



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Rapportage

Tweede onderzoek naar goed bestuur binnen de Zorggroep **Alliade te Heerenveen**

Utrecht, januari 2019

Voorwoord

Goed bestuur vraagt om integer en toetsbaar handelen

De komst in 2006 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) markeerde de start van het huidige, vraaggerichte zorgstelsel. Dit stelsel schept de publieke randvoorwaarden waarbinnen private partijen kunnen opereren. Zorgaanbieders zijn feitelijk maatschappelijke ondernemingen in een marktsituatie. Inmiddels zijn veel zorginstellingen uitgegroeid tot zorgondernemingen. Zo ook Stichting Talant waaruit de huidige Zorggroep Alliade is voortgekomen. De huidige zorgmarkt betekent meer autonomie en vrijheid voor de zorgaanbieder om te ondernemen maar introduceert ook risico's. Niet alleen financieel, maar ook maatschappelijk. Goede zorg betekent dat deze kwalitatief goed, veilig, toegankelijk en betaalbaar is. Daarbij moeten zorgwetten, beroepsnormen, regelingen, richtlijnen en veldnormen worden gerespecteerd. Zo ook de governance code in de zorg als het gaat om goed bestuur.

In de zorgsector is wettelijk gezien veel mogelijk als het gaat om het opbouwen van een zorgonderneming. Toetreden tot de zorgmarkt is relatief eenvoudig en eenmaal toegetreten kan de zorgaanbieder de zorg ook weer uitbesteden aan een onderaannemer. Het uitbesteden van zorg kan zowel binnen de eigen zorggroep als daarbuiten plaatsvinden.

Bij het organiseren van goede zorg kan een zorgaanbieder bijvoorbeeld besluiten om zorgtaken, facilitaire dienstverlening en vastgoed op te splitsen in aparte rechtspersonen zoals stichtingen en BV's. Via 'shared services' kunnen bijvoorbeeld gezamenlijk kosten worden bespaard en door het uitbesteden van vastgoed kunnen aan vastgoed gekoppelde financiële risico's buiten de zorg worden geplaatst. Dat kan de continuïteit van de zorg ten goede komen.

Voorwaarden bij het uitbesteden van zorg zijn dat dit tegen marktconforme tarieven gebeurt en dat elke vorm of schijn van belangenverstremming wordt voorkomen. Deze voorwaarden zijn echter niet verankerd in zorgwetgeving. Dat gegeven stelde de Inspectie gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) voor dilemma's zowel in het eerste onderzoek naar goed bestuur bij Zorggroep Alliade – een onderzoek dat zij samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) uitvoerde – als in het voorliggende tweede onderzoek. In het bijzonder bij haar mogelijkheden om handhavend op te treden.

In hun toezichtpraktijk zien de inspectie en de NZa de complexiteit van bestuurlijke en financiële constructies van zorgondernemingen sterk toenemen. Aankoop, verkoop, afsplitsing en fusies van stichtingen en BV's komen veelvuldig voor. Regelmatig zien zij daarbij verwevenheid tussen bestuurders, interne toezichthouders en directeuren die tegelijk op persoonlijke titel ook aandeelhouders zijn binnen dezelfde zorggroep. De IGJ en NZa zijn van oordeel dat elke vorm of schijn van belangenverstremming een risico kan vormen voor kwalitatief goede, veilige, toegankelijke en betaalbare zorg.

Deze ervaringen waren voor de NZa en IGJ aanleiding om daarover gezamenlijk een 'Signalering' naar buiten te brengen met daarin het voorstel aan de bewindspersonen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om in de zorg een wettelijke norm te introduceren op het gebied van integere en professionele bedrijfsvoering. Het doel hiervan is in eerste instantie preventief. Een extra prikkel voor zorgaanbieders om hun aandacht voor risicomanagement op bestuurlijk, financieel en bedrijfsmatig vlak aan te scherpen. Dat geldt in het bijzonder wanneer zij hun zorgverlening via publieke middelen financieren. Daarnaast biedt een nieuwe wettelijke norm op het gebied van integere en

professionele bedrijfsvoering een mogelijkheid voor de IGJ en NZa om in te grijpen als zich misstanden voordoen.

Het tweede onderzoek naar goed bestuur bij Zorggroep Alliade

De inspectie heeft in het tweede onderzoek naar goed bestuur bij Zorggroep Alliade een drietal omvangrijke transacties tussen Zorggroep Alliade en de Freya-groep onderzocht. Onder andere door boekenonderzoek uit te voeren en geldstromen te analyseren. Bij de bevindingen heeft zij steeds de vraag gesteld in hoeverre daarbij het belang van de cliënt leidend is geweest. Omdat het interne toezicht een belangrijke rol heeft bij het bewaken van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van Alliade, heeft de inspectie ook de rol van de raad van toezicht onderzocht.

