschikking kan herziening of intrekking juridisch bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Een goede beschikking, met een duidelijke beschrijving van rechten en plichten, is dus van groot belang voor de handhavingmogelijkheden in de Wmo 2015.

Artikel 2.4.1 Terug- en invordering

1. Indien het college een beslissing als bedoeld in artikel 2.3.5 of 2.3.6 met toepassing van artikel 2.3.10, onderdeel a, heeft ingetrokken en de verstrekking van de onjuiste of onvolledige gegevens door de cliënt opzettelijk heeft plaatsgevonden, kan het college van de cliënt en van degene die daaraan opzettelijk zijn medewerking heeft verleend, geheel of gedeeltelijk de geldswaarde vorderen van de ten onrechte genoten maatwerkvoorziening of het ten onrechte genoten persoonsgebonden budget.
2. Het college kan het terug te vorderen bedrag bij dwangbevel invorderen.

Toelichting

Dit artikel bouwt rechtstreeks voort op het eerdergenoemde artikel 2.3.10 Wmo 2015. Als een toekenning op basis van lid 1, onder a van dat artikel, wordt ingetrokken, en die intrekking vindt plaats met terugwerkende kracht, is het gevolg dat het recht ook met terugwerkende kracht vervalt. Wat in de tussentijd is verstrekt is dan in principe ten onrechte verstrekt. Daarom is in lid 1 van dit artikel 2.4.1 bepaald, dat u de geldswaarde van hetgeen tussentijds is verstrekt kunt terugvorderen van de cliënt, maar ook van degene die daaraan heeft meegewerkt.

Terugvordering is alleen mogelijk als in elk geval de cliënt *opzettelijk* onjuiste gegevens heeft verstrekt. Als gemeente mag u geen andere terugvorderingsgronden in uw verordening opnemen.

Opzet is de meest volledige wilsvorming die achter de gedraging zit. "De cliënt verstrekt willens en wetens onjuiste of onvolledige gegevens. Iemand verleent medewerking aan het opzettelijk verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens als diegene de cliënt daarbij hulp of assistentie verleent, waardoor mede door zijn toedoen sprake is van het willens en wetens verstrekken van die gegevens."⁴ Uw gemeente moet in geval van medewerking ook aantonen dat die persoon met opzet gehandeld heeft om te kunnen terugvorderen op basis van dit artikel. Dit wordt het dubbele opzetvereiste genoemd.

Lid 2 regelt vervolgens dat uw gemeente het terug te vorderen bedrag bij dwangbevel (zie [paragraaf 4.4.4.2 Algemene wet bestuursrecht](#)) kan invorderen.

4 Uitspraak [ECLI:NL:RBOVE:2018:2310](#)

Wettelijke regeling heronderzoek, herziening en terugvordering in de Jeugdwet

Besluit uw gemeente om een heronderzoek te starten, als periodiek onderzoek of naar aanleiding van een onrechtmatigheidssignaal, dan vindt u de basis om te handelen in een aantal artikelen in de Jeugdwet. Het gaat om de artikelen 8.1.3 Jeugdwet (heronderzoek) en 8.1.4 Jeugdwet (herziening, intrekking en invordering).

Artikel 8.1.3 Periodiek heronderzoek en toegekende persoonsgebonden budget

Het college onderzoekt periodiek of er aanleiding is een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget te heroverwegen.

Toelichting

Deze bepaling is inhoudelijk vergelijkbaar met het eerdergenoemde artikel 2.3.9 lid 1 Wmo 2015. Het artikel is echter alleen van toepassing op verstrekte pgb's.

Artikel 8.1.4 Herziening, intrekking, terug- en invordering persoonsgebonden budget

1. Het college kan een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget herzien dan wel intrekken, indien het college vaststelt dat:
 - a. de jeugdige of zijn ouders onjuiste of onvolledige gegevens hebben verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid,
 - b. de jeugdige of zijn ouders niet langer op de individuele voorziening of het daarmee samenhangende persoonsgebonden budget zijn aangewezen,
 - c. de individuele voorziening of het daarmee samenhangende persoonsgebonden budget niet meer toereikend is te achten,
 - d. de jeugdige of zijn ouders niet voldoen aan de voorwaarden van het persoonsgebonden budget, of
 - e. de jeugdige of zijn ouders het persoonsgebonden budget niet of voor een ander doel gebruiken dan waarvoor het bestemd is.
2. Het college bepaalt in de beslissing als bedoeld in het eerste lid het tijdstip waarop de beslissing in werking treedt.
3. Indien het college een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget met toepassing van het eerste lid, onderdeel a, heeft herzien dan wel ingetrokken, kan het college bij dwangbevel geheel of gedeeltelijk het ten onrechte genoten persoonsgebonden budget invorderen.

