

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: 15/7422

uitspraak van de meervoudige kamer van **12 JAN. 2017**

in de zaak tussen

AT _____, te _____, eiseres
(gemachtigde: mr. G.J.W. Pulles),

en

VGZ Zorgkantoor B.V. te Eindhoven, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 mei 2015 (het primaire besluit I) heeft verweerder van de door eiseres gegeven verantwoording van de besteding van het aan haar krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) verstrekte persoonsgebonden budget (pgb) over de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2014 een bedrag van € 5.349,48 afgekeurd.

Bij besluit van 12 mei 2015 (het primaire besluit II) heeft verweerder de jaarafrekening van het aan eiseres verstrekte pgb over het jaar 2014 vastgesteld en eiseres medegedeeld dat zij een bedrag van € 7.851,50 diende terug te betalen.

Bij besluit van 17 november 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eiseres tegen de primaire besluiten I en II ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2016. De gemachtigde van eiseres is verschenen. Tevens zijn verschenen R. Jansen, directeur van zorgverlener Rigtergroep B.V., en M. Driessen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door G. van Zon.

Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.
 - 1.1 Eiseres, geboren op 17 juli 1979, is bekend met een depressie in engere zin (licht), een

persoonlijkheidsstoornis NAO en problemen binnen de primaire steungroep (relatieproblemen, werkloosheid en woonproblemen). Eiseres woont samen met haar vriend en dochter in een huurwoning in [redacted]. Eiseres wordt sinds 2011 begeleid door zorgverlener Rigtergroep.

1.2 Bij besluit van 28 december 2013 heeft verweerder aan eiseres een netto pgb toegekend van € 39.904,44 voor het jaar 2014 voor persoonlijke verzorging (€ 9.731 voor 2,0 – 3,9 uur per week), ophoging Zorgzwaartepakket (€ 3.332), begeleiding individueel (€ 22.621 voor 10 – 12,9 uur per week) en begeleiding groep (€ 4.458 voor 4 dagdelen per week). Bij besluit van 1 april 2014 is het netto pgb voor 2014 in verband met een wijziging van de eigen bijdrage gewijzigd in € 39.976,05.

1.3 Op 1 augustus 2013 heeft eiseres een zorgovereenkomst gesloten met Rigtergroep waarin is overeengekomen dat de werkzaamheden van Rigtergroep onder meer bestaan uit persoonlijke verzorging, begeleiding individueel en begeleiding groep.

1.4 Over de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 maart 2014 heeft er een administratief vooronderzoek plaatsgevonden, gevolgd door een huisbezoek aan eiseres op 5 augustus 2014. Bij brief van 2 september 2014 zijn de bevindingen van het administratieve vooronderzoek en het huisbezoek medegedeeld. Omdat gebleken was dat persoonlijke verzorging niet werd geleverd door Rigtergroep, terwijl dit wel werd gefactureerd, en er voor begeleiding groep 14 tot 18 dagdelen per maand werden gefactureerd, terwijl eiseres feitelijk maar 8 tot 10 dagdelen per maand afnam, zou verweerder een deel van de verantwoording afkeuren.

1.5 Bij besluit van 12 september 2014 heeft verweerder van het door eiseres verantwoorde bedrag (€ 19.442,35) over de periode van 1 januari 2014 tot en met 30 juni 2014 een bedrag van € 2.439,23 afgekeurd, op grond van de tijdens voornoemd administratief vooronderzoek en huisbezoek vastgestelde onregelmatigheden. Tegen dit besluit is door eiseres geen bezwaar gemaakt.

1.6 Bij het primaire besluit I heeft verweerder van het door eiseres verantwoorde bedrag (€ 19.871,27) over de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2014 een bedrag van € 5.349,48 afgekeurd, omdat persoonlijke verzorging niet werd geleverd door Rigtergroep, terwijl dit was wel was gefactureerd, en er voor begeleiding groep 14 tot 18 dagdelen per maand gefactureerd waren, terwijl eiseres maar twee keer per week naar de dagbesteding toging (8 tot 10 dagdelen per maand).