Resultaten van het onderzoek

De raad van toezicht Alliade ziet rechtstreeks toe op de stichtingen. Het interne toezicht van Alliade op de BV's is echter niet rechtstreeks maar 'getrapt' georganiseerd. Dat komt erop neer dat niet de raad van toezicht maar de raad van bestuur van Alliade vanuit de positie van aandeelhouder intern toeziet op de BV's. Gelet op de verwevenheid van de belangen had de raad van toezicht het interne toezicht de BV's zelf moeten uitoefenen. Er was immers sprake van een nauwe relatie tussen enerzijds Alliade als werkgever en anderzijds de bestuurders van de Freya-groep als werknemers van Alliade en het feit dat Alliade en Freya tegelijkertijd met elkaar onderhandelende partijen waren. De raad van bestuur en de raad van toezicht hadden vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten zorgen voor structurele, organisatorische waarborgen en controles om iedere (schijn van) beïnvloeding van buitenaf te voorkomen. Tevens is de raad van toezicht in bepaalde gevallen niet, te laat of onvolledig geïnformeerd door de raad van bestuur. Deze handelswijze van de raad van bestuur heeft de raad van toezicht zonder consequenties laten passeren.

Daar waar sprake is van verwevenheid tussen Zorggroep Alliade en de bestuurders van de Freya-groep, dienen interne en externe waarborgen vastgelegd te zijn om iedere vorm en schijn van (materiële) beïnvloeding te voorkomen. Dat is niet het geval geweest. Zo heeft de raad van bestuur toegelaten dat de bestuurders van de Freya-groep vanuit eigen belang binnen Alliade invloed hebben uitgeoefend op de prijsstelling bij de overname door Alliade van zowel de Zorgkompas vennootschappen als Support & Co. Bij deze overnames is bovendien geen sprake geweest van volledige en onafhankelijke waardebeoordelingen door een externe accountant. Het gaat hier om nieuwe feiten die de inspectie in het eerste onderzoek niet was tegengekomen. Op basis hiervan is de inspectie van oordeel dat de transacties niet op marktconformiteit zijn beoordeeld. In die zin herzielt de inspectie haar oordeel uit het eerste onderzoek dat er sprake was van marktconforme transacties.

In het tweede onderzoek heeft de inspectie onder andere vastgesteld dat er door opeenvolgende rechtshandelingen binnen de zorggroep, middelen waar Stichting Talant als WTZi-instelling aanspraak op had, voor een deel zijn gebruikt voor dividenduitkeringen aan de Freya-groep. Dit terwijl Freya daar vanwege oorspronkelijke schriftelijke afspraken geen aanspraak op maakte. De inspectie is van oordeel dat deze gang van zaken niet in lijn is met de uitgangspunten van de WTZi en de governance code in de zorg. Er is echter voor de inspectie onvoldoende grond om een overtreding van het verbod op winsttoegmerk te kunnen vaststellen. Zo zijn er vanuit Stichting Talant niet rechtstreeks dividenden aan aandeelhouders uitgekeerd.

Voorts heeft de inspectie in de administratie van Alliade een tweetal facturen aangetroffen die de levering van diensten van de Freya groep suggereren, terwijl deze niet zijn geleverd. Hiermee is mogelijk een strafbaar feit gepleegd waarvoor de inspectie bevoegd is om aangifte te doen.

Dit alles bij elkaar brengt de inspectie tot het oordeel dat er in de onderzochte periode 2008-2016 sprake is geweest van een gebrek aan een integere en beheerste bedrijfsvoering. De raad van bestuur is hiervoor eindverantwoordelijk waarbij het interne toezicht niet adequaat heeft gefunctioneerd. De inspectie acht dit ernstige bevindingen. Daarom heeft de inspectie de Zorggroep Alliade onder verscherpt toezicht gesteld.

Ronnie van Diemen-Steenvoorde,
Inspecteur-generaal
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Inhoud

