

Stop malafide zorgaanbieders en misbruik van zorggeld

Discussienotitie voor de commissie Sociaal van woensdag 15 april 2020

Ook in 's-Hertogenbosch zijn ze actief: malafide organisaties in de zorgsector, ook wel zorgcowboys genoemd. Bij sommige organisaties verdwijnt tot wel twintig procent van het (belasting)geld dat bedoeld is voor de zorg in de eigen portemonnee via hoge winsten, dividend uitkeringen, leningen of schimmige financiële constructies. Dit terwijl we bij de meeste zorgondernemingen zien dat zorggeld besteed wordt aan uitgaven waarvoor het is bedoeld: kwalitatief hoogwaardige zorg, geleverd door kundige en gewaardeerde medewerkers, geschraagd door bestuurders en toezichthouders met hart voor de zorg voor hen die dat nodig hebben en hen die dat leveren.

Misbruik van zorggeld werd vorig jaar landelijk in kaart gebracht door KRO-NCRV, dataplatform Pointer en Follow The Money. De conclusie: bij 97 grote zorgbedrijven werden in 2017 misstanden geconstateerd, waaronder voor ruim vijftig miljoen euro aan winsten, ruim twintig procent van de omzet. Op deze lijst staan bedrijven waarmee ook onze gemeente in regionaal verband een contract heeft afgesloten:

- Active4you B.V.
- Autismebegeleiding B.V.
- Denisezorg B.V.
- Labyrint Zorg & Werk B.V.
- Praktijk 'Jij en ik'
- Psychologenmaatschap Lambertushof
- Vugherstede (Mariënstede)
- Zorgokee B.V.

Naar aanleiding van dit onderzoek en de daarover gestelde vragen heeft het College de Regionale Inkoop Organisatie Zorg (RIOZ) gevraagd (zie bijlage: antwoordbrief 27 augustus 2019) om de cijfers bij de genoemde zorgbedrijven te onderzoeken, om te bezien of er bij de inkoop beter gestuurd kan worden op de kwaliteit van de zorg en of er maatregelen genomen kunnen worden op grond van het contract. Bij sommige organisaties lijkt er sprake van verklaarbare overheadkosten die ten goede komen aan de zorg, maar uit door ons recent gestelde technische vragen blijkt dat m.b.t. Labyrint Zorg & Werk B.V nog altijd aanvullend onderzoek plaatsvindt. Richting toezichthouder of zorgondernemer zelf zijn nog geen stappen gezet.

De situatie bij Labyrint is wat ons betreft een exemplarisch voorbeeld voor hoe erg het mis kan gaan. De aanbieder van begeleid- en beschermd wonen biedt op de Rompertsebaan, Willem Hubertsstraat en Graafsebaan plek aan zo'n 40 cliënten die een beschermd woonvoorziening nodig hebben. Uit de [jaarverslagen](#) blijkt Labyrint op een omzet van ongeveer 5 miljoen in 2017 een miljoen dividend uitgekeerd te hebben aan de aandeelhouders en in 2018 nog eens ruim 600.000 euro. De mateloosheid in dividenduitkering bij Labyrint is niet nieuw zo blijkt uit de cijfers. Op een jaaromzet van drie miljoen in de jaren 2015 en 2016 werd een totaal van 1,2 miljoen aan dividend uitgekeerd in deze jaren. Ondanks de verontrustende cijfers m.b.t. de uitkering van dividend in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 is er overgegaan tot verlenging van het contract voor de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020.