1.7 Bij het primaire besluit II heeft verweerder de jaarafrekening van het aan eiseres verstrekte pgb over het jaar 2014 vastgesteld en eiseres medegedeeld dat zij een bedrag van € 7.851,50 dient terug te betalen.

2. Verweerder heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat eiseres niet aan de op grond van artikel 2.6.9 van de Regeling subsidies AWBZ (Rsa) geldende verplichtingen heeft voldaan. Doordat de samenhang tussen de zorgovereenkomst, bankafschriften, facturen en zorgomschrijving ontbreekt is niet vast te stellen of en wanneer de zorg is geleverd (zie hetgeen verweerder ten grondslag heeft gelegd aan het primaire besluit I). Daarnaast heeft eiseres, in strijd met de relevante regelgeving en de strekking van het pgb, op voorhand aangegeven een bepaald bedrag voor pgb beschikbaar te stellen aan Rigtergroep, en worden de facturen (deels) vooraf betaald, dan wel geïncasseerd. Nu verweerder van mening is dat het niet nakomen van de verplichtingen zwaar weegt en is gebleken dat de zorg niet genoegzaam is

verantwoord, is verweerder van oordeel dat bij de vaststelling en terugvordering van het pgb het belang van eiseres dient te wijken voor het belang van verweerder.

3. Eiseres kan zich niet verenigen met het bestreden besluit en stelt zich op het standpunt dat er wel degelijk sprake is van een samenhang tussen de stukken van de verantwoording. Eiseres heeft met Rigtergroep overleg gevoerd over de manier van verantwoorden en het inrichten van de administratie. Ook zou Rigtergroep zelfstandig overleg hebben gevoerd met verweerder over de wijze van factureren, waarna bij Rigtergroep de overtuiging is ontstaan dat op een factuur de zorgfuncties waaruit het ZZP is opgebouwd vermeld dienen te worden, ongeacht of deze ook in die omvang zijn geleverd. Welke zorg daadwerkelijk is geleverd blijkt immers in detail uit de zorgplannen, het zorgprofiel en de daarop door eiseres en Rigtergroep gegeven toelichting. Daarnaast stelt eiseres dat verweerder – gelet op het feit dat eiseres een indicatie heeft voor een Zorgzwaartepakket (ZZP), wat geen optelsom is van individuele zorgfuncties, maar een integraal pakket aan zorg dat past bij een cliëntprofiel van een betrokkene – niet de eis mag stellen dat eiseres (of Rigtergroep) een uitsplitsing maakt naar aantallen aan zorg bestede uren voor verschillende functies. Eiseres verwijst hierbij naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 28 november 2012 (ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6298).

4. Het relevante wettelijke kader.

4.1 In artikel 2.6.9, eerste lid, van de op artikel 44 van de AWBZ gebaseerde Rsa is opgenomen welke verplichtingen aan de verzekerde bij de verlening van een pgb worden opgelegd. In de onderdelen a, c, d en e van deze bepaling, zoals deze bepaling ten tijde hier van belang luidde en voor zover hier van belang is, is het volgende opgenomen.

De verzekerde gebruikt het budget uitsluitend voor betaling van AWBZ-zorg. De verzekerde sluit een schriftelijke overeenkomst met de zorgverlener (zorgovereenkomst) waarin ten minste afspraken zijn opgenomen waaraan de declaraties van de zorgverlener moeten voldoen (declaraties voor verleende zorg worden niet betaald indien zij niet binnen zes weken na de maand waarin de zorg is verleend bij de verzekerde zijn ingediend en een declaratie van een zorgverlener bevat een overzicht van de dagen waarop is gewerkt, het uurtarief, het aantal te betalen uren, het burgerservicenummer en de naam van de zorgverlener, en wordt door de zorgverlener ondertekend). De verzekerde stelt op verzoek van het Zorgkantoor de zorgovereenkomst, declaraties en rekeningafschriften tot vijf jaar na de datum van de subsidievaststelling aan het Zorgkantoor ter beschikking. De rekeningafschriften bevatten in ieder geval de perioden waarop zij betrekking hebben, de datum en het bedrag van de door de verzekerde verrichte betalingen, alsmede de rekeningnummers waarop deze betalingen zijn bijgeschreven. De verzekerde legt door middel van invulling en ondertekening van een daartoe door het zorgkantoor toegezonden formulier verantwoording af over de besteding van het verleende persoonsgebonden budget.