SAMENVATTING	9
1 TOETSINGSKADER	11
1.1 <i>Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg</i>	11
1.2 <i>Wet toelating zorginstellingen</i>	12
1.3 <i>Zorgbrede Governancecode 2010</i>	12
1.4 <i>Statuten Alliade</i>	14
1.5 <i>Normadressaat Wkkgz en WTZi</i>	15
2 CONCERNSTRUCTUUR ALLIADE EN FREYA	15
2.1 <i>Concernstructuur Zorggroep Alliade</i>	15
2.2 <i>Concernstructuur Freya-groep</i>	19
2.3 <i>Overname Zorgkompas en Support & Co</i>	19
3 TWEEDE ONDERZOEK NAAR GOED BESTUUR	20
3.1 <i>Randvoorwaarden goede zorg</i>	20
3.2 <i>Bevindingen inspectie</i>	21
4 OVERNAME ZORGKOMPAS	21
4.1 <i>Inleiding</i>	21
4.2 <i>Intentieovereenkomst</i>	22
4.3 <i>Koopovereenkomst 24 juni 2008</i>	23
4.4 <i>Aanpassing koopovereenkomst</i>	26
4.5 <i>Overdracht 'om niet' aandelen Zorgkompas</i>	28
4.6 <i>Tweede aanpassing koopovereenkomst</i>	29
4.7 <i>Samenvatting</i>	31
5 DIVIDENDEN EN PERFORMANCE FEES ZORGKOMPAS	35
5.1 <i>Inleiding</i>	35
5.2 <i>Afspraken dividenden</i>	35
5.3 <i>Feitelijke uitkeringen</i>	36
5.4 <i>Samenvatting</i>	40
6 AFSTOTEN (ZORG)SUPERMARKTEN EN AANKOOP SUPPORT & CO	41
6.1 <i>Inleiding</i>	41
6.2 <i>Afstoten (zorg)supermarkten door Talant</i>	41
6.3 <i>Overname Support & Co door Stichting Alliade</i>	45
6.4 <i>Samenvatting</i>	46
7 CONCLUSIES	48
7.1 <i>Organisatie van de zorgverlening, artikel 3 Wkkgz</i>	48
7.2 <i>Transparantie-eisen, hoofdstuk 6 Uitvoeringsbesluit WTZi</i>	54
7.3 <i>Het verbod op winstoogmerk, artikel 5, tweede lid WTZi</i>	55
7.4 <i>Mogelijk strafbare feiten</i>	57
7.5 <i>Zorgbrede Governancecode 2010</i>	57
8 MAATREGELEN	58
8.1 <i>Handhaving met betrekking tot de organisatie van de zorgverlening, artikel 3 Wkkgz</i>	58
8.2 <i>Handhaving met betrekking tot de transparantie-eisen uit het Uitvoeringsbesluit WTZi</i>	58
8.3 <i>Handhaving met betrekking tot de Zorgbrede Governancecode 2010</i>	58
8.4 <i>Aangifte</i>	59
8.5 <i>Verscherpt toezicht</i>	59

Samenvatting

In 2016 publiceerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) een gezamenlijk onderzoek met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) naar goed bestuur binnen de Zorggroep Alliade te Heerenveen. Vervolgvragen van de media en de Tweede Kamer en aanvullende informatie over mogelijke belangenverstrengeling en het weglekken van zorggeld waren voor de IGJ aanleiding om in december 2016 – in nauwe samenwerking met de NZa – te starten met een tweede onderzoek. Ook de Belastingdienst heeft – met toestemming van de minister van Financiën – noodzakelijke informatie aan de IGJ verstrekt.

Het onderzoek heeft ca. twee jaar in beslag genomen en richtte zich op de periode 2008-2016. Het was een aanzienlijk uitgebreider onderzoek dan het eerste. De inspectie heeft onderzoek ter plaatse gedaan, bureauonderzoek en een diepgaand boekenonderzoek. Het onderzoek nam daardoor meer tijd in beslag dan van tevoren verwacht. Op basis van bevindingen heeft het onderzoek zich gericht op drie omvangrijke transacties tussen Zorggroep Alliade en de Freya-groep.

1) *Overname door Stichting Talant (Zorggroep Alliade) van de Zorgkompas-vennootschappen (Freya-groep)*

Een zorgorganisatie moet zodanig georganiseerd zijn dat bij een overname risico's voor de zorgverlening en de samenwerking worden beheerst. De afspraken over de overname in drie tranches door Talant van de Zorgkompas-vennootschappen worden tussen de intentieovereenkomst in 2008 en de overname van de laatste tranche in 2013 echter driemaal gewijzigd. De totstandkoming en wijzigingen van deze afspraken bevatten een aantal tekortkomingen. De raad van bestuur van Talant heeft daarmee de risico's voor een integere en onderbouwde besluitvorming – en daarbij adequate verantwoording van de publieke middelen – niet in voldoende mate beheerst, evenals het risico op belangenverstrengeling, terwijl deze randvoorwaardelijk zijn voor de organisatie van de zorgverlening. De bestuurders van de Zorgkompas-vennootschappen en Support & Co, en daarmee van Freya, zijn daarbij in de gelegenheid geweest om de inhoud van de afspraken te beïnvloeden.

2) *Afstoten van drie (zorg)supermarkten van Stichting Talant aan Support & Co (dochter van Freya)*

Het belang van de kwaliteit en continuïteit van zorg moeten bij elke transactie voorop staan. Met name bij strategische transacties moet dit goed onderbouwd en navolgbaar zijn. Bij het door Talant afstoten van de (zorg)supermarkten aan Support & Co in 2012 heeft de inspectie echter een aantal tekortkomingen vastgesteld. Er was geen sprake van een integere en transparante besluitvorming. De inspectie concludeert dan ook dat Talant bij deze transactie van de (zorg)supermarkten in onvoldoende mate het belang van de zorg heeft bewaakt. Een adequate en transparante verantwoording van de publieke middelen ontbreekt in de administratie. De raad van bestuur heeft de risico's op belangenverstrengeling niet voldoende beheerst waardoor de bestuurders van Support & Co in de gelegenheid zijn geweest om de transactie te beïnvloeden.

