Inspectie voor de Gezondheidszorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nederlandse Zorgautoriteit

Rapportage

Onderzoek naar goed bestuur binnen de Zorggroep Alliade te Heerenveen

Utrecht, juli 2016

Inhoud

Voorwoord 3

Inleiding 4

A Deelonderzoek IGZ 6

1 Inleiding 6
2 Wettelijk kader en bevoegdheden IGZ 6
3 Bevindingen en deelconclusies 8
4 Eindconclusie IGZ 16

B Deelonderzoek NZa 18

1 Inleiding 18
2 Wettelijk kader en bevoegdheden NZa 18
3 Bevindingen en deelconclusies 20
4 Eindconclusie NZa 21

C Gezamenlijke eindconclusie 22

D Maatregelen 24

Bijlage 25

Voorwoord

Vertrouwen in bestuurders van zorginstellingen is voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) als externe toezichthouders een belangrijk uitgangspunt. Dit vertrouwen moet gebaseerd zijn op resultaten zoals goede zorg, een adequate verantwoording en een toetsbare opstelling.

In het kader van Toezicht op Goed Bestuur willen de IGZ en de NZa stimuleren dat zorginstellingen de kwaliteit en veiligheid van de zorg bewaken en verbeteren, de geleverde zorg correct registreren en declareren en patiënten en cliënten correcte informatie verschaffen.

Het continu verduidelijken wat de normen zijn verbetert naleving van de regels en voorkomt strijdig gedrag. Wanneer er echter signalen zijn van mogelijk strijdig gedrag zullen wij dit onderzoeken en zo nodig maatregelen nemen.

Deze rapportage geeft het resultaat weer van het onderzoek dat de IGZ en de NZa hebben uitgevoerd naar de wijze waarop Alliade uitvoering heeft gegeven aan de principes van goed bestuur, zoals onder andere vastgesteld in Zorgbrede Governancecode. Samenhangend hiermee is het onderzoek ook gericht op de rechtmatigheid van zorgdeclaraties, de continuïteit van zorg en de wijze van doorverwijzing van cliënten. De IGZ en NZa hebben de deelonderzoeken met in achtneming van ieders eigen bevoegdheden onderzoek gedaan. Aanleiding waren signalen vanuit de media, anonieme meldingen en vragen van de Tweede Kamer.

In het geval van Alliade is gebleken dat er op dit moment geen sprake is van het overtreden van de wettelijke vereisten of voorschriften. Er zijn geen afwijkende bevindingen vastgesteld voor de rechtmatigheid van de zorgdeclaraties door de ondernemingen van Alliade of voor de continuïteit van zorg. Voorts is niet gebleken dat er sprake is van materiële belangenverstrengeling.

Wel is geconstateerd dat Alliade tot 1 januari 2014 de Zorgbrede Governancecode niet heeft nageleefd, omdat er sprake was van de schijn van belangenverstrengeling. Vanaf 1 januari 2014 is de Zorgbrede Governancecode niet meer van toepassing op de Directeuren van Alliade, maar is er nog steeds sprake van een situatie die de *schijn* van belangenverstrengeling in zich draagt, aangezien twee directeuren in hun hoedanigheid van titulair directeur van Alliade namens Alliade overeenkomsten zijn aangegaan met hun privé onderneming, de Freya-groep. Maatschappelijk gezien is dat voor een organisatie met een publieke taak niet wenselijk. Daarnaast constateert de IGZ dat Alliade de eigen interne regels, die belangenverstrengeling dienen te voorkomen, niet heeft nageleefd dan wel onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt of dit is gebeurd.

Dat de bestuurders van Alliade een verklaring hebben voor de gekozen constructie en uit het onderzoek geen feiten naar voren zijn gekomen die aangeven dat er daadwerkelijk sprake is geweest van materiële belangenverstrengeling, doet naar het oordeel van de IGZ aan de geconstateerde schijn van belangenverstrengeling niets af.

De IGZ verwacht dan ook dat Alliade per direct maatregelen treft om de geconstateerde schijn van belangenverstrengeling weg te nemen. Wanneer dit naar oordeel van de IGZ uitblijft dan overweegt de IGZ het nemen van maatregelen.

Inleiding

Naar aanleiding van de berichtgeving van RTL, Kamervragen en twee anonieme meldingen met betrekking tot Stichting Alliade (hierna Alliade) over, met name, vermeende handelingen van twee titulair directeuren van Alliade (hierna 'Directeuren') is de vraag opgekomen of er sprake is van belangenverstrengeling en het eventueel weglekken van zorggeld. Deze Directeuren zouden werk van Alliade ondergebracht hebben bij aan hen verbonden privé-bedrijven, de Freya-groep. Op basis hiervan is een onderzoek gestart.

Dit onderzoek is in nauwe samenwerking en afstemming uitgevoerd door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Daarbij is in de periode 1 mei t/m 15 juni 2016 onderzoek gedaan naar:

1 Belangenverstrengeling.
2 Marktconforme voorwaarden.
3 Verbod op winstuitkering.
4 Ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering.
5 De rechtmatigheid van de uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz).
6 Continuïteit van zorg.
7 Keuze-informatie voor cliënten in geval van doorverwijzing.

In dit rapport zijn de deelonderzoeken integraal opgenomen (hoofdstukken A en B). Op basis hiervan zijn de IGZ en de NZa tot een gezamenlijke eindconclusie en te nemen maatregelen gekomen (hoofdstuk C en D) met in achtneming van ieders bevoegdheden daarin.

Feiten over Alliade

Zorggroep Alliade, gevestigd in Heerenveen, biedt zorg en ondersteuning aan kwetsbare mensen in het noorden van Nederland. Eind 2014 werkten hier ongeveer 6.800 medewerkers in 4.000 fte en werd zorg verleend aan 12.500 cliënten. Conform informatie van de Kamer van Koophandel zijn in de bijlage bij dit rapport de huidige juridische structuren weergegeven van Alliade.

Zorggroep Alliade:
Stichting Alliade heeft een uit twee leden bestaande statutaire Raad van Bestuur en een uit zes leden bestaande raad van toezicht[1]. De vijf BV's onder Alliade te weten Zorgkompas B.V., Zorgkompas Midden Nederland B.V., Wil B.V., BaanPlus B.V. en Support & Co B.V. (ook wel 'zorgsupers' genoemd)[2], alsmede drie stichtingen, te weten Stichting Meriant, Stichting Reik en Stichting Talant, vormen gezamenlijk de 'Zorggroep Alliade'.
De vijf BV's hebben allen dezelfde tweehoofdige leiding, te weten de statutaire Raad van Bestuur van Stichting Alliade en een gevolmachtigde. De laatste is één van de in de inleiding genoemde 'Directeuren'. Relevant voor het onderzoek is dat de Directeuren tot 1 januari 2014 zelfstandig bevoegd statutair bestuurders waren van vier van de vijf genoemde BV's, namelijk Zorgkompas B.V., Zorgkompas Midden Nederland B.V., BaanPlus B.V. en Support & Co B.V.
Verder heeft Stichting Talant (hierna 'Talant') een directieteam van vier titulair directeuren die samen voor Talant verantwoordelijk zijn. Stichting Meriant (hierna 'Meriant') en Stichting Reik (hierna 'Reik'), hebben elk één titulair directeur.

Freya-groep:
De twee Directeuren zijn (indirect) aandeelhouders en bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.

[1] In het organogram wordt de raad van toezicht aangeduid met RvC (Raad van Commissarissen)

[2] Specifiek over deze BV (ook wel naar verwezen als zorgsupers) is in de media bericht: http://www.rtlz.nl/business/bedrijven/supermarktdochter-van-omstreden-zorginstelling-alliade-de-problemen

Zorgkompas
Alliade kocht in 2008 van Freya Holding in drie tranches (51%, 25% en 24%) de aandelen in Zorgkompas B.V. (hierna 'Zorgkompas) en in één keer de aandelen in Zorgkompas Midden Nederland B.V. In de periode vóór deze verkoop aan Alliade zijn de Directeuren in de gehele periode waarin zij indirect mede aandeelhouder waren van Zorgkompas en Zorgkompas Midden Nederland B.V. (middels Freya Holding) statutair bestuurder geweest van deze BV's. Ten tijde van de verkoop waren de Directeuren derhalve statutair bestuurder van Zorgkompas, dit is zo gebleven totdat de laatste tranche aandelen in Zorgkompas was geleverd aan Alliade.

Per 1 januari 2014 zijn de Directeuren afgetreden als bestuurder van Zorgkompas en is Alliade bestuurder geworden van Zorgkompas. Één van de Directeuren is wel sinds 1 januari 2014 ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel als gevolmachtigde van de dochtervennootschappen van Alliade. Uit de door Alliade verstrekte informatie volgt dat de andere Directeur tevens gevolmachtigde was van de betreffende dochtervennootschappen van Alliade.

A Deelonderzoek IGZ

1 Inleiding

Naar aanleiding van de berichtgeving van RTL, twee anonieme meldingen en Kamervragen over stichting Zorggroep Alliade (hierna Alliade) heeft de IGZ naar de volgende onderdelen onderzoek gedaan:
1 Belangenverstrengeling.
2 Marktconforme voorwaarden.
3 Verbod op winstuitkering.
4 Ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering.