4.2 Ingevolge artikel 2.6.13, tweede lid, van de Rsa wordt na afloop van iedere subsidieperiode de subsidie voor de desbetreffende subsidieperiode vastgesteld.

4.3 Op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan de subsidie lager worden vastgesteld indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

4.4 Op grond van artikel 4:95, vierde lid, tweede volzin, van de Awb kunnen

onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd.

5. De rechtbank overweegt allereerst dat zij de verantwoording over het eerste halfjaar van 2014 bij de beoordeling zal betrekken. Het feit dat deze verantwoording is afgewezen staat er naar het oordeel van de rechtbank niet aan in de weg dat bij de vaststelling van de subsidie de verantwoording nogmaals inhoudelijk wordt beoordeeld. Het rechtsgevolg van een besluit tot vaststelling van subsidie, als bedoeld in artikel 2.6.13, tweede lid van de Rsa, is immers niet gelijk aan het rechtsgevolg van een besluit inzake de verantwoording van het voorschot, in de zin van artikel 2.6.13, eerste lid, van de Rsa. Het feit dat eiseres hiertegen geen bezwaar heeft gemaakt doet hier in dit geval niet aan af (zie ook de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 14 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4642). De rechtbank overweegt in dit verband dat de door eiseres in bezwaar tegen het primaire besluit I verstrekte informatie over de geleverde zorg, zozeer verweven is met de geleverde zorg in het eerste halfjaar van 2014, dat deze geacht moet worden mede daarop betrekking te hebben.

6. De rechtbank komt voor het overige tot de volgende beoordeling.

6.1 De rechtbank stelt vast dat aan eiseres op grond van de AWBZ een indicatie is toegekend voor een Zorgzwaartepakket GGZ03C, in de vorm van een pgb. Deze indicatie staat vast en wordt ook niet bestreden. Op grond van deze indicatie heeft verweerder aan eiseres een pgb toegekend tot een bedrag van € 39.976,05 voor de functies persoonlijke verzorging (2,0 – 3,9 uur per week), ophoging Zorgzwaartepakket, begeleiding individueel (10 – 12,9 uur per week) en begeleiding groep (4 dagdelen per week). In het profiel van dat pakket is sprake van beschermd wonen met intensieve begeleiding en als verblijfskenmerken worden genoemd:

setting: beschut/beschermd wonen

nachtdienst: wakende wacht/in nabijheid

leveringsvoorwaarde: voortdurend in de nabijheid.

6.2 Voorts stelt de rechtbank vast dat in het tussen eiseres en Rigtergroep opgestelde individuele begeleidings- en zorgplan van 2 februari 2014 het budget op jaarbasis is vastgesteld op een bedrag van € 39.904,44 en de beschikbare uren zoals vastgelegd in het zorgplan overeenkomen met wat er in de toekenningsbeschikking pgb over het jaar 2014 aan eiseres is toegekend. In de financiële vertaling van het zorgplan, het zorgarrangement, is vastgelegd hoeveel uren er gemiddeld per week worden ingezet, te weten individuele begeleiding: 4 uur, persoonlijke verzorging: 1 uur, collectieve begeleiding: 2 uur, toezicht (o.a. nachtaanwezigheid) en achtervang calamiteiten: 5,5 uur, indirecte cliëntgebonden werkzaamheden: 2 uur en dagbesteding: 4 dagdelen. Rigtergroep zegt hierover dat het zorgarrangement de basis is van de zorgplanning en de facturen en daarmee gelijk staat aan de realisatie van de zorg. Wanneer blijkt dat er sprake is van afwijkingen, worden deze in de daarop volgende maand op basis van een gespecificeerde factuur verrekend. Blijkt dat de bandbreedte structureel wordt overschreden dan wordt volgens Rigtergroep het zorgarrangement aangepast en zo nodig ook het zorgplan.

6.3 De rechtbank acht op basis van de stukken en de toelichting van de kant van Rigtergroep op de zitting evident dat eiseres voornoemd totaalpakket aan zorg nodig had en dat deze zorg in de periode waar het hier om gaat daadwerkelijk is geleverd. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat Rigtergroep een erkende zorginstelling is. De kans dat er van het toegekende budget nog geld over is acht de rechtbank dan ook te verwaarlozen.