3) *Overname van Support & Co door Stichting Alliade*

Bij een overname moeten risico's die voor de zorgverlening een bedreiging vormen worden beheerst. Echter, bij de aankoop door Stichting Alliade van Support & Co in 2013 heeft de inspectie een aantal tekortkomingen vastgesteld. Er was daarom geen sprake van integere, onderbouwde en navolgbare besluitvorming. Ook hier ontbreekt een adequate verantwoording van de publieke middelen. De raad van bestuur heeft de eventuele risico's die voor de zorgverlening een bedreiging vormen in onvoldoende mate beheerst.

De raad van bestuur van Alliade heeft het interne toezicht op verschillende momenten zodanig vormgegeven, dat de raad van toezicht besluitvorming met tegenstrijdige belangen onvoldoende heeft kunnen beheersen. Alliade had het interne toezicht op de BV's moeten invullen met toezichthouders die op afstand van de aandeelhouders als onderhandelende partijen staan. Dan had controle uitgeoefend kunnen worden op de totstandkoming van de onderzochte drie transacties. De inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat de raad van toezicht van Alliade kritische vragen heeft gesteld over de risico's op belangenverstremming bij de totstandkoming van de overeenkomsten. Tevens is de raad van toezicht in bepaalde gevallen niet, onvolledig of te laat geïnformeerd door de raad van bestuur. Deze handelwijze van de raad van bestuur heeft de raad van toezicht zonder consequenties laten passeren.

De inspectie concludeert daarom dat de raad van bestuur van Talant artikel 3 Wkkgz dat ziet op de organisatie van goede zorg onvoldoende heeft nageleefd. De raad van bestuur heeft zich niet laten leiden door de beginselen van goed bestuur. Bovendien heeft de inspectie niet de overtuiging kunnen krijgen dat bij de drie onderzochte transacties het belang van de cliënt altijd in voldoende mate leidend is geweest. Dit staat overigens los van het gegeven dat – behoudens enkele inmiddels door Alliade doorgevoerde verbeteringen – de kwaliteit van de door Alliade geleverde zorg in de onderzoeksperiode in voldoende mate op orde was. Ook stelt de inspectie vast dat Talant de transparantie-eisen uit de WTZi niet (voldoende) in acht heeft genomen. De afspraken rondom de overdracht van de Zorgkompas-vennootschappen, de afspraken rond het afstoten van Support en Co en de overdracht van de drie (zorg)supermarkten zijn deels niet deugdelijk vastgelegd in een ondertekende, schriftelijke overeenkomst. Dit is echter van belang voor de traceerbaarheid naar bron en bestemming van transacties in de financiële administratie van de instelling. Het is daardoor niet steeds inzichtelijk en controleerbaar wat de grondslag voor de transacties was. Dit zijn voor de inspectie onwenselijke gedragingen. De raad van bestuur van Talant is in een aantal perioden tekortgeschoten in het naleven van de WTZi en het Uitvoeringsbesluit WTZi.

Als WTZi-toegelaten instelling dient Stichting Talant niet alleen de publieke middelen, maar ook een behaald positief exploitatieresultaat en schenkingen aan te wenden voor het verlenen van zorg. Door middel van verschillende handelingen zijn bedragen waar Talant aanspraak op maakte echter terecht gekomen bij andere organisatieonderdelen die zelf geen zorg verleenden, zoals Stichting Alliade en vervolgens ook bij de Freya-groep. Talant handelde daarmee niet in lijn met de Zorgbrede Governancecode en de uitgangspunten van de WTZi. Dit zijn voor de inspectie onwenselijke gedragingen. Er is echter voor de inspectie onvoldoende grond om een overtreding van het verbod op winsttoogmerk te kunnen vaststellen. Overigens merkt de inspectie op dat tegenover de door Talant/Alliade gemaakte kosten voor de aankoop van de Zorgkompas vennootschappen ook substantiële financiële baten stonden die wel ten goede zijn gekomen aan de zorgverlening.

Ten slotte concludeert de inspectie dat ten aanzien van de performance fees die Alliade in 2011 (namens Talant) en in 2013 aan Freya heeft betaald, de redelijke veronderstelling aanwezig is dat hierbij een strafbaar feit is gepleegd. De inspectie is op grond van het Wetboek van Strafvordering bevoegd tot het doen van aangifte.

De bevindingen zijn naar het oordeel van de inspectie van dien aard dat de inspectie heeft besloten om Zorggroep Alliade voor een periode van zes maanden onder verscherpt toezicht te stellen. Alliade dient binnen twee maanden een plan van aanpak op te stellen en binnen vier maanden afdoende verbetermaatregelen uit te voeren, waardoor weer sprake is van een integere en beheerste bedrijfsvoering, die ook in de toekomst is gewaarborgd.