De vraag of de kwaliteit en/of veiligheid van de zorg binnen de Zorggroep Alliade in het geding was of is maakte geen deel uit van de onderzoeksvragen van het onderhavige onderzoek. Dat betekent niet dat er geen aandacht voor is. In het kader van het intensief toezicht van de IGZ op 150 verpleegzorginstellingen in Nederland, waarover de IGZ op 4 juli jl. haar eindrapport publiceerde[3] loopt vanuit de IGZ een toezicht-traject bij Zorggroep Alliade. Overigens heeft de IGZ zich bij dit onderzoek laten adviseren door een extern deskundige op het gebied van ondernemingsrecht.

2 Wettelijk kader en bevoegdheden IGZ

a Onderzoek naar (de schijn van) belangenverstrengeling in de situatie waarbij Alliade overeenkomsten sluit met BV's van de Directeuren (Freya-groep)

Zorgbrede Governancecode
In januari 2010 is de huidige versie van de Zorgbrede Governancecode ingevoerd. Deze Code is een nadere invulling van de Wet toelating zorginstellingen (hierna Wtzi) en het Uitvoeringsbesluit Wtzi. De Zorgbrede governancecode kent daarbij het 'pas toe of leg' uit beginsel. De IGZ beschouwt de code als een algemeen maatschappelijk, breed gedragen veldnorm als uitwerking van de wetgeving (Wtzi, Uitvoeringsbesluit Wtzi). De IGZ gebruikt de naleving van de code voor de toets van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur van zorginstellingen. Artikel 3.3 van de Zorgbrede governancecode bevat specifieke bepalingen met betrekking tot belangenverstrengeling.

Zorgbrede Governancecode

Artikel 3.3
1. De Raad van Bestuur is integer en stelt zich toetsbaar op ten aanzien van zijn eigen functioneren. Elke vorm en schijn van persoonlijke bevoordeling dan wel belangenverstrengeling tussen enig lid van de Raad van Bestuur en de zorgorganisatie wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen die van materiële betekenis zijn voor de zorgorganisatie en/of voor de betreffende bestuurders, behoeven de goedkeuring van de Raad van Toezicht.
2. Een lid van de Raad van Bestuur kan niet tegelijkertijd de functie vervullen van lid van de Raad van Toezicht van de zorgorganisatie of van een andere zorgorganisatie die binnen het

[3] Zie internet: http://www.igz.nl/actueel/nieuws/Eindrapport_toezicht_op_150_verpleegzorginstellingen.aspx en http://www.igz.nl/actueel/nieuws/lijst-150-verpleegzorginstellingen.aspx

verzorgingsgebied van de zorgorganisatie geheel of gedeeltelijk dezelfde werkzaamheden als de zorgorganisatie verricht, tenzij de andere zorgorganisatie als groeps- of dochtermaatschappij of anderszins nauw verbonden is met de zorgorganisatie.

3. Een lid van de Raad van Bestuur zal zonder de toestemming van de Raad van Toezicht geen betaalde of onbetaalde nevenfunctie aanvaarden of continueren als deze nevenfunctie, al dan niet in samenhang met andere betaalde of onbetaalde nevenfuncties, een meer dan minimale werkbelasting kan opleveren of anderszins strijdig kan zijn met de belangen van de zorg-organisatie.
4. De Raad van Bestuur geeft de Raad van Toezicht op eerste verzoek inzicht in de door hem uitgeoefende nevenfuncties.

Hierbij is met name de tweede zin uit lid 1 van artikel 3.3 van de code van belang: "Elke vorm en schijn van persoonlijke bevoordeling dan wel belangenverstrengeling tussen enig lid van de Raad van Bestuur en de zorgorganisatie wordt vermeden."

Gedragscodes, reglementen, arbeidscontracten, statuten
Naast de Zorgbrede Governancecode als nadere invulling van de Wtzi en het Uitvoeringsbesluit Wtzi zijn ook interne gedragscodes, reglementen, arbeidscontracten en statuten bij het onderzoek naar belangen verstrengeling betrokken. De IGZ ziet deze interne regels als een verlengstuk van de formele regels.

b Onderzoek naar marktconforme voorwaarden van de overeenkomsten met de Freya-groep

Wat betreft het sluiten van contracten door Alliade met derden zoals de Freya-groep is allereerst nagegaan of de betreffende zorgcontracten zijn aangegaan door de bevoegde personen en of dit – aan de zijde van Alliade – op grond van een (intern) procuratiereglement de Directeuren betrof. De Directeuren waren gevolmachtigde van de betreffende vennootschappen van Alliade. Met betrekking tot de vraag of de diensten niet elders goedkoper door Alliade konden worden ingekocht is vervolgens nagegaan of er bij Alliade sprake was van een marktconformiteitstoets met betrekking tot prijzen en voorwaarden voor alle contracten met de Freya-groep.

c Verbod op winstuitkering

Winstverbod Wtzi
Het toezicht van de IGZ richt zich primair op kwaliteit en veiligheid van de zorg. Op basis van de Wtzi en het Uitvoeringsbesluit Wtzi, ziet de IGZ echter ook toe op het door zorgaanbieders respecteren van het verbod op winstoogmerk (artikel 3.1 Uitvoeringsbesluit Wtzi). Winstuitkering is voor intramurale langdurige zorg niet toegestaan, voor thuiszorg is winstuitkering niet verboden.[4]
Wanneer de IGZ zou constateren dat een instelling voor wat betreft de intramurale langdurige zorg, ondanks het winstverbod toch winst uitkeert, dan kan dat er uiteindelijk toe leiden dat de minister op grond van artikel 13, lid 2 Wtzi. de toelating intrekt.

Wettelijk uitkeringsverbod stichtingen (BW)
De topstructuur van Alliade bestaat uit een stichting (Stichting Alliade). Stichting Alliade is de enig aandeelhouder van 5 dochtervennootschappen. Deze dochtervennootschappen mogen winst uitkeren aan hun enig aandeelhouder, te weten Stichting Alliade. Echter, een stichting kent geen aandeelhouders of leden aan wie winst of reserves kunnen worden uitgekeerd. Bovendien kent de stichtingsvorm een wettelijk

[4] De groepen waarvoor het winstverbod geldt zijn: instellingen voor medisch specialistische zorg; GGZ-instellingen die ook verblijf aanbieden dat wordt vergoed vanuit de Zvw; instellingen voor persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding en behandeling die deze zorg leveren met Wlz-verblijf in grootschalige woon-voorzieningen. Het verbod op winstuitkeringen geldt dan voor de gehele instelling. Echter, wanneer winstgevende activiteiten zijn gescheiden in een aparte rechtspersoon of rechtspersonen is het wel mogelijk om winst uit te keren.

uitkeringsverbod.[5] De Alliade groep heeft vervolgens nog de drie stichtingen Meriant, Talant en Reik waarvan Stichting Alliade enig bestuurder is. Deze drie stichtingen verlenen zorg in de zin van de Wtzi en vallen daarom onder het verbod op winstuitkering. Aangezien gekozen is voor een stichtingsvorm geldt eveneens voor deze drie stichtingen, net als voor Stichting Alliade zelf, dat zij geen winst kunnen uitkeren.

d Ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering

Op basis van de Wtzi ziet de IGZ toe of er bij zorginstellingen sprake is van een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering met betrekking tot de zorgverlening. Zij heeft daarbij gekeken of de Raad van Bestuur van Alliade de krachtens de Wtzi gestelde eisen omtrent een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering nastreeft. Verplichtingen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld zijn het voeren van een duidelijke financiële administratie, het schriftelijk vastleggen welk orgaan welke bevoegdheden heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering en hoe de zorgverlening is georganiseerd.

3 Bevindingen en deelconclusies

a Onderzoek naar (de schijn van) belangenverstrengeling

Gelet op het feit dat Alliade een zorgorganisatie is, is het normenkader van de Zorgbrede Governancecode op Alliade en de aan haar verbonden ondernemingen van toepassing. De bepalingen in de code zien op belangenverstrengeling tussen de zorgorganisatie en een lid van de Raad van Bestuur. Hiermee wordt de statutaire Raad van Bestuur van de zorgorganisatie bedoeld.