Toelichting

Artikel 8.1.4 lid 1 en lid 2 Jeugdwet zijn inhoudelijk vergelijkbaar met het eerdergenoemde artikel 2.3.10 Wmo 2015. Lid 3 is vergelijkbaar met artikel 2.4.1 Wmo 2015. Het verschil is weer dat het artikel 8.1.4 Jeugdwet alleen van toepassing is op pgb's.

Daarnaast kent 8.1.4 lid 3 Jeugdwet geen opzetvereiste en is het ook niet van toepassing op andere personen dan de jeugdige en de ouders.

Regels en uitvoeringspraktijk

Twee aparte beslissingen

Uit de beschreven toelichting op de wettelijke bepalingen blijkt dat er een aantal voorwaarden zijn om de herzienings-, intrekking- en terugvorderingsbepalingen toe te passen. Zo is het in de eerste plaats noodzakelijk dat uw gemeente duidelijke beschikkingen afgeeft, met een goede omschrijving van verstrekkingvoorwaarden, rechten en plichten. Die bestuursrechtelijke basis geldt zowel voor de Wmo 2015 als voor de Jeugdwet.

De beslissing tot herziening en/of intrekking en de eventueel daarop volgende beslissing tot terugvordering zijn twee afzonderlijke beslissingen. U kunt beide beslissingen opnemen in één brief, waarbij het belangrijk is dat u het onderscheid duidelijk aangeeft. De beslissing tot terugvordering kunt u pas nemen, nadat uw gemeente besloten heeft tot herziening met terugwerkende kracht.

Opzetvereiste in de Wmo

Voor terugvordering geldt in de Wmo 2015 een zware bewijslast voor uw gemeente. U moet namelijk aantonen dat er sprake is van opzet, in eerste instantie bij de cliënt. Opzet is lastig te bewijzen, zoals ook blijkt uit twee recente uitspraken van de Rechtbank Gelderland.⁵ Gemeenten mochten het verstrekte pgb niet terugvorderen, omdat niet bewezen was dat de onjuiste informatie opzettelijk verstrekt was. Ondanks dat het lastig is, is het niet onmogelijk. De Rechtbank Overijssel oordeelde in een tweetal zaken dat opzet wel bewezen was.”⁶

Als terugvordering juridisch niet mogelijk is, kan uw gemeenten wel beslissen om de toekenning alleen te herzien. Voorbeelden van herziening zijn het stopzetten van de verstrekking of verdere weigering van keuzevrijheid voor een pgb. In dat laatste geval heeft de cliënt, afhankelijk van de situatie, wel recht op een voorziening in natura.

Derdenbeding

In de praktijk gebeurt het ook regelmatig dat de cliënt zelf niet aan het opzetvereiste voldoet, maar degene bij wie hij of zij ondersteuning inkoop via een pgb wel. U kunt artikel 2.4.1 lid 1 Wmo 2015 dan niet toepassen.

Voor dergelijke situaties, waarin de via het pgb ingezette hulpverlener opzettelijk onjuiste gegevens levert, geldt sinds 1 april 2017 de regeling van het derdenbeding (zie [artikel 2a, lid 2, onder c. Uitvoeringsregeling Wmo 2015](#) en [artikel 8a, lid 2 onder c. Regeling Jeugdwet](#)). Via het derdenbeding in de overeenkomst tussen cliënt en zijn hulpverlener kunt u in voorkomende gevallen ook terugvorderen van die hulpverlener. Kanttekening daarbij is dat u als gemeente wel de civielrechtelijke weg moet bewandelen, als de hulpverlener niet vrijwillig terugbetaalt. U kunt dus niet op basis van een beschikking invorderen.

Bestuursrechtelijk terugvorderen is mogelijk als de cliënt zelf onjuiste gegevens heeft verstrekt. Voor het terugvorderen onder de Wmo 2015 is het van belang dat opzet wordt aangetoond. In alle gevallen is het belangrijk dat uw gemeente een gedegen toekenningsbeschikking heeft opgesteld. Als terugvorderen juridisch lastig is, dan is het herzien van de beschikking een goede optie om mogelijke schade te beperken.

5 Uitspraken [ECLI:NL:RBGEL:2018:1372](#) en [ECLI:NL:RBGEL:2018:1396](#).

6 Dat het wel mogelijk is om opzet te bewijzen en een pgb terug te vorderen, blijkt uit deze uitspraak: [ECLI:NL:RBOVE:2018:2309](#) en [ECLI:NL:RBOVE:2018:2310](#).

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**
KCHN

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juli 2018

naleving.net