1 Toetsingskader

1.1 *Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg*

1.1.1 De Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz) is op 1 januari 2016 in werking getreden. Tot 1 januari 2016 was de Kwaliteitswet zorginstellingen (hierna: Kwz) van toepassing. Tegelijkertijd met de Wkkgz is ook het Uitvoeringsbesluit Wkkgz in werking getreden. De Leidraad meldingen IGZ 2013 is met ingang van 1 januari 2016 komen te vervallen omdat deze vervangen is door het uitvoeringsbesluit Wkkgz.

1.1.2 De centrale norm in de Kwz was ‘verantwoorde zorg’. Met de komst van de Wkkgz is de ‘goede zorg’ als norm geïntroduceerd. De norm ‘verantwoorde zorg’ uit de Kwz is daarmee echter niet verlaten. De norm ‘goede zorg’ omvat ‘verantwoorde zorg’. Voor beide normen geldt overigens dat zij (grotendeels) worden ingevuld door de geldende professionele standaard.¹

1.1.3 Voor het aanvullend onderzoek naar Alliade is artikel 3 Wkkgz relevant. Artikel 3 Wkkgz bepaalt: ‘De zorgaanbieder organiseert de zorgverlening op zodanige wijze, bedient zich zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personele en materiële middelen en, voor zover nodig, bouwkundige voorzieningen en, indien hij een instelling is, draagt tevens zorg voor een zodanige toedeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden alsmede afstemmings- en verantwoordingsplichten, dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot het verlenen van goede zorg.’

1.1.4 Uit het artikel volgt (kort gezegd) dat de zorgaanbieder de zorgverlening op zodanige wijze moet organiseren, dat een en ander *redelijkerwijs* moet leiden tot het verlenen van goede zorg.

‘In dit artikel is de inhoud van de artikelen 3 van de Kwaliteitswet en 40, eerste lid, van de Wet big samengebracht; beide bepalingen geven de zorgaanbieder, of deze nu zorg verleent op individuele basis of in instellingsverband, opdracht de zorgverlening zodanig in te richten dat goede zorg redelijkerwijs het resultaat is.’²

1.1.5 Deze norm is, voor zover relevant, niet gewijzigd ten opzichte van de Kwz (vgl. artikel 3 Kwz).³ Uit de toelichting op artikel 3 Kwz bleek al dat de organisatie van de zorgverlening een zelfstandige eis betreft.

‘De eis die omtrent de organisatie van de zorgverlening wordt gesteld, is een zelfstandige eis in de zin dat – ook al blijkt bij inspectie dat de daadwerkelijk geleverde zorg van verantwoord niveau is – toch de conclusie kan worden getrokken dat een instelling in strijd met de wet handelt. Een niet adequate organisatie zal op een zeker tijdstip immers resulteren in niet-verantwoorde zorg. De wet accepteert een dergelijke situatie niet en eist daarom dat de zorgverlening zodanig is georganiseerd dat het niet van toevallige omstandigheden afhangt of er al dan niet zorg van een verantwoord niveau wordt verleend.’⁴

1. Vgl. artikel 2, tweede lid, van de Kwz en artikel 2, tweede lid, onder b Wkkgz.

2. Kamerstukken II 2009-2010, 32402, nr. 3, p. 104.

3. De uit deze norm voortvloeiende verplichtingen voor de zorgaanbieder zijn (grotendeels) gelijk. De zorgaanbieder is verplicht om: (i) te voorzien in zowel kwalitatief als kwantitatief personen en materiële middelen; en (ii) in een duidelijke verantwoordings-toedeling. Deze verplichting is in de Wkkgz uitgebreid met bouwkundige voorzieningen en een toedeling van bevoegdheden en afstemmings- en verantwoordingsplichten.

4. Kamerstukken II 1993-1994, 23633, nr. 3, p. 11 en 12.

1.1.6 De Wkkgz voorziet niet in overgangsrecht. De inspectie hanteert als uitgangspunt dat handelingen en gedragingen die zich voor 1 januari 2016 hebben voorgedaan aan de Kwz worden getoetst en handelingen en gedragingen van na 1 januari 2016 aan de Wkkgz. Omdat de materiële normen grotendeels, zo niet volledig, overeenkomen wordt in dit rapport verwezen naar de – thans geldende – normen uit de Wkkgz.

1.2 *Wet toelating zorginstellingen*

1.2.1 De Wet toelating zorginstellingen (hierna: WTZi) bevat eisen waaraan de instelling die zorg wil verlenen die op grond van de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) en/of Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) voor vergoeding in aanmerking komt, moet voldoen. Deze instellingen dienen over een toelating op grond van de WTZi te beschikken.