De Zorgbrede Governancecode schrijft voor dat elke schijn van persoonlijke bevoordeling dan wel belangenverstrengeling wordt vermeden[6].
De Directeuren waren statutair bestuurders bij de dochtervennootschappen van Alliade tot 1 januari 2014. Daardoor was de Zorgbrede Governancecode tot 1 januari 2014 niet alleen van toepassing op de statutair bestuurders en toezichthouders van Stichting Alliade maar ook op de Directeuren in hun hoedanigheid van statutair bestuurders van deze dochtervennootschappen. De Directeuren waren tot 1 januari 2014 zowel statutair bestuurder van vier dochtermaatschappijen van Alliade als bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep. Op basis hiervan constateert de IGZ dat Alliade tot en met 2013 artikel 3.3, lid 1 van de Zorgbrede Governancecode niet heeft nageleefd, aangezien er sprake was van de *schijn* van belangenverstrengeling.
Daarmee is niet gezegd dat er daadwerkelijk sprake was van belangenverstrengeling. Er is pas sprake van een tegenstrijdig belang indien de Directeuren een dusdanig direct of indirect persoonlijk belang hebben dat zij zich niet in staat hadden mogen achten het belang van de vennootschappen en de daaraan verbonden onderneming met de vereiste integriteit en objectiviteit te behartigen. In dat geval hadden ze zich van de desbetreffende rechtshandeling moeten onthouden dan wel de Raad van Toezicht om goedkeuringmoeten vragen. De IGZ heeft niet geconstateerd dat er daadwerkelijk sprake was van belangenverstrengeling.
In het onderzoek geeft Alliade aan dat zij haar overwegingen baseert op een constructie met parallelle belangen. Zij vindt dat dit de kwaliteit van zorg en de kostprijs ten goede komen. De Raad van Toezicht is over deze constructie geïnformeerd. Alliade was op de hoogte van het feit dat de Directeuren belangen hadden in diverse andere ondernemingen, maar ten tijde van de Zorgkompas transactie met de directeuren zijn geen concrete algemene afspraken (ook voor derden inzichtelijk) gemaakt over het omgaan met mogelijke tegenstrijdige belangen bij het sluiten van overeenkomsten tussen Alliade en de privé-ondernemingen van de Directeuren. De Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van Alliade hebben de

[5] Een stichting mag een onderneming drijven en winst maken maar zij mag op grond van art. 2:285 lid 3 BW die winst niet uitkeren aan haar oprichters, bestuursleden of aan andere personen die deel uitmaken van organen van de stichting. Evenwel valt niet uit te sluiten dat het feitelijk handelen van de stichting in strijd is met zowel de statuten van de stichting als met art. 2:285 lid 3 BW, bijvoorbeeld wanneer de betreffende stichting feitelijk toch 'winst' uitkeert aan haar bestuurders. Wanneer een dergelijk handelen geconstateerd zou worden kan er op grond van art. 2:21 BW een rechterlijke ontbindingsgrond ontstaan. Omdat een dergelijke uitkering in strijd is met de wet en met de statuten en daardoor een nietige rechtshandeling is op basis van art. 3:40 BW, kan een ten onrechte uitgekeerd bedrag op grond van art. 6:203 BW worden teruggevorderd.

[6] Artikel 3.3 lid 1.

vraag welke procedure ter voorkoming van belangenverstrengeling Alliade intern toepaste voordat de Gedragscode Zorggroep Alliade (medio 2012 ingevoerd) was ingevoerd niet beantwoord.

Sedert 1 januari 2014 zijn de Directeuren niet meer ingeschreven als statutair bestuurders van Alliade dan wel van één van de dochtervennootschappen van Alliade. De Directeuren vervullen na 2014 wel de functie van titulaire directie voor alle vijf de dochtervennootschappen. De twee Directeuren zijn ook nog steeds (indirect) aandeelhouders en bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.
Sinds die tijd is de Zorgbrede Governancecode formeel niet langer van toepassing op de Directeuren aangezien deze alleen van toepassing is op de statutair bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen en niet op functionarissen zoals de Directeuren.

Alliade geeft (in het Jaardocument) aan dat zij de Zorgbrede Governancecode heeft 'vertaald' naar de eigen gedragscode en reglementen.
De IGZ en de NZa gaan er vanuit dat de Raad van Bestuur zich heeft gecommitteerd aan de interne gedragscodes en reglementen waarin de Zorgbrede Governancecode naar de eigen zorggroep is vertaald.

Onderzocht zijn:
- Gedragscode Zorggroep Alliade.
- Directiereglement WMO-cluster.
- Reglement bestuur en directie (WMO-cluster).
- Arbeidsovereenkomsten Directeuren.
- Reglement Raad van Bestuur.

Gedragscode Zorggroep Alliade
Uit de gedragscode Zorggroep Alliade (hierna 'Gedragscode') blijkt, dat deze van toepassing is op Alliade, op de 'dochter' stichtingen van Alliade én op aldaar werkzame werknemers (via de arbeidsovereenkomsten). Deze Gedragscode is ingevoerd in 2012. Alliade heeft toegelicht dat het de bedoeling is dat deze Gedragscode niet alleen van toepassing was op de stichtingen, maar ook op de dochtervennootschappen.

Gedragscode Zorggroep Alliade: toelichting

Artikel 7 van de Gedragscode bepaalt dat als medewerkers van Alliade zakelijke of financiële belangen hebben of krijgen in een bedrijf of instelling waarmee Alliade zaken doet of gaat doen, sprake kan zijn van een (potentieel) belangenconflict. Een (potentieel) belangenconflict dient direct te worden gemeld bij de Raad van Bestuur van Alliade.

Artikel 13 van de Gedragscode bepaalt verder nog dat medewerkers van Alliade geen functies of werkzaamheden mogen verrichten die redelijkerwijs onverenigbaar zijn met de functie, belangen of het aanzien van Alliade.

De Gedragscode geeft slechts een meldplicht in het geval van een potentieel belangenconflict en geeft niet een aparte regeling hoe om te gaan in het geval sprake is van een (potentieel) belangenconflict. Voor zover de Directeuren hun zakelijke belangen in de Freya-groep hebben gemeld bij de Raad van Bestuur van Alliade c.q. Alliade daarmee reeds bekend was (en dat ligt voor de hand) is er niet in strijd gehandeld met artikel 7 van de Gedragscode. Het is niet bekend of voor de invoering van deze Gedragscode in 2012 een andere interne regeling heeft bestaan (en is gehandhaafd) ter voorkoming van belangenconflicten. Het is evenmin bekend op welke wijze Alliade en de Directeuren in de periode van de Zorgkompas transactie in 2008 tot het moment van invoering van deze Gedragscode in 2012 intern zijn omgesprongen met mogelijke tegenstrijdige belangen en (de schijn van) belangenverstrengeling.

De IGZ heeft met betrekking tot artikel 13 van de Gedragscode vragen gesteld over een mogelijk conflict tussen de functies van de Directeuren bij Alliade van 36 uur en hun functies bij de Freya-groep. Uit de door

Alliade gegeven antwoorden op de vragen van Inspectie volgt dat de tijd die de Directeuren besteden aan de Freya-groep vanaf 2011 ieder jaar is toegenomen. Om die reden is ervoor gekozen om per 1 januari 2016 de contractuele arbeidsduur van de Directeuren van Zorgkompas te verlagen naar 20 uur per week. Dit volgt tevens uit de door Alliade verstrekte addenda op de arbeidsovereenkomsten van de Directeuren. De schijn van een conflict van functies blijft echter in stand, omdat de Directeuren van Alliade functies hebben en werkzaamheden verrichten voor de Freya Groep die redelijkerwijs onverenigbaar lijken met hun functie, belangen of het aanzien van Alliade.

Directiereglement WMO-cluster
Het Directiereglement WMO-cluster dateert van 20 december 2013 en is van toepassing op Wil B.V. ('Wil'), Zorgkompas, Baanplus B.V. ('Baanplus'), Support & Co B.V. ('Support&Co) en Zorgkompas Midden Nederland B.V. Deze vennootschappen hebben alle hetzelfde statutaire bestuur, te weten Alliade. Daarnaast hebben ze alle dezelfde tweehoofdige titulaire directie, te weten de Directeuren. Deze directie is belast met de dagelijkse gang van zaken van elke vennootschap. De normen in dit reglement zijn derhalve van toepassing op de Directeuren.

Directiereglement WMO-cluster: toelichting

In artikel 1 lid 2 van het Directie-reglement WMO-cluster wordt de taak van de directie uiteengezet. Deze Directie is belast met de voorbereiding en de uitvoering van het door het bestuur vastgestelde beleid van deze vennootschappen binnen het daarbij behorende begrotingskader alsmede met de leiding van de dagelijkse gang van zaken en het beheer van de vennootschappen.

In artikel 1 lid 7 van het Directiereglement is opgenomen dat de directie zich richt naar het belang van elk van de vennootschappen en tevens naar het belang van de Alliade-groep.

Artikel 6 lid 12 bepaalt dat de leden van de directie zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid, maatschappelijke positie en voorbeeldfunctie en uit dien hoofde geen handelingen verrichten of nalaten die de reputatie van de vennootschappen schaden. De personen die lid zijn van de directie hebben een volmacht om elk van de vennootschappen te vertegenwoordigen. Deze volmachten omvatten ten aanzien van elk van de vennootschappen de bevoegdheid aan elke directeur afzonderlijk om alle loonbetalingen te verrichten en overige rechtshandelingen te verrichten met een belang tot ten hoogste 35.000 euro. (Voorstellen voor) besluiten boven dit bedrag worden voorgelegd aan het bestuur.