Wie gaat spitten in de jaarverslagen en de individuele bestuurders en toezichthouders er op naslaat komt in korte tijd tot zorgwekkende signalen. Labyrint Holding is bijvoorbeeld in eigendom bij Van Acht beheer BV. De heer van Acht komt van oorsprong uit de koel & vriesopslag maar is inmiddels eigenaar van drie zorgondernemingen en mede-eigenaar van velen. Een van de andere BV's op zijn naam is Futuris BV. Daar heeft hij een dividend uitkering ontvangen van 350.000 euro over 2017 en 225.000 euro over 2018. Samen met Dhr. Broers is hij actief in een zorgonderneming onder de naam Zorgburo Broers dat ingeschreven staat op hetzelfde adres als Labyrint Zorg. De heer Broers is op zijn beurt weer in dienst bij Labyrint voor 118.000 euro per jaar. Op het adres van de heer Broers, directeur bij Labyrint, staan voorts acht BV's ingeschreven bij het KVK. Tegen zorgbedrijf Futuris werd in Eindhoven in 2017 al na aanleiding van misstanden een onderzoek ingesteld. Tevens is er een dubieus faillissement waar de bestuurders van Labyrint betrokken zijn waar ze zijn veroordeeld tot het terugbetalen van 96.000 euro. Daarnaast zijn ons diverse signalen ter ore gekomen van zorggebruikers als zorgverleners over ondermaatse zorg én het schrijven van niet-gemaakte uren ([zie o.a. KRO-Pointer van afgelopen december](#)). De portefeuillehouder binnen het College van de gemeente 's-Hertogenbosch liet in de uitzending blijken de situatie bij Labyrint bijzonder pijnlijk te vinden maar gebonden te zijn aan contracten (die blijkbaar onvoldoende handvatten bieden voor handhaving).

Hoe kan een dergelijke onderneming toegang krijgen tot de gecontracteerde zorg? Wat gaat er mis in de contractuele bepalingen, het toezicht en de handhaving dat ondanks dergelijke excessieve misstappen het contract wordt verlengd en nog altijd wordt voortgezet? Het zijn die onderliggende vragen die de Bossche PvdA en VVD in het achterhoofd hadden bij het schrijven van deze discussienota als vervolg op die van 20 maart 2019 en de antwoorden op schriftelijke vragen. Want wat bij Labyrint onder toeziend oog van onze gemeente gebeurt geschied wellicht óók bij andere gecontracteerde zorgaanbieders en kan in de toekomst niet uitgesloten worden met de huidige aanpak. We willen dan ook de discussie voeren over drie onderwerpen:

- Inkoopkaders en contractuele bepalingen: welke waarborgen ten aanzien van goede zorg en sobere winsten zien we en willen we vastleggen?
- Toezicht: hoe willen we het gemeentelijk toezicht geregeld zien en welke rol zien we hier weggelegd voor zorggebruikers, professionals en andere betrokkenen?

- Handhaving: welke consequenties vinden we dat er verbonden moeten zijn aan geconstateerde misstanden, welke mogelijkheden zien we hiertoe?

Checks and balances inkoopkaders en contractuele bepalingen

Beperkt winst maken is noodzakelijk voor privaat gefinancierde zorgorganisaties en dividend uitkeren is in de wet ook niet verboden. Met de huidige wetgeving is immers beoogd om vreemd kapitaal aan te trekken in de zorg. Gemeenten moeten dus binnen dat wetgevingsbestek zorgen voor voldoende waarborgen voor het leveren van goede zorg en het tegengaan van zelfverrijking met belastinggeld. Dat vraagt om scherpe inkoopkaders en contracten. Immers: als er contractueel geen meetbare en controleerbare bepalingen zijn vastgelegd om een gebrek aan kwaliteit of een (moreel) onjuiste besteding van zorggeld tegen te gaan heeft men contractueel geen poot om op te staan. Meerdere gemeenten liepen daar eerder bij een rechter op stuk.

Elders in het land zien we goede voorbeelden als het gaat om het voorkomen van zorgfraude. De Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp Twente (veertien participerende gemeenten in Twente) heeft bijvoorbeeld checks and balances ingebouwd in de [verordening](#) met voorts implicaties voor de contractuele bepalingen. Deze nieuwe aanpak wordt het Twentse Barrièremodel genoemd. Het resultaat is een strenge selectie van zorgbedrijven bij de aanbesteding gestoeld op eerdere ervaringen met fraudebestrijding waarbij gelet wordt op de volgende onderwerpen:

- Onvoldoende transparantie in jaarverslagen en aan bestuurders, eigenaren en directeuren gelieerde BV's;
- Een gebrekkige governance of bestuurders en toezichthouders zonder enige achtergrond in de zorg;
- Onvoldoende of geen goed opgeleid personeel;
- Niet in het bezit van de juiste kwalificaties en keurmerken;
- Te hoge winstpercentages, dividenduitkeringen of beloningen;
- Verstrekt men dubieuze leningen aan betrokkenen;
- Is er sprake van een zorgelijke vastgoedportefeuille;
- Werkt men met onderaannemers en voldoen deze niet aan de gestelde eisen;

Kan men niet voldoen aan deze eisen, dan krijgt een zorgondernemer geen contract. Op grond van deze strengere eisen schreven van de 260 eerder zorg leverende bedrijven zich er bijvoorbeeld in Almelo nog een kleine 200 opnieuw in van wie 160 uiteindelijk overbleven. In de toekomst willen de Twentse gemeenten dezelfde aanpak ook toepassen op zorgaanbieders die via PGB-zorg dezelfde constructies toepassen. Daarbij tonen ze de noodzakelijke bereidheid om proefprocessen te voeren.

Die bereidheid moet er zijn als het gaat om het afdwingen van kwaliteit en redelijke beloning. Het leggen van publieke waarborgen vraagt om bestuurlijk lef en politieke steun. Zo wonnen vijf Drentse gemeenten (Assen, Midden-Drenthe, Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze) onlangs [een kort geding](#) aangespannen door aanbieders die weigerden een personeelslijst te overleggen

waarin onder meer opleidings- en beroepskwalificaties staan. Dat mag dus wél. Het Twentse model krijgt inmiddels navolging in diverse andere gemeenten.

Toezicht: contractmanagement, onafhankelijk toezichthouder, meldpunt en raad

Na het contracteren van een aanbieder komt het bij toezicht allereerst aan op contractmanagement: continue aandacht in de organisatie (het RIOZ bij regionale inkoop) voor de uitvoering door de aanbieder. Voldoet deze aan de gestelde eisen? Hiervoor zijn periodieke gesprekken met alle aanbieders en hun cliënten(raden) noodzakelijk.

In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is ten tweede opgenomen dat gemeenten toezicht moeten houden op de kwaliteit en de rechtmatigheid van de ondersteuning door het aanstellen van een onafhankelijk toezichthouder die niet belast is met het contractmanagement. Door de gemeente kan zelf bepaald worden welke taken en bevoegdheden de toezichthouder moet krijgen. Voor de Jeugdwet ziet de [Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd](#) (IGJ) toe op de kwaliteit van jeugdhulp. De toezichthouder in de gemeente 's-Hertogenbosch i.c. het toezicht op de rechtmatigheid heeft lang op zich laten wachten. Op antwoorden op schriftelijke vragen in augustus 2017 werd gesteld de toezichthouder voor het einde van dat jaar benoemd zou zijn. Dit is uiteindelijk pas op 15 februari 2020 gebeurd. Twee medewerkers van de gemeente 's-Hertogenbosch, beiden werkzaam voor het team Control en Audit van de afdeling FJI, zijn daarmee de verantwoordelijk toezichthouders voor WMO, Jeugd en de Algemene Subsidie Verordening. Wat ons betreft moet het toezicht op de rechtmatigheid binnen de gemeente 's-Hertogenbosch gericht zijn op het vaststellen of de zorgaanbieders de gemaakte afspraken zijn nagekomen. Dit betekent dat er een integraal beheersingssysteem moet worden opgezet wat bestaat uit risicoanalyses, informatieverzameling (o.a. verantwoordingsinformatie en ontvangen signalen), onderzoek en interveniëring/handhaving. Zonder afdoende capaciteit op dit vlak zal onze gemeente nooit in staat zijn om de rechtmatigheid van de besteding van onze zorggelden te waarborgen.

Voor kwalitatief hoogwaardig toezicht is daarnaast een meldpunt wat ons betreft wenselijk. Voor zorggebruikers, professionals en andere betrokkenen moet het mogelijk zijn om anoniem (vermoedens van) zorgfraude of het onvoldoende beantwoorden van de zorgvraag te melden. Diverse gemeenten (van Eindhoven tot Groningen) hebben inmiddels een dergelijk meldpunt ingesteld dat bijdraagt aan de signalerende functie van de toezichthouder.