1.2.2 Voor het aanvullende onderzoek is de norm van artikel 5, tweede lid van de WTZi relevant. Uit dit artikel vloeit het verbod op winstoogmerk voort. Het verbod op winstoogmerk is onder meer van toepassing op instellingen die – kort gezegd – langdurige zorg verlenen.⁵ Het verbod op winstoogmerk beoogt te waarborgen dat met publieke middelen opgebouwd vermogen, ten goede komt aan de zorgverlening. Het verbod staat in ieder geval niet toe dat deze instellingen winst en/of dividend aan aandeelhouders uitkeren.

1.2.3 Daarnaast is de norm van artikel 9, eerste lid onder a van de WTZi relevant. Instellingen moeten voldoen aan de in het Uitvoeringsbesluit WTZi gestelde eisen omtrent de bestuursstructuur en bedrijfsvoering, de zogeheten transparantie-eisen. Op grond van artikel 6.4, tweede lid van het Uitvoeringsbesluit WTZi moeten de activiteiten waarvoor de toelating geldt (lees: de verlening van zorg op grond van de Zvw en/of de Wlz) worden onderscheiden van eventuele andere activiteiten van de instelling. Ingevolge artikel 6.5 van het Uitvoeringsbesluit WTZi moeten in de financiële administratie van de instelling de ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming in de financiële administratie van de instelling, en ook duidelijk zijn door wie en op welk moment verplichtingen zijn aangegaan voor of namens de instelling.

1.2.4 Uit artikel 13, eerste lid van de WTZi volgt dat deze voorschriften, oftewel het verbod op winstoogmerk en de transparantie-eisen een permanent karakter hebben: instellingen moeten nadat een WTZi-toelating is verleend blijvend aan de voorschriften voldoen.

1.3 *Zorgbrede Governancecode 2010*

1.3.1 De normen uit de Zorgbrede Governancecode 2010⁶ worden door de inspectie beschouwd als breed gedragen veldnorm. Bij het toezicht op zowel de Wkkgz als de WTZi wordt de code gebruikt ter invulling van de (deels) open, wettelijke normen.

1.3.2 Voor dit onderzoek zijn de hiernavolgende artikelen uit de code van belang:

5. Vgl. artikel 3.1 van het Uitvoeringsbesluit WTZi.

6. Deze code is met ingang van 1 januari 2017 vervangen door de Governancecode Zorg. Aangezien het tweede onderzoek de periode 2008-2016 beslaat zijn daarbij de bepalingen van Zorgbrede Governancecode 2010 gehanteerd.

Artikel 2.1 – De zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming

1. De zorgorganisatie is een maatschappelijke onderneming met als hoofddoelstelling het bieden van verantwoorde zorg. Onder 'verantwoorde zorg' wordt verstaan: cliëntgerichte, veilige en betaalbare zorg die geleverd wordt via een doelmatige en transparante bedrijfsvoering.
2. De maatschappelijke doelstelling en verantwoordelijkheid van de zorgorganisatie blijkt uit het hanteren van (ten minste) de volgende uitgangspunten:
 - b) de zorgorganisatie stelt de cliënt en diens gerechtvaardigde wensen en behoeften bij de zorgverlening centraal;
 - c) de zorgverlening geschiedt zodanig dat de daartoe beschikbaar staande middelen zo effectief en doelmatig mogelijk worden aangewend;
 - d) de door of vanuit de zorgorganisatie geleverde zorg voldoet aan eigentijdse kwaliteitseisen;
 - e) uitkeringen van financiële middelen vinden uitsluitend plaats binnen de maatschappelijke doelstelling en verantwoordelijkheid van de zorgorganisatie.
3. De Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht zijn overeenkomstig hun wettelijke en statutaire taakverdeling verantwoordelijk voor de governancestructuur van de zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming en voor de naleving van deze code.

Artikel 3.1 – Taak en werkwijze

1. De Raad van Bestuur is eindverantwoordelijk voor en belast met het besturen van de zorgorganisatie. Dit houdt onder meer in dat hij verantwoordelijk is voor de realisatie van de statutaire en andere doelstellingen van de zorgorganisatie, de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling en voor de kwaliteit en veiligheid van de zorg. De Raad van Bestuur legt hierover verantwoording af aan de Raad van Toezicht.
2. Bij de vervulling van zijn taak richt de Raad van Bestuur zich naar het belang van de zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden af.
3. De Raad van Bestuur is verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de zorgorganisatie en voor de financiering van de zorgorganisatie. De Raad van Bestuur rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de Raad van Toezicht.
4. De Raad van Bestuur verschaft de Raad van Toezicht tijdig alle informatie die nodig is voor een goede uitoefening van de taak van de Raad van Toezicht. Afspraken hierover worden vastgelegd in een informatieprotocol.
5. De Raad van Bestuur draagt ervoor zorg dat werknemers en anderen die in een contractuele relatie tot de zorgorganisatie staan, zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid hebben aan de voorzitter van de Raad van Bestuur of aan een door hem aangewezen functionaris te rapporteren over vermeende onregelmatigheden binnen de zorgorganisatie van algemene, operationele en/of financiële aard. Vermeende onregelmatigheden die het functioneren van leden van de Raad van Bestuur betreffen, worden gerapporteerd aan de voorzitter van de Raad van Toezicht. Deze klokkenluidersregeling wordt algemeen bekend gemaakt.