Uit de door ons ontvangen overeenkomsten blijkt dat een aantal van de overeenkomsten de 35.000 euro te boven gaan. Deze overeenkomsten zijn – voor zover de IGZ heeft kunnen nagaan – niet vooraf door de Directeuren voorgelegd aan de Raad van Bestuur van Alliade. Uit het gesprek van 14 juni 2016 tussen de IGZ, NZa en de Raad van Bestuur en enkele leden van de Raad van Toezicht van Alliade, kwam naar voren dat het aangaan van contracten met derden is belegd bij de afdeling inkoop van Alliade. Ook kwam naar voren dat de Raad van Bestuur het toezicht op de leveringen en diensten van de Freya-groep aan Alliade heeft gedelegeerd aan de afdeling planning en control van Alliade. Deze delegatie is formeel toegestaan, maar deze methode van voorkomen van belangenverstrengeling vindt geen steun in interne gedragsregels van Alliade.

Reglement Bestuur en Directie
Het Reglement Bestuur en Directie d.d. 22 maart 2016 is van toepassing op Wil B.V., Zorgkompas, Baanplus, Support&Co en Zorgkompas Midden Nederland B.V. Dit reglement is een update van het Directiereglement WMO-cluster d.d. 20 december 2013 en dient ter vervanging van het Directiereglement WMO-cluster. Het Directiereglement WMO-cluster is gewijzigd nadat er commotie was ontstaan over het handelen van de Directeuren. In de herziende versie is de taak van de directie gewijzigd. Artikel 1 lid 2 luidt nu als volgt: 'De directie is belast met de voorbereiding en de uitvoering van besluiten van het bestuur en het door het bestuur vastgestelde beleid van de vennootschap binnen de daarbij behorende begrotingskaders, alsmede met de leiding van de dagelijkse gang van zaken.' Ook is de tegenstrijdig belangregeling aangescherpt en uitgebreid.

Reglement Bestuur en Directie (WMO-cluster): toelichting

Artikel 8 van het Reglement Bestuur en Directie (WMO-cluster), bevat de bepaling met betrekking tot belangenverstrengeling (citaat):

1. Onder verstrengeling van belangen vallen alle rechtshandelingen die worden aangegaan door een vennootschap of ander lid van de Alliade-groep met: een lid van de directie of rechtspersoon waarbij een lid van de directie een direct of indirect belang heeft, alsmede arbeidsrelaties die door een vennootschap worden aangegaan met personen die tevens een arbeidsrelatie hebben met een rechtspersoon waarbij een lid van de directie een direct of indirect belang heeft. Onder het voorgaande kunnen onder meer vallen: (i) contractuele relaties, (ii) het delen van kosten, (iii) het delen of gezamenlijk gebruiken van bedrijfsruimte, (iv) het delen van personeel, en (v) het hebben van zakelijke/professionele relaties met cliënten die tevens een relatie hebben met een rechtspersoon waarbij een lid van de directie een direct of indirect belang heeft. Schijn van verstrengeling van belangen geldt ook als verstrengeling van belangen.
2. Elk lid van de directie informeert het bestuur schriftelijk (per mail) indien en zodra zich verstrengeling van belangen voordoet. Daarbij besteedt elk lid van de directie uitdrukkelijk aandacht aan de verstrengeling van belangen, de consequenties voor de vennootschappen en/of andere rechtspersonen die tot de Alliade-groep behoren en tevens aan de belangen die het lid van de directie (daaronder mede begrepen andere rechtspersonen waar het lid van de directie direct of indirect belang bij heeft) daarbij heeft.
3. Voorstellen die de leden van de directie doen voor besluitvorming door het bestuur over onderwerpen waarbij verstrengeling van belangen aan de orde is of kan zijn, worden schriftelijk en uitvoerig gedocumenteerd gedaan.

Artikel 9 lid 4 bevat verder nog een regeling op grond waarvan de leden van de Directie neven-activiteiten dienen te melden. In lid 5 van artikel 9 wordt vervolgens de tegenstrijdig belang regeling uit de statuten van de vennootschappen ook van toepassing verklaard op de directie.

Relevant is de bepaling van artikel 8, lid 1 waar staat dat de *schijn* van verstrengeling van belangen ook als verstrengeling van belangen geldt.

Aangezien de bepalingen niet in de oude versie van het reglement stonden, is de regeling met betrekking tot belangenverstrengeling pas op 22 maart 2016 in werking getreden. Alle besluiten van de Directeuren ná 22 maart 2016 dienen derhalve te voldoen aan de regeling inzake belangenverstrengeling. Voor zover deze nieuwe tegenstrijdige belang regeling wel van toepassing zou zijn op de bestaande contracten tussen Alliade en de Freya Groep is niet voldaan aan de tegenstrijdig belangregeling aangezien geen meldingen gedaan zijn aan de raad van bestuur van Alliade.

Arbeidsovereenkomsten Directeuren
Artikel 7.1 van de arbeidsovereenkomst bepaalt dat het de werknemer niet is toegestaan andere dan door Zorgkompas opgedragen werkzaamheden bij klanten van Zorgkompas – betaald of onbetaald – te verrichten. Beide Directeuren hebben een arbeidsovereenkomst met Zorgkompas. De IGZ ontving per Directeur twee arbeidsovereenkomsten. Uit de beantwoording van vragen hieromtrent door Alliade blijkt dat de Directeuren op basis van hun arbeidsovereenkomst met Zorgkompas ook hun rol van titulair directeur bij Baanplus, Support&Co en Wil vervullen.

Reglement Raad van Bestuur
Het reglement van de Raad van Bestuur heeft slechts betrekking op de statutair bestuurders van Alliade en derhalve niet op de Directeuren.

Alliade geeft aan de zorgbrede governancecode vertaald te hebben in de eigen interne code en reglementen. Daardoor ligt vanuit de interne regels van Alliade voor de hand de normen uit de Code inzake belangenverstrengeling ook toe te passen op de Directeuren.

Op basis daarvan concludeert de IGZ dat er ook na 1 januari 2014 sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. De Directeuren vervullen immers de functie van titulaire directie voor alle vijf de dochtervennootschappen en zijn ook nog steeds (indirect) aandeelhouders en bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.

Bevindingen en deelconclusies onderzoek naar (de schijn van) belangenverstrengeling

- Tot en met 2013 heeft de Zorggroep Alliade de Zorgbrede Governancecode niet nageleefd aangezien de Directeuren tot 1 januari 2014 zowel statutair bestuurder van vier dochtermaatschappijen van Alliade waren als bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.
- Hiermee was er sprake van de schijn van belangenverstrengeling.
- Alliade heeft niet aangetoond welke procedure ter voorkoming van belangenverstrengeling intern werd toegepast voordat de Gedragscode (medio 2012 ingevoerd) was ingevoerd. Sinds 1 januari 2014 zijn de Directeuren niet meer ingeschreven als statutair bestuurders van Alliade dan wel van één van de dochtervennootschappen van Alliade. Sinds die tijd is de Zorgbrede Governancecode formeel niet langer van toepassing op de Directeuren aangezien deze alleen van toepassing is op de statutair bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen en niet op functionarissen zoals de Directeuren.
- De Directeuren vervullen na 2014 wel de functie van titulaire directie voor alle vijf de dochtervennootschappen. De twee Directeuren zijn ook nog steeds (indirect) aandeelhouders en bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.
- Er is in beginsel sprake van de schijn van belangenverstrengeling van de Directeuren aangezien zij in hun hoedanigheid van titulair directeur van Alliade namens Alliade overeenkomsten zijn aangegaan met hun privé onderneming, de Freya Groep.
- Doordat Alliade de Zorgbrede Governancecode feitelijk vertaald heeft in haar eigen Gedragscode, ligt het vanuit de interne regels van Alliade voor de hand dat de normen uit de Code inzake belangenverstrengeling ook toegepast worden op de Directeuren.
- De raad van bestuur van Alliade heeft zijn toezicht op het sluiten van overeenkomsten met derde partijen zoals de Freya Groep intern gedelegeerd aan de afdeling Planning & Control (feitelijk: de concerncontroller). Deze werkwijze vindt geen steun in de interne regels van Alliade ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling.
- De interne regels ter voorkoming van (schijn van) belangenverstrengeling bepalen onder meer dat contracten met derden zoals de Freya Groep, met een belang van meer dan € 35.000,--, voorafgaande goedkeuring behoeven van de raad van bestuur van Alliade. Uit de stukken blijkt niet dat deze regel is gehandhaafd.
- Artikel 13 van de eigen gedragscode van Alliade bepaalt dat medewerkers van Alliade geen functies of werkzaamheden mogen verrichten die redelijkerwijs onverenigbaar zijn met de functie, belangen of het aanzien van Alliade. Ook na beantwoording van nadere vragen door Alliade concludeert de IGZ dat hier de schijn van belangenverstrengeling bestaat. Voor zover de Directeuren hun zakelijke belangen in de Freya-groep hebben gemeld bij de Raad van Bestuur van Alliade c.q. Alliade daarmee reeds bekend was (en dat ligt voor de hand) is er niet in strijd gehandeld met artikel 7 van de eigen Gedragscode.
- Op basis van bovenstaande concludeert de IGZ dat Alliade de eigen interne regels, die belangenverstrengeling dienen te voorkomen, niet heeft nageleefd dan wel onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt of dit is gebeurd.
- Ná het ontstaan van de maatschappelijke commotie is Alliade gestart met het aanscherpen en uitbreiden van de interne tegenstrijdig belang regeling (22 maart 2016).

b Onderzoek naar marktconformiteit contracten Freya-groep

Rond de vraag of er sprake is van ongeoorloofde financiële belangenverstrengeling heeft het onderzoek zich toegespitst op het al dan niet door Alliade hanteren van marktconforme tarieven als indicator. De IGZ en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) ontvingen elk een anonieme melding waarin twijfels werden uitgesproken over het door Alliade hanteren van marktconforme uitgangspunten, onder andere bij het afsluiten van contracten, zoals bij de aankoop van Support & Co (ook wel 'zorgsuper's genoemd). De meldingen zijn bij het onderzoek betrokken. Het onderzoek heeft geen nadere aanleiding gegeven om specifiek in te zoomen op de transacties rondom Support & Co.