6.4 Voorts overweegt de rechtbank dat in de situatie van eiseres, waarin 24 uur per dag zorgverleners (op afstand) aanwezig of beschikbaar zijn en er op geplande en ongeplande momenten zorg wordt verleend, redelijkerwijs niet van een zorgverlener kan worden verwacht dat er facturen worden aangeleverd die per individuele zorgfunctie gespecificeerd zijn naar dagen waarop is gewerkt, het aantal te betalen uren, dagdelen of etmalen. De vertaling door verweerder van het geïndiceerde zorgzwaartepakket naar zorgfuncties is slechts een methode waarmee een bedrag, de hoogte van het pgb, wordt berekend. Naar het oordeel van de rechtbank hoeft er niet volgens diezelfde (reken)methode verantwoord te worden. Dat laat onverlet dat door eiseres wel inzichtelijk gemaakt dient te worden dat het pgb is besteed aan de geïndiceerde zorg. Naar het oordeel van de rechtbank is hieraan voldaan. Dat blijkt uit de zorgovereenkomst, het zorgplan, het zorgarrangement, de maandfacturen en de door Rigtergroep gegeven toelichting daarop. Het feit dat er telkens vooraf werd gefactureerd doet hier niet aan af, nu Rigtergroep gemotiveerd heeft beargumenteerd dat gebleken afwijkingen verrekend worden, dan wel - bij structurele afwijkingen - het zorgplan en zorgarrangement aangepast worden. Anders dan door verweerder is gesteld, is voor een afdoende verantwoording niet noodzakelijk dat in alle details wordt voldaan aan artikel 2.6.9, eerste lid, van de Rsa, zolang inzichtelijk is dat het pgb is besteed aan de geïndiceerde zorg. Met de door eiseres overgelegde stukken kan het pgb worden vastgesteld. Het beroep van eiseres slaagt in zoverre dan ook.

6.5 Ten aanzien van het standpunt van verweerder dat er geen persoonlijke verzorging is geleverd door Rigtergroep overweegt de rechtbank dat verweerder deze conclusie met name heeft gebaseerd op het gesprek met eiseres tijdens het huisbezoek. Gelet op de bij eiseres bestaande problematiek heeft verweerder hiermee naar het oordeel van de rechtbank niet kunnen volstaan. Daarbij wijst de rechtbank op de aan eiseres toegekende indicatie en het overgelegde zorgplan. Op dit punt heeft verweerder het besluit niet met de benodigde zorgvuldigheid voorbereid.

7. De rechtbank verklaart het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit.

8. Uit het oogpunt van finale geschilbeslechting ziet de rechtbank aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zelf in zaak te voorzien door het bezwaar gegrond te verklaren, de primaire besluiten te herroepen en te bepalen dat de verantwoording over de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2014 alsnog wordt goedgekeurd tot een bedrag van € 19.871,27, de subsidie over het jaar 2014 wordt vastgesteld op € 39.976,05 en de terugvordering van hetgeen over 2014 onverschuldigd is betaald wordt vastgesteld op nihil.

9. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt. De rechtbank veroordeelt verweerder voorts in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.980 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 495 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept de primaire besluiten I en II, en bepaalt dat de door zorgverlener Rigtergroep gemaakte zorgkosten in de verantwoording van het pgb van eiseres over de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2014 worden goedgekeurd tot een bedrag van € 19.871,27, de subsidie over het jaar 2014 wordt vastgesteld op een bedrag van € 39.976,05 en de terugvordering van hetgeen over 2014 onverschuldigd is betaald wordt vastgesteld op nihil;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder aan eiseres het betaalde griffierecht van € 45 vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1.980.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Klein Egelink, voorzitter, mr. J.A. van Schagen en mr. W.H.A.C.M. Bouwens, rechters, in tegenwoordigheid van mr. M.B. Wichman, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op: **12 JAN. 2017**

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: **12 JAN. 2017**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Voorafgeleverd aan de

De griffier van de

rechtbank Gelderland