Artikel 3.3 – Belangenverstrengeling

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.

Artikel 4.1 – Taak en werkwijze Raad van Toezicht

1. De Raad van Toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het besturen door de Raad van Bestuur en op de algemene gang van zaken in de zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming en staat de Raad van Bestuur met raad terzijde. De Raad van Toezicht vervult de werkgeversrol voor de Raad van Bestuur en zorgt ondermeer door benoeming, evaluatie en ontslag dat de zorgorganisatie is voorzien van een capabel bestuur. De Raad van Toezicht houdt toezicht op ten minste:
 - de realisatie van de statutaire en andere doelstellingen van de zorgorganisatie;
 - de strategie en de risico's verbonden aan de activiteiten van de zorgorganisatie;
 - de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen;
 - de financiële verslaglegging;
 - de kwaliteit en veiligheid van zorg;
 - de naleving van wet- en regelgeving;
 - de verhouding met belanghebbenden;
 - het op passende wijze uitvoering geven aan de maatschappelijke doelstelling en verantwoordelijkheid van de zorgorganisatie.

[...]
3. Bij de vervulling van zijn taak richt de Raad van Toezicht zich naar het belang van de zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden af.

1.4 *Statuten Alliade*

- 1.4.1 Daarnaast zijn een aantal specifieke bepalingen uit de statuten van Stichting Alliade⁷ relevant, meer specifiek de artikelen 7 en 11. Deze artikelen zijn hieronder weergegeven. In artikel 7 (Taken en bevoegdheden Raad van Bestuur), leden 4 en 5 is onder meer bepaald welke besluiten van de raad van bestuur onderworpen zijn aan voorafgaande goedkeuring van de raad van toezicht en de verplichting van de raad van bestuur om de raad van toezicht tijdig inlichtingen te verschaffen opdat zij invulling kan geven aan haar taak:

'4. Aan de goedkeuring van de Raad van Toezicht zijn, onverminderd het elders in deze statuten bepaalde, onderworpen alle besluiten van de Raad van Bestuur omtrent:

[...]

e. door de stichting verlenen van kredieten, anders dan de gebruikelijke betalingstermijn aan debiteuren, met uitzondering van het opnemen van gelden ten laste van een aan de stichting verleend krediet;

f. het aangaan en het verbreken van duurzame rechtstreekse of middellijke samenwerking met andere rechtspersonen, al dan niet door het verkrijgen of vervreemden van aandelen, indien deze samenwerking of verbreking voor de van de stichting uitgaande instellingen van belangrijke betekenis zijn.

[...]

Wanneer de Raad van Bestuur, handelend ter vertegenwoordiging van de stichting in hoedanigheid van bestuurder en/of aandeelhouder van een andere rechtspersoon, een besluit als hiervoor bedoeld ten aanzien van enige andere rechtspersoon wil nemen of goedkeuren, behoeft dat besluit eveneens de goedkeuring van de Raad van Toezicht. Het bepaalde in de vorige zin is van overeenkomstige toepassing op besluiten die de Raad van Bestuur (mede) neemt of goedkeurt handelend ter vertegenwoordiging van de stichting in hoedanigheid van bestuurder en/of aandeelhouder van een rechtspersoon die op haar beurt handelt als bestuurder en/of aandeelhouder van een andere rechtspersoon.

7. Statuten Stichting Alliade, 6 oktober 2010.

5. De Raad van Bestuur verschaft de Raad van Toezicht tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens. De Raad van Bestuur rapporteert regelmatig aan de Raad van Toezicht over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de strategie en het beleid van de stichting.'

- 1.4.2 In artikel 11, derde lid van de statuten is – kort gezegd – bepaald dat de raad van toezicht zich in haar toezicht moet richten op het (maatschappelijk) belang van de stichting:

'3. De Raad van Toezicht staat de Raad van Bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de leden van de Raad van Toezicht zich naar de belangen van de stichting en de aan haar verbonden instellingen en rechtspersonen, rekening houdend met het feit dat de stichting een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft.'

- 1.5 *Normadressaat Wkkgz en WTZi*

- 1.5.1 De normen uit de Wkkgz zijn gericht tot de zorgaanbieder. De zorgaanbieder is – samengevat – de natuurlijke persoon die beroepsmatig zorg verleent of de natuurlijke of rechtspersoon die beroeps- of bedrijfsmatig zorg doet verlenen. De rechtspersoon Stichting Talant is zorgaanbieder in de zin van de Wkkgz.