Wat betreft het sluiten van contracten door Alliade met derden zoals de Freya-groep is allereerst nagegaan of de betreffende zorgcontracten zijn aangegaan door de bevoegde personen en of dit – aan de zijde van Alliade – op grond van een (intern) procuratiereglement de Directeuren betrof. De Directeuren waren gevolmachtigde van de betreffende vennootschappen van Alliade. Uit het handelsregister blijkt geen beperking van deze volmacht. Wel wordt intern in het Directie-reglement WMO-cluster de zelfstandige bevoegdheid beperkt tot contracten onder de 35.000 euro.

In het kader van het toezicht op de contracten tussen Alliade en de Freya-groep heeft de concerncontroller van Alliade vanaf 2008 ieder jaar een overzicht - vanaf 2009 inclusief een rapport van bevindingen inzake 'related parties' - opgesteld met betrekking tot de totale dienstverlening door de Freya-groep aan Alliade. De concerncontroller heeft op ieder contract met de Freya-groep een marktconformiteitstoets uitgevoerd.

Onderzocht zijn:
- Notitie concern control aan Raad van Bestuur.
- Notitie concerncontroller d.d. 8 juni 2016.
- Delegatie toezicht aan afdeling planning en control Alliade.
- Notities Raad van Bestuur Alliade aan raad van toezicht Alliade.
- Overname Zorgkompas.

Voorts is juridisch getoetst of Alliade dient te worden aangemerkt als een publiekrechtelijke instelling die onder de Europese aanbestedingsregels valt. Dit is niet het geval.

Notitie concern control aan Raad van Bestuur
De concerncontroller van Alliade heeft op 31 maart 2016 een notitie geschreven gericht aan de Raad van Bestuur van Alliade waarin uiteen wordt gezet hoe de diverse transacties met verbonden partijen worden beoordeeld op marktconformiteit. De volgende drie transacties zijn onderzocht:
1 Transacties die te kenmerken zijn als omzet voor de Freya-groep.
2 Huurovereenkomsten.
3 Onderaannemingsovereenkomsten.

Ad 1. De concerncontroller gebruikt onderstaande normenkader dat naar oordeel van de IGZ een goede indicatie geeft voor het al dan niet marktconform zijn van de contracten met verbonden partijen. De uitkomst van de toetsing aan de bovenstaande beoordelingscriteria wordt door de concerncontroller jaarlijks opgenomen in de bevindingen inzake 'related parties'.

Marktconformiteit t.a.v. transacties die te kenmerken zijn als omzet voor de Freya-groep

Het gaat hier om overeenkomsten die betrekking hebben op schoonmaak-werkzaamheden van kantoren, storingsdiensten voor locaties, onderhoud van gebouwen en administratieve diensten, uitgevoerd door Faciligroep en Instec. Om deze overeenkomsten markconform te krijgen hanteert de concerncontroller het volgende normenkader:

1. Beoordelen van de contractvoorwaarden, met name betalingstermijn, extra toeslagen voor buiten kantoortijden en andere zaken die niet 'at arms length' zijn.
2. Beoordelen van het bruto-uurloon op basis van inschaling cao.
3. Beoordelen van sociale lasten aan de hand van de cao.
4. Beoordelen van het percentage indirecte tijd en ziekteverzuim.
5. Beoordelen van opslagen voor kosten, risico en winst.
6. Periodiek offerte bij derde aanvragen (vanaf 2015 nieuwe afspraken).
7. Bij schoonmaakcontracten beoordeling van het aantal m2 schoonmaak/medewerker per uur.
8. Prijzen en condities vergelijken met welke binnen Alliade van toepassing zijn.
9. Alle dienstverleningscontracten tussen verbonden partijen worden tevens ter goedkeuring voorgelegd aan de afdeling concerncontrol.
10. Het contract zal gegund worden aan de meest economische aanbieder.

Ad 2. Voor de beoordeling van de huurcontracten wordt in de notitie gesteld dat per 1 januari 2016 de prijzen zullen worden vastgesteld door een onafhankelijke makelaar. Vóór die tijd werden de prijzen vergeleken met vergelijkbare ruimtes in de nabijheid van de gehuurde panden.

Ad 3. De concerncontroller heeft de prijzen en voorwaarden van de onderaannemingsovereenkomsten beoordeeld. De uitkomst van de toetsing wordt door de concerncontroller jaarlijks opgenomen in de bevindingen inzake 'related parties'.

Naast de drie bovengenoemde soorten overeenkomsten met verbonden ondernemingen, heeft de concerncontroller nog twee diensten van Alliade aan de Freya-groep en respectievelijk van de Freya-groep aan Alliade getoetst. De concerncontroller geeft in een notitie aan dat de dienstverlening in het begin beperkt was en slechts een voortzetting was van de diensten die voor de overname van de aandelen in Zorgkompas door Alliade intraconcern werden geleverd. Deze dienstverlening nam echter in de loop der jaren toe. Naarmate de omvang van de diensten toenam is er nader onderzoek gedaan. Deze analyses werden meestal achteraf uitgevoerd.

Bij het beoordelen van de kosten van de diensten is naar voren gekomen dat deze voorheen niet werden vergeleken met aangevraagde offertes van derden. Citaat:

> *'Uitgangspunt was en is dat de diensten elders niet goedkoper door Alliade moesten kunnen worden ingekocht. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de inkoopprocedure van Alliade leidt tot de meest voordelige aanbieding omdat Alliade als een grote onderneming een zekere 'inkoopmacht' heeft. Kortom, als de betreffende dienst goedkoper door de Freya BV's kon worden geleverd dan dat die door Alliade elders kon worden ingekocht was en is de prijs acceptabel en zou het aanvragen van een offerte aan derde geen lagere prijs opleveren.'*

Delegatie toezicht aan afdeling planning en control Alliade

De Raad van Bestuur van Alliade heeft het toezicht op de leveringen en diensten van de Freya-groep aan Alliade gedelegeerd aan de afdeling Planning & Control van Alliade (de concerncontroller). Deze delegatie is niet schriftelijk vastgelegd en is niet gebaseerd op de interne regels van Alliade.

Notities Raad van Bestuur Alliade aan Raad van Toezicht Alliade

Bij de aanvullende stukken die Alliade 10 juni 2016 aan de Inspectie heeft gestuurd bevonden zich een drietal notities van de Raad van Bestuur van Alliade aan de raad van toezicht van Alliade uit 2015. De onderwerpen van deze notities waren Zorgkompas, Zeggenschap Talant in Zorgkompas en Informerende

notitie over relaties Alliade BV's en Freya. In de notitie inzake de relaties van de Alliade BV's en Freya wordt aangegeven dat belangenverstrengeling wordt voorkomen door de juiste inkoopprocedure te volgen (citaat):

> *'Dat wil zeggen dat in het geval een BV uit de Freya-groep een dienst aanbiedt aan onderdelen van de Zorggroep: 1) verplicht aan meerdere bedrijven een offerte gevraagd wordt en 2) gunning plaatsvindt aan de meest economische inschrijver. Hetzelfde geldt voor kantoorruimtes die gehuurd worden van BV's die onder de Freyagroep vallen. Bij het vaststellen van de huurprijzen door de huidige verhuurders, zijn de prijzen die op de lokale huurmarkt gevraagd worden leidend.'*

Overname Zorgkompas

Alliade heeft vanaf 2008 in drie tranches alle aandelen in Zorgkompas verkregen. Er is geen wettelijke bepaling die deze aankoop in de weg stond. Door Alliade is toegelicht dat bij de Zorgkompas transactie tussen Alliade en de Freya-groep een nabetaling op de koopprijs is overeengekomen ten behoeve van de Directeuren. Alliade heeft op 30 mei 2013 de laatste tranche van aandelen (25%) in de Zorgkompas BV's, BaanPlus8 en 100% in Support & Co gekocht en geleverd gekregen van Freya Holding en Freya Participaties B.V. voor een vast bedrag van EUR 2.000.000,-. Hierbij werd voor de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 een jaarlijkse nabetaling van maximaal 375.000 euro – afhankelijk van de door deze vennootschappen behaalde minimale EBIT (winst voor rente en belastingen) – overeengekomen.

