

# uitspraak

---

## RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: 15/7419

uitspraak van de meervoudige kamer van 31 JAN. 2018

in de zaak tussen

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

en

**VGZ Zorgkantoor B.V.** te Eindhoven, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2015 (het primaire besluit) 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 € 6.842,32 afgekeurd.

Bij besluit van 17 november 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres 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 [naam], directeur van zorgverlener [naam], en [naam]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door G. van Zon.

Op 21 december 2016 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en verweerder in de gelegenheid gesteld om aan de rechtbank de besluitvorming inzake de subsidievaststelling (jaarafrekening) over 2014 te doen toekomen.

Verweerder heeft bij brief van 28 december 2016 de rechtbank de subsidievaststelling over 2014 doen toekomen en medegedeeld dat eiseres hiertegen geen bezwaar heeft gemaakt.

Bij brief van 26 juni 2017 heeft verweerder een aanvullend verweerschrift ingediend. Hierop heeft eiseres bij brief van 6 juli 2017 gereageerd, waarop bij brief van 17 juli 2017 nog weer

een nadere reactie van verweerder en bij brief van 19 juli 2017 een nadere reactie van eiseres zijn gevolgd.

Partijen hebben schriftelijk toestemming verleend om uitspraak te doen zonder dat een nadere zitting zal plaatsvinden. Vervolgens is het onderzoek gesloten.

### Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.

1.1 Eiseres, geboren op 4 juli 1995, is bekend met een reactie hechtingsstoornis, een identiteitsstoornis en een aandachtstekortstoornis met hyperactiviteit. Daarnaast heeft eiseres problemen verbonden aan de sociale omgeving. Eiseres woont sinds april 2013 in een 24-uurs beschermde woonvorm bij zorgverlener

1.2 Bij besluit van 29 april 2014 heeft verweerder aan eiseres een netto pgb toegekend van € 51.312,05 voor het jaar 2014 voor begeleiding groep (zonder vervoer) (€ 9.731 voor 4 dagdelen per week), begeleiding individueel (€ 22.621 voor 10 – 12,9 uur per week), ophoging Zorgzwaartepakket (€ 3.332), persoonlijke verzorging (€ 8.160 voor 4,0 – 6,9 uur per week) en verpleging (€ 7.634 voor 2,0 – 3,9 uur per week). Bij besluit van 24 juli 2014 is het netto pgb voor 2014 in verband met de toevoeging van het wooninitiatief (€ 1.600) gewijzigd in € 52.912,05.

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

1.4 Bij besluit van 1 augustus 2014 heeft verweerder het door eiseres verantwoorde bedrag (€ 26.967,13) over de periode van 1 januari 2014 tot en met 30 juni 2014 volledig goedgekeurd.

1.5 Over de periode van 1 februari 2014 tot en met 30 april 2014 heeft er een administratief vooronderzoek plaatsgevonden, gevolgd door een huisbezoek aan eiseres op 1 oktober 2014. Naar aanleiding van de bevindingen van het administratieve vooronderzoek en het huisbezoek heeft verweerder bij besluit van 15 oktober 2014 de verantwoordingsperiode van 1 januari 2014 tot en met 30 juni 2014 opnieuw beoordeeld. Verweerder heeft een bedrag van € 4.650,68 afgekeurd, omdat gebleken was dat de zorgverlener persoonlijke verzorging en verpleging factureerde, terwijl er alleen individuele begeleiding werd gegeven. Het tegen dit besluit door eiseres gemaakte bezwaar is door verweerder ongegrond verklaard. Eiseres heeft hiertegen geen beroep ingesteld.

1.6 Naar aanleiding van het door eiseres over de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2014 opgestuurde verantwoordingsformulier heeft verweerder aan eiseres medegedeeld dat de facturen van de zorgverlener niet aan de eisen voldeden, omdat niet per datum het geleverde aantal uren werd vermeld.

1.7 Bij het primaire besluit heeft verweerder van het door eiseres verantwoorde bedrag (€ 25.574,35) over de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2014 een bedrag van € 6.842,32 afgekeurd, omdat de zorgverlener ook persoonlijke verzorging, begeleiding groep

---

en verpleging factureerde, terwijl er alleen individuele begeleiding is gegeven.

1.8 Bij besluit van 5 mei 2015 heeft verweerder de jaarafrekening van het aan eiseres verstrekte pgb over het jaar 2014 vastgesteld en eiseres medegedeeld dat zij een bedrag van € 11.069,89 diende 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 op de facturen niet de zorg is vermeld die daadwerkelijk aan eiseres is verleend, kan aan de hand van de facturen niet aannemelijk worden gemaakt dat en welke zorg er door eiseres daadwerkelijk is ingekocht en geleverd. Bovendien heeft eiseres niet nader toegelicht waar de persoonlijke verzorging uit zou hebben bestaan, anders dan dat er sprake was van 'persoonlijke verzorging met de handen op de rug'. De persoonlijke verzorging als gevolg van drugsgebruik kan volgens verweerder in elk geval niet worden vergoed vanuit een pgb. Ook is op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt dat eiseres daadwerkelijk heeft deelgenomen aan dagbesteding en waar de dagbesteding dan uit zou hebben bestaan.