Ten slotte is er ook een stevige rol voor de gemeenteraad weggelegd als het gaat om het toezicht. [In de woorden van de minister van Volksgezondheid d.d. 10 februari 2020](#): *'De gemeenteraad heeft de taak – waar het college van burgemeester en wethouders dit nog niet of onvoldoende doet – mogelijke misstanden of twijfels over doelmatig, rechtmatig of veilig handelen te agenderen, maar heeft ook de bevoegdheid om nader onderzoek te gelasten, mocht zij dit wenselijk vinden. Ten aanzien van de controle op financiële rechtmatigheid hebben gemeenten een aantal waarborgen en mogelijkheden. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om nader onderzoek te laten doen door de Rekenkamer(commis­sie), mocht er (gegronde) twijfel bestaan over het declaratie- en facturatiegedrag van een aanbieder. De gemeenteraad kan als hoogste*

lokale bestuursorgaan hierin een actieve rol pakken. Dit controlemechanisme kan pas achteraf in het proces worden toegepast. Het is mijns inziens belangrijker om vooral al op eerdere momenten actief gebruik te maken van mogelijkheden financiële onrechtmatigheden te signaleren, te bespreken en hierop te acteren als gemeente.’ Het is daaraan waar wij als gemeenteraad in 's-Hertogenbosch dan ook invulling dienen te geven.

Handhaving: ontbinding van contracten en aangifte

Na gedegen onderzoek door gemeente en toezichthouder verricht is en er sprake blijkt te zijn van misstanden is er uiteraard actie geboden. Waar mensen werken worden fouten gemaakt en men kan aanbidders niet altijd alles aanrekenen in deze tijd van een krappe arbeidsmarkt in de zorg. Maar waar kwaliteit achterblijft en aantoonbaar fouten gemaakt worden zijn nieuwe afspraken en verscherpt toezicht op hun plaats. Bij fraude of stelselmatig en bewust niet leveren van de gecontracteerde kwaliteitsstandaarden is er wat ons betreft tijd voor actie van de gemeente. Het is wenselijk en mogelijk om contracten te ontbinden zoals we dat recent in tal van gemeenten hebben gezien ([bijvoorbeeld in Arnhem](#)). Daarnaast doen steeds meer gemeenten ook aangifte tegen bestuurders en/ of zorgaanbidders wat tot [aanhouding en vervolging van frauderende bestuurders heeft geleid](#). Ook in 's-Hertogenbosch mag ontbinding en vervolging wat ons betreft niet geschuwd worden. Niet alleen moet de gemeente logischerwijs geen zaken willen doen met malafide organisaties, ook is het zaak om via aangifte bestuurders en ondernemingen verantwoordelijkheid te laten nemen voor onrechtmatig en frauduleus gedrag.

Op grond van bovenstaande zouden leggen we de volgende vragen voor aan de commissie:

1. Deelt u met ons de mening dat de aanpak van zorgfraude in de gemeente 's-Hertogenbosch een onderwerp is waarin we als gemeente stevig dienen te acteren?
2. Deelt u met ons de inzet om te komen tot verscherpte inkoopkaders en contractuele bepalingen, in navolging van het Twentse Barrièremodel? Ziet u los van de door ons genoemde punten nog meer punten waarop verscherping gewenst is?
3. Deelt u met ons de wens voor verscherpt toezicht via contractmanagement, een gemeentelijke toezichthouder met stevige taken en bevoegdheden en een in te stellen meldpunt? Ziet u los van de door ons genoemde punten nog meer punten waarop verscherping gewenst is?
4. Deelt u met ons de wens dat handhaving bij misstanden geboden is en in het geval van fraude altijd aangifte wordt gedaan, zodat bij ontoelaatbaar gedrag van een aanbieder – zoals in het voorbeeld van Labyrint- via contractontbinding en een rechtsgang de zorgaanbieder een halt wordt toe geroepen?
5. Deelt u met ons de behoefte om als gemeenteraad een actieve rol pakken door financiële onrechtmatigheden te signaleren, te bespreken en hierop te acteren?
6. Ziet u nog andere mogelijkheden om zorgfraudeurs aan te pakken die nog niet gememoreerd zijn?