Uit het onderzoek is gebleken dat Alliade ten tijde van de aankoop van de Zorgkompas vennootschappen in 2008 uitgebreid heeft stilgestaan bij 1) de financiële risico's van deze transactie, 2) het toekomstig toezicht van Alliade op de activiteiten van de Zorgkompas vennootschappen na aankoop en 3) de overige activiteiten van de verkopers (de Directeuren). Dat laatste echter vooral vanuit non-concurrentie perspectief.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat Alliade op de hoogte was van het feit dat de Directeuren belangen hadden in diverse andere ondernemingen en voorts dat ten tijde van de Zorgkompas transactie met de Directeuren geen concrete afspraken zijn gemaakt over het omgaan met mogelijke tegenstrijdige belangen bij het sluiten van overeenkomsten tussen Alliade (en de Zorgkompas vennootschappen) en de privé ondernemingen van de Directeuren.

Alliade heeft op vragen van de IGZ hieromtrent geantwoord voor een constructie te hebben gekozen waarbij sprake is van parallelle belangen die de kwaliteit van zorg en de kostprijs ten goede komen. In het eventuele geval Alliade aan Zorgkompas te hoge, lees niet-marktconforme, tarieven zou moeten betalen voor de zorgverlening, dan zou dit tegelijkertijd leiden tot verlaging van de eveneens door Alliade aan Zorgkompas te betalen nabetaling op de koopprijs van Zorgkompas. Omdat dit laatste nadelig zou zijn voor Zorgkompas voorkomt deze constructie het eventueel door Zorgkompas hanteren van niet-marktconforme tarieven.

Er zijn in het IGZ onderzoek geen feiten (zie kader hieronder) naar voren gekomen waaruit blijkt, of die doen vermoeden, dat de Zorgkompas transactie niet marktconform is geweest.

Bevindingen en deelconclusies onderzoek naar marktconformiteit contracten Freya-groep

1. Ieder jaar – vanaf 2008 – is door de concerncontroller een overzicht (vanaf 2009 inclusief rapport met bevindingen inzake related parties) opgesteld met betrekking tot de totale dienstverlening door de Freya-groep aan Alliade.
2. De concerncontroller heeft op ieder contract met de Freya-groep een marktconformiteitstoets uitgevoerd en heeft bevestigd dat de prijzen en voorwaarden voor alle contracten met de Freya-groep marktconform zijn.
3. De delegatie van het toezicht op het sluiten van contracten met derden door de concern-controller is niet gebaseerd op interne regels van Alliade.
4. Uit het onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die doen vermoeden dat tussen de Freya-groep en Alliade gesloten contracten niet marktconform zouden zijn.
5. Er zijn in ons onderzoek geen feiten naar voren gekomen die doen vermoeden dat de Zorgkompas transactie niet marktconform is geweest.

c Verbod op winstuitkering

De IGZ heeft onderzocht of Alliade al dan niet het verbod op winstuitkering heeft overtreden. Winstuitkering is voor intramurale langdurige zorg niet toegestaan, voor thuiszorg is winstuitkering wel mogelijk. De IGZ is op basis van haar onderzoek van oordeel dat Alliade het verbod op winstuitkering van de Wtzi niet heeft overtreden. Ook is niet vastgesteld dat de stichtingen tegen de wet en/of stichtingsstatuten in, 'winst' of 'reserves' zouden hebben uitgekeerd aan bijvoorbeeld bestuursleden of aan andere personen die deel uitmaken van organen van de stichting.

d Ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering

De IGZ heeft gekeken of het bestuur van Alliade de krachtens de Wtzi gestelde eisen omtrent een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering nastreeft. De IGZ is op basis van haar onderzoek van oordeel dat Alliade de Wtzi bepalingen die zien op een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering niet heeft overtreden. Wel merkt de IGZ op dat de delegatie door de Raad van Bestuur van het toezicht op de leveringen en diensten van de Freya-groep aan de afdeling planning en control van Alliade geen schriftelijke grondslag kent. Dit vindt geen steun in de interne regels van Alliade ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling.

4 Eindconclusie IGZ

De IGZ heeft in korte tijd intensief onderzoek gedaan naar de gang van zaken bij Alliade. Daarbij zijn onderzocht:

1. Belangenverstrengeling.
2. Marktconforme voorwaarden.
3. Verbod op winstuitkering.
4. Ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering.

Het onderzoek is verricht door middel van bureauonderzoek op basis van door Alliade aan de IGZ verschafte schriftelijke informatie alsmede gesprekken met de bestuurders en enkele leden van de raad van toezicht. De verkregen informatie is vervolgens getoetst aan de toepasselijke wet- en regelgeving. De IGZ heeft zich bij dit onderzoek laten adviseren door een extern deskundige op het gebied van ondernemingsrecht.

Eindconclusies deelonderzoek IGZ

Belangenverstrengeling

- De Zorgbrede Governancecode, is formeel gezien alleen van toepassing op de statutair bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen en niet op functionarissen daaronder zoals de Directeuren.
- Tot en met 2013 heeft de Zorggroep Alliade de Zorgbrede Governancecode niet nageleefd aangezien de Directeuren tot 1 januari 2014 zowel statutair bestuurder van vier dochter-maatschappijen van Alliade waren als bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.
- Daarmee was er sprake van de schijn van belangenverstrengeling.
- Na 1 januari 2014 is de Zorgbrede Governancecode niet van toepassing op de Directeuren. Alliade heeft de Zorgbrede Governancecode vertaald in haar eigen interne reglementen met het doel de code te willen toepassen op de gehele organisatie.
- Doordat Alliade de Zorgbrede Governancecode feitelijk vertaald heeft in haar eigen Gedragscode, ligt vanuit de interne regels van Alliade voor de hand de normen uit de code inzake belangenverstrengeling ook toe te passen op de Directeuren.
- Er is in beginsel sprake van de schijn van belangenverstrengeling van de Directeuren aangezien zij in hun hoedanigheid van titulair directeur van Alliade namens Alliade overeenkomsten zijn aangegaan met hun privé onderneming, de Freya Groep.

- De IGZ concludeert dat Alliade de eigen interne regels, die belangenverstrengeling dienen te voorkomen, niet heeft nageleefd dan wel onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt of dit is gebeurd.
- Ná het ontstaan van de maatschappelijke commotie is Alliade gestart met het aanscherpen en uitbreiden van de interne tegenstrijdig belang regeling (22 maart 2016).

Markconforme voorwaarden
- Uit het onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die doen vermoeden dat tussen de Freya-groep en Alliade gesloten contracten niet marktconform zouden zijn.
- Evenmin zijn uit het onderzoek feiten naar voren gekomen die doen vermoeden dat de Zorgkompas transactie niet marktconform is geweest.

Verbod op winstuitkering en een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering
- De IGZ is op basis van haar onderzoek van oordeel dat Alliade het verbod op winstuitkering van de Wtzi niet heeft overtreden.
- Ook zijn de Wtzi bepalingen die zien op een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering door Alliade niet overtreden.

B Deelonderzoek NZa

1 Inleiding

Naar aanleiding van de berichtgeving van RTL en de Kamervragen over stichting Zorggroep Alliade (hierna Alliade) heeft de NZa naar de volgende onderdelen onderzoek gedaan:
1 De rechtmatigheid van de uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz).
2 De continuïteit van zorg.
3 De keuze-informatie voor cliënten in geval van doorverwijzing.

De onderzoeken zijn in nauwe samenwerking en afstemming met de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) uitgevoerd. Daarbij is de volgende aanpak gekozen.

De NZa heeft ervoor gekozen om primair via het zorgkantoor De Friesland (hierna: het zorgkantoor) te onderzoeken of er risico's bestaan in de *rechtmatigheid van de declaraties* in de afgelopen jaren. Het zorgkantoor contracteert bij Alliade de ondernemingen Meriant, Reik, Talant en Zorgkompas[7]. De informatie uit de RTL berichtgeving richt zich overigens primair op andere mogelijke overtredingen dan op foutieve zorgdeclaraties. Daarnaast zijn er ook geen andere signalen dan uit de RTL berichtgeving over Alliade bij de NZa bekend. Het onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven is naar aanleiding van Kamervragen geïnitieerd. De voornaamste reden voor deze onderzoeksaanpak is dat de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven in het stelsel in eerste instantie is belegd bij de Wlz-uitvoerder/zorgkantoor. Het zorgkantoor is via wet- en regelgeving verantwoordelijk voor de rechtmatige Wlz-uitgaven. Gezien de aard van de signalen zou een andere onderzoeksaanpak op dit deel van de zaak niet proportioneel geweest zijn.

Verder heeft de NZa de *continuïteit van zorg* bij Alliade onderzocht, mede gelet op de complexe juridische structuur van de Alliade Zorggroep en haar toeleveranciers en de berichtgeving hierover. De verplichting om elke patiënt te voorzien van de benodigde zorg is vanuit de Wlz bij de Wlz-uitvoerder/zorgkantoor belegd.