3. Eiseres kan zich niet verenigen met het bestreden besluit en heeft zich daar gemotiveerd tegen gekeerd. Op haar stellingen zal de rechtbank - voor zover nodig - in het navolgende onder 6 ingaan.

4. Onder verwijzing naar de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 14 december 2016 (zie onder andere ECLI:NL:CRVB:2016:4641), waarin de CRvB uiteen heeft gezet hoe het wettelijk systeem voor de verlening, verantwoording en vaststelling van een pgb op grond van de Regeling subsidies AWBZ (Rsa) moet worden begrepen, acht de rechtbank het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit mede gericht tegen de het besluit van 5 mei 2015 waarbij de subsidie over het jaar 2014 definitief is vastgesteld. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat verweerder zich in het bestreden besluit niet heeft beperkt tot een antwoord op de vraag of AWBZ-zorg is verleend en het besluit voor zover zij verder strekt dus buitenwettelijk is. Dit betekent ook dat de rechtbank tevens de verantwoording over het eerste halfjaar van 2014 bij de beoordeling zal betrekken. Het feit dat deze verantwoording is afgewezen en het bezwaar daartegen door verweerder ongegrond is verklaard 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. De rechtbank overweegt in dit verband dat de door eiseres in bezwaar tegen het primaire besluit 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.

5. Het relevante wettelijke kader.

5.1 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 subsidievestiging 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.

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

5.3 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.

5.4 Op grond van artikel 4:95, vierde lid, tweede volzin, van de Awb kunnen onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd.

6. De rechtbank komt 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 GGZ05C (groep C). Deze indicatie wordt verzilverd in de vorm van een pgb. Zowel de indicatie als de leveringsvorm staan onherroepelijk vast. Verweerder heeft aan eiseres een pgb toegekend tot een bedrag van € 52.912,05 voor de functies begeleiding groep (zonder vervoer) (4 dagdelen per week), begeleiding individueel (10 – 12,9 uur per week), ophoging zorgzwaartepakket, persoonlijke verzorging (4,0 – 6,9 uur per week), verpleging (2,0 – 3,9 uur per week) en ophoging wooninitiatief. In het profiel van dat pakket is sprake van beschermd wonen met intensieve begeleiding en gedragsregulering. Als verblijfskenmerken worden genoemd:  
setting: beschut/beschermd groepswonen (eventueel besloten karakter)  
nachtdienst: wakende wacht/in nabijheid  
leveringsvoorwaarde: voortdurend in de nabijheid.

6.2 De rechtbank stelt vast dat zich onder de gedingstukken een zorgovereenkomst tussen eiser en de bevindt, gedateerd 1 januari 2014. De in die overeenkomst vermelde werkzaamheden stemmen overeen met die welke zijn vermeld in het toekenningsbesluit pgb van 24 juli 2014. Verder blijkt uit het zorgarrangement met financiële verantwoording van 1 januari 2014 en het zorgplan 2014 hoeveel tijd aan zorg er in dat jaar zal worden besteed en welke doelen moeten worden bereikt. In het zorgarrangement is gespecificeerd hoeveel uren er gemiddeld per week worden ingezet, te weten individuele begeleiding: 5 uur, persoonlijke verzorging: 4 uur, verpleging: 2,5 uur, collectieve begeleiding: 7 uur, toezicht (o.a. nachtaanwezigheid) en achtervang calamiteiten: 5 uur,

indirecte cliëntgebonden werkzaamheden: 5 uur en dagbesteding: 4 dagdelen. De rechtbank 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 de wet het zorgarrangement aangepast en zo nodig ook het zorgplan. De rechtbank acht deze uitleg niet onaannemelijk.

6.3 De rechtbank acht op basis van de stukken en de toelichting van de kant van de eiseres op de zitting evident dat eiseres voornoemd totaalpakket aan zorg nodig had en dat deze zorg in de periode waar het hier om gaat ook daadwerkelijk is geleverd. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat de eiseres 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 de eiseres gegeven toelichting daarop. Het feit dat er telkens vooraf werd gefactureerd doet hier niet aan af, nu de eiseres 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 de eiseres, 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, het primaire besluit 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 € 25.574,35, de subsidie over het jaar 2014

wordt vastgesteld op € 52.912,05 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 € 2.004,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 501,- en een wegingsfactor 1).

### Beslissing

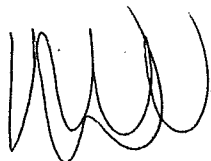
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit en bepaalt dat de door zorgverlener ... 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 € 25.574,35, de subsidie over het jaar 2014 wordt vastgesteld op een bedrag van € 52.912,05 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 € 2.004,-.

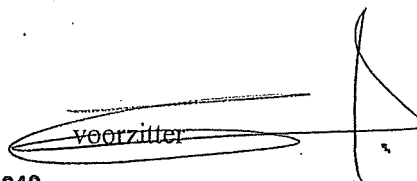
Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Klein Egelink, voorzitter, mr. J.A. van Schagen en mr. W.H.A.C.M. Bouwens, rechters, in tegenwoordigheid van mr. M.B. Wichman, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op: 31 JAN. 2018

griffier



voorzitter



Afschrift verzonden aan partijen op: 31 JAN. 2018

### 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.

Voor kopie conform

De griffier van de  
rechtbank Gelderland