Tot slot heeft de NZa onderzoek gedaan naar het *informeren van cliënten bij doorverwijzing*. Dit onderzoek heeft bij Alliade zelf plaatsgevonden. Daarbij zijn ook cliënten gehoord.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot de zorg die vanuit de Wlz wordt gefinancierd. Gezien het feit dat het grootste deel van de omzet van Alliade Wlz-zorg betreft, heeft de NZa ervoor gekozen om de Zvw-omzet (minder dan 5 %procent van het totaal) niet expliciet te onderzoeken. Er is geen reden, gezien de signalen en overige informatie, om te vermoeden dat er een probleem zich in dat deel van de dienstverlening van Alliade zou voordoen.

Volledigheidshalve merkt de NZa op dat thans apart een onderzoek plaatsvindt naar een recente overname van een dochteronderneming van de Freya-groep[8] door (dochterondernemingen van) Alliade in het kader van de zorgspecifieke fusietoets.

2 Wettelijk kader en bevoegdheden NZa

a Onderzoek naar controle op rechtmatigheid van de uitgaven

Het toezicht op de Wlz is nader uitgewerkt in paragraaf 3.3 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).

Art. 16, sub d, Wmg bepaalt dat de NZa toezicht houdt op de rechtmatige en doelmatige uitvoering door de Wlz-uitvoerders en het CAK, van hetgeen bij of krachtens de Wet langdurige zorg en de artikelen 91, tweede lid, tweede volzin, 123 en 124 van de Wet financiering sociale verzekeringen is geregeld;

[7] Zie bijlage.
[8] Zie bijlage.

In artikel 31, sub a, Wmg is bepaald dat de NZa regels kan stellen met betrekking tot de controle door de Wlz-uitvoerders.

In artikel 35 Wmg is onder meer bepaald dat de werkelijk geleverde zorg gedeclareerd mag worden tegen de daarvoor geldende prestaties (inclusief de daarvoor geldende prestatiebeschrijvingen) en tarieven.

In artikel 36, derde lid, Wmg is onder meer bepaald dat de NZa regels kan stellen betreffende de administratie van zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars, met het oog op het voorkomen van fraude en de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de administratie.

Op artikelen 31 en 36, derde lid, Wmg, is de Nadere regel Controle en Administratie Wlz-uitvoerders (met kenmerk CA-NR-1554) gebaseerd.

b Onderzoek naar invulling monitoring continuïteit van zorg

De zorgplicht houdt in dat de Wlz-uitvoerder en/of het zorgkantoor al hetgeen doet, om het recht op zorg dat een verzekerde/cliënt toekomt op grond van de Wlz, te effectueren. De verplichtingen voor de Wlz-uitvoerder volgen uit artikel 4.2.1 Wlz.

Ingevolge artikel 4.2.2 Wlz moet de Wlz-uitvoerder in ieder geval:
- ter uitvoering van zijn zorgplicht schriftelijke overeenkomsten met zorgaanbieders sluiten die zorg kunnen verlenen die ingevolge artikel 3.1.1 verzekerd is;
- de overeenkomsten bevatten waarin ten minste bepalingen over:
  de aard, de kwaliteit, de doelmatigheid en de omvang van de te verlenen zorg en de prijs.

De Wlz-uitvoerder volgt de ontwikkelingen binnen de zorgaanbieders waarmee hij een overeenkomst is aangegaan, als bedoeld in artikel 4.2.2 van de Wlz. De Nadere regel Controle en Administratie Wlz-uitvoerders (met kenmerk CA-NR-1554), artikel 10 geeft hier invulling aan.

c Keuze informatie voor cliënten en doorverwijzing voor vervolgzorg

Op grond van artikel 38 en 39 van de Wmg hebben zorgaanbieders de verplichting cliënten zorgvuldig en juist te informeren. In de beleidsregel Transparantie zorgaanbieders heeft de NZa deze verplichting uitgewerkt door het volgende te bepalen:

Zorgaanbieders zijn verplicht om alle informatie aan de consument te geven die relevant is om een weloverwogen keuze te kunnen maken (artikel 5 lid 1).

In geval van doorverwijzing voor vervolgzorg, dient de zorgaanbieder de consument zo objectief mogelijk te adviseren. Daarbij wijst de zorgaanbieder de consument op zijn keuzevrijheid (artikel 5 lid 2).

In de toelichting op de beleidsregel is dit nader uitgewerkt. De relevante passage is geformuleerd als volgt:

De zorgvuldige informatieverstrekking geldt ook als het gaat om het doorverwijzen van consumenten naar een andere zorgaanbieder. De zorgaanbieder adviseert daarbij de consument over de verschillende mogelijkheden voor vervolgzorg met eventuele voor- en nadelen, waarbij hij de consument erop wijst dat hij een keuzevrijheid heeft in het kiezen van de zorgaanbieder. Een zorgaanbieder blijft dan objectief in zijn verwijzing.

De punten waarop de NZa de wijze van informatieverstrekking bij doorverwijzing toetst zijn op grond van bovenstaand artikel 5 van de Beleidsregel. Het gaat dan om verstrekken van objectieve en volledige informatie, waarbij de cliënt wordt gewezen op zijn of haar keuzevrijheid.

3 Bevindingen en deelconclusies

a Onderzoek naar controle op de rechtmatigheid van de uitgaven

De NZa heeft onderzocht of de declaraties van Alliade mogelijk onrechtmatig zijn geweest. Hiertoe heeft zij bekeken welk onderzoek het zorgkantoor De Friesland vanuit haar taak om declaraties te controleren heeft gedaan en of het zorgkantoor aanleiding heeft gehad actie te ondernemen.

Het zorgkantoor heeft een lijst met signalen en onderzoeken bij Alliade aan de NZa opgeleverd van de afgelopen jaren; het ging bij deze signalen onder andere om verkeerde interpretatie van diverse regelgeving bij Talant: na terugvorderingen door het zorgkantoor is de werkwijze door de aanbieder aangepast. Ook te hoge declaraties van een onderaannemer die geen onderdeel uitmaakt van de Freya-groep zijn teruggevorderd waarna Zorgkompas haar contract heeft opgezegd met deze onderaannemer. De afspraken over onderlinge tarifering van het onderaannemerschap bij Zorgkompas zijn door het zorgkantoor onderzocht. Deze afspraken zijn in lijn met wet- en regelgeving. Het zorgkantoor heeft de lijst met signalen en onderzoeken opgepakt en naar oordeel van de NZa op de juiste wijze afgerond.

Alliade en haar ondernemingen enerzijds en het zorgkantoor anderzijds hebben de nacalculaties over de jaren 2012, 2013 en 2014 tweezijdig bij de NZa ingediend. Het zorgkantoor heeft na controles en de aanwezigheid van een goedkeurende accountsverklaring ingestemd met de rechtmatigheid van de gerealiseerde productie over deze jaren.

Er zijn geen signalen over het verlies van eigen regie door PGB(Persoons Gebonden Budgetten)-budgethouders doordat de directeur van de zorgaanbieders waar de cliënten hun zorg afnemen (Zorgkompas) dezelfde is als van de Beheer BV (Tiade bemiddeling en advies)[9] waar de PGB budgetten ondergebracht zijn. Het zorgkantoor geeft aan dat het om 40 budgethouders (dementerenden) met wettelijke vertegenwoordigers gaat die de regie voeren namens de budgethouders en die de afspraken maken met de zorgaanbieder. Toetsing door het zorgkantoor heeft plaatsgevonden via huisbezoeken die geen signalen hebben opgeleverd ten aanzien van gebrek aan eigen regie.

Het zorgkantoor ziet verder geen aanleiding om op basis van de berichtgeving nieuw onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van de declaraties voor ZIN (Zorg In Natura) en PGB bij Alliade. Hiervoor zijn geen nieuwe signalen en hebben in het verleden naar aanleiding van oude signalen periodiek materiële controles plaatsgevonden en zijn voorkomende gevallen correcties doorgevoerd.

b Onderzoek naar invulling monitoring continuïteit van zorg

De NZa heeft onderzocht of er risico's zijn ten aanzien van de continuïteit van zorg bij de ondernemingen van Alliade. Het gaat om financiële risico's, de kwaliteit van de afgesproken zorgverlening en de risico's bij uitbesteding van zorgverlening.

Het zorgkantoor meet de risico's bij een aanbieder via het EWS (Early Warning System). Het zorgkantoor heeft regelmatig gesprekken gevoerd met de ondernemingen van Alliade om de continuïteit van zorg te monitoren voor wat betreft kwaliteit van zorg, doelmatigheid van de productie, onderaanneming en declaraties. Conclusie is dat voor de diverse onderwerpen en ondernemingen van Alliade het EWS op groen staat; er zijn geen actuele risico's voor de continuïteit van zorg.

c Keuze informatie en doorverwijzing voor vervolgzorg

De NZa heeft verder onderzocht of patiënten van (onderdelen van) Alliade zijn doorverwezen naar andere onderdelen van de onderneming en of zij bij deze doorverwijzing goed zijn geïnformeerd. Verstrekken zorgconsulenten bij Alliade objectieve en volledige informatie, waarbij de cliënt wordt gewezen op zijn of haar keuzevrijheid?

[9] Zie bijlage.

Uit de door Alliade verstrekte informatie (brochures, folders en andere interne documenten) blijkt dat er in het beleid en procedures aandacht is voor informatieverstrekking aan de cliënt.
De NZa heeft een wijkverpleegkundige die de doorverwijzingen uitvoert binnen Alliade gehoord. Daarnaast heeft de NZa steekproefsgewijs een aantal cliënten gehoord of zij in de praktijk ook volledig en objectief zijn geïnformeerd over hun doorverwijzing, en of daarbij de cliënten worden gewezen op hun keuzevrijheid. Daaruit blijkt dat er geen sprake is dat cliënten doelbewust naar andere dochterondernemingen van Alliade of (onderdelen van) de Freya-groep worden doorgestuurd of dat sprake is van oneigenlijke sturing van het keuzeproces.

4 Eindconclusie NZa

De NZa heeft in korte tijd intensief onderzoek afgedaan naar de bovengenoemde onderdelen. Het onderzoek naar de rechtmatigheid van declaraties en de continuïteit van zorg bij de ondernemingen van Alliade heeft geen afwijkende bevindingen opgeleverd. Cliënten worden niet doelbewust naar andere dochterondernemingen van Alliade of (onderdelen van) de Freya-groep doorgestuurd en ook is er bij Alliade geen sprake van oneigenlijke sturing van het keuzeproces. Uit de praktijk blijkt dat bij doorverwijzing Alliade voldoet aan de hiervoor geldende regels van de NZa.

C Gezamenlijke eindconclusie

Op basis van de onderzoeken komen de IGZ en de NZa, met inachtneming van ieders eigen wettelijke taken en bevoegdheden, tot de volgende, gezamenlijke eindconclusies:

1 Is er sprake van overtreding van de Zorgbrede Governancecode?

- De Zorgbrede Governancecode, is formeel gezien alleen van toepassing op de statutair bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen en niet op functionarissen daaronder zoals de Directeuren.
- Tot en met 2013 heeft de Zorggroep Alliade de Zorgbrede Governancecode niet nageleefd aangezien de Directeuren tot 1 januari 2014 zowel statutair bestuurder van vier dochtermaatschappijen van Alliade waren als bestuurders van Freya Holding B.V., de 'hoogste' vennootschap van de Freya-groep.
- Daarmee was er sprake van de schijn van belangenverstrengeling.
- Na 1 januari 2014 is de Zorgbrede Governancecode niet van toepassing op de Directeuren.
- Doordat Alliade de Zorgbrede Governancecode feitelijk vertaald heeft in haar eigen Gedragscode, ligt vanuit de interne regels van Alliade voor de hand de normen uit de code inzake belangenverstrengeling ook toe te passen op de Directeuren.
- Er is in beginsel sprake van de schijn van belangenverstrengeling van de Directeuren aangezien zij in hun hoedanigheid van titulair directeur van Alliade namens Alliade overeenkomsten zijn aangegaan met hun privé onderneming, de Freya Groep.
- De IGZ concludeert dat de eigen interne regels niet zijn nageleefd c.q. onvoldoende inzichtelijk is gemaakt of dit wel is gebeurd.
- Ná het ontstaan van de maatschappelijke commotie is Alliade gestart met het aanscherpen en uitbreiden van de interne tegenstrijdig belang regeling (22 maart 2016).

De conclusie is dan ook dat tot 1 januari 2014 Alliade de Zorgbrede Governancecode niet nageleefd heeft en dat sinds die datum de schijn van belangenverstrengeling bestaat doordat Alliade niet gehandeld heeft in lijn met de Zorgbrede Governancecode die Alliade ook heeft vertaald in haar eigen interne regels.

2 Is er sprake van ongeoorloofde financiële belangenverstrengeling?

Het onderzoek heeft zich gericht op de marktconformiteit van de contracten met de Freya-groep als indicator waaruit mogelijke ongeoorloofde financiële belangenverstrengeling zou kunnen blijken. Specifiek is gekeken naar het door de Directeuren onderbrengen van thuiszorgcliënten van Alliade bij de thuiszorgtak van de eigen Freya-groep en het door Alliade aan de Freya-groep betalen van bijna 200.000 euro voor de huur van kantoorruimte.

Uit het onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die aanleiding geven om te twijfelen aan de marktconformiteit van de contracten tussen Alliade en de Freya-groep van de Directeuren.

Echter, gelet op het feit dat op dit moment nog één van de Directeuren, zowel werkzaamheden verricht voor Alliade als voor de Freya Holding waarvan hij mede statutair bestuurder is, blijft de schijn van een conflict van functies in stand. Deze situatie acht de IGZ onwenselijk. Overigens wijkt Alliade daarmee ook af van haar eigen interne gedragscode 'Zorggroep Alliade' en van het Directiereglement van het 'WMO-cluster' waarin staat dat de '*schijn van verstrengeling van belangen ook geldt als verstrengeling van belangen*'.

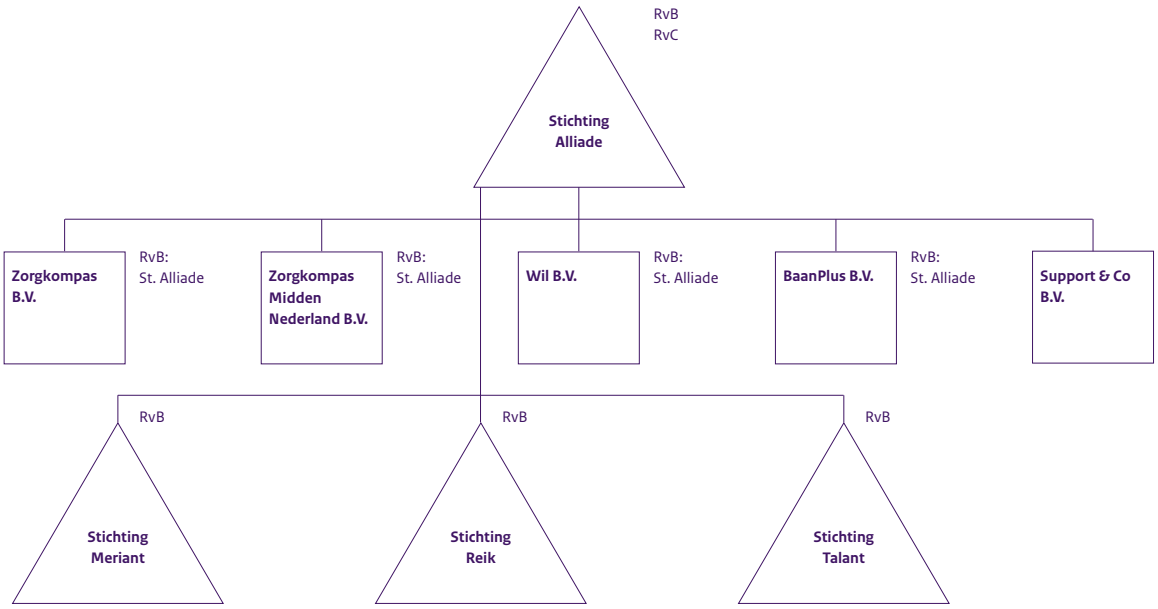
3 Zijn de uitgaven Wet langdurige zorg (Wlz) rechtmatig, is er sprake van continuïteit van zorg en is sprake van voldoende keuze-informatie voor cliënten in geval van doorverwijzing?

Het onderzoek naar de rechtmatigheid van declaraties en de continuïteit van zorg bij de ondernemingen van Alliade heeft geen afwijkende bevindingen opgeleverd. Ook worden cliënten niet doelbewust naar andere dochter-ondernemingen van Alliade of (onderdelen van) de Freya-groep doorverwezen of dat bij Alliade sprake zou zijn van oneigenlijke sturing van het keuzeproces. Uit de praktijk blijkt dat bij doorverwijzing Alliade voldoet aan de hiervoor geldende regels van de NZa.

De IGZ en de NZa stellen als externe toezichthouders dat organisatiebelangen ondergeschikt zijn aan de publieke belangen. In het onderzoek naar Alliade is geconstateerd dat er sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Daarmee heeft Alliade niet in lijn met de Zorgbrede Governancecode gehandeld en het belang van een transparante bestuursstructuur en de verantwoording onvoldoende in acht genomen.

D Maatregelen

De IGZ verwacht van Alliade dat zij binnen vier weken na publicatie van dit rapport maatregelen treft om de geconstateerde schijn van belangenverstrengeling weg te nemen en in de toekomst te voorkomen. De IGZ ziet hierop toe. De reeds door Alliade aangekondigde en uitgevoerde maatregelen geven de IGZ het vertrouwen dat zij aan deze verwachting kunnen voldoen. Indien naar oordeel van de IGZ Alliade toch tekort schiet, dan zal de IGZ overwegen welke maatregelen zij zal nemen.

Bijlage

Juridische structuur Zorggroep Alliade