- 1.5.2 Op 10 maart 2010 is in de akte van statutenwijzing van Stichting Talant vastgelegd dat Stichting Alliade 'de moederstichting' is van Stichting Talant.⁸ Tussen de bedrijfsvoering van de beide rechtspersonen bestaat een zeer nauwe samenhang. Stichting Alliade vormt tevens de raad van bestuur van Stichting Talant. De raad van bestuur van Stichting Alliade werd gevormd door dezelfde natuurlijke personen als de raad van bestuur van Stichting Talant. De raad van toezicht van de (moeder)Stichting Alliade houdt conform de statuten van Stichting Alliade ook toezicht op Stichting Alliade als zijnde bestuurder van Stichting Talant.⁹

- 1.5.3 Hetzelfde geldt voor de normen uit de WTZi. Deze richten zich tot de WTZi-toegelaten instelling Stichting Talant.

2 Concernstructuur Alliade en Freya

- 2.1 *Concernstructuur Zorggroep Alliade*

- 2.1.1 Stichting Talant (hierna ook: Talant) is op 1 januari 1994 opgericht en statutair gevestigd te Heerenveen (Trambaan 10). Talant is een WTZi-toegelaten instelling voor verblijf en verblijf met behandeling. De bedrijfsactiviteiten van Talant omvatten:

'Hulpverlening in het bijzonder op het terrein van zorg- en dienstverlening aan mensen met een verstandelijke en/of lichamelijke handicap en alle daarmee samenhangende vormen van hulpverlening.'

8. Met ingang van 10 maart 2010 is de Stichting Talant in een groep verbonden met Stichting ZN (Bronnen: Akte van statutenwijziging van de Stichting Talant d.d. 10 maart 2010 en de akte van statutenwijziging van Stichting Talant d.d. 6 oktober 2010 waarin de Stichting Alliade wordt genoemd).

9. Vgl. artikel 5 statuten(wijziging) Stichting Talant, 6 oktober 2010.

2.1.2 De zorgverlening van Talant vindt plaats op een groot aantal locaties in de provincie Friesland.¹⁰ 10.2.e

11

Met ingang van 11 maart 2010 vormt Stichting Alliade het bestuur van Talant.

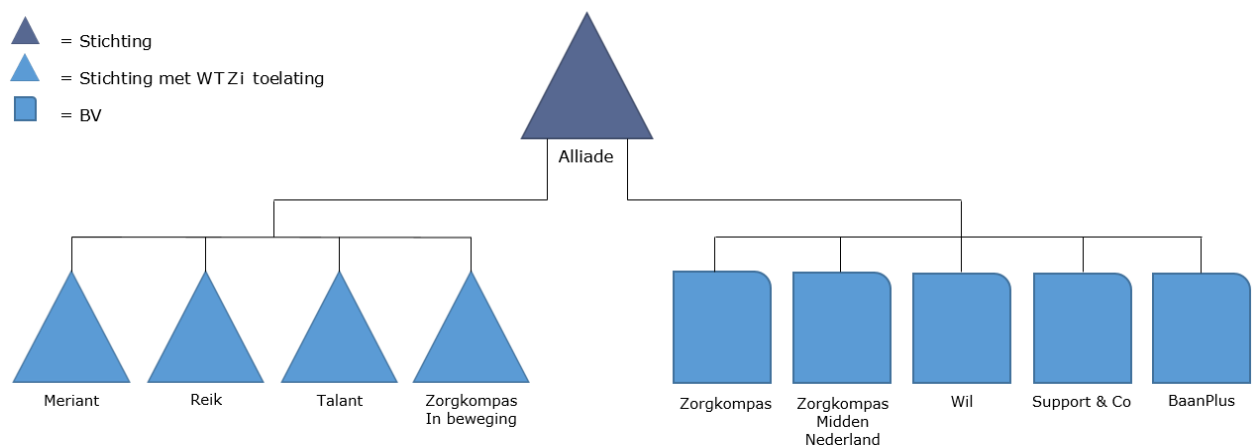
2.1.3 Stichting Alliade is kort daarvoor, op 2 maart 2010, opgericht. Stichting Alliade is eveneens statutair gevestigd te Heerenveen (Trambaan 10). De bedrijfsactiviteiten van deze stichting omvatten:

*'Het als zorgonderneming met een bijzonder maatschappelijke verantwoordelijkheid (doen) bieden van zorg en ondersteuning aan mensen met vragen op het gebied van wonen, zorg, welzijn, werken en diensten (en de mensen in hun sociale werk).'*¹²

2.1.4 Stichting Alliade is de 'hoogste' rechtspersoon van Zorggroep Alliade. Zorggroep Alliade bestaat thans uit de volgende rechtspersonen:¹³

- *Stichting Alliade* (moederorganisatie)
- *Stichting Talant* (WTZi)
- *Stichting Reik* (WTZi)
- *Stichting Meriant* (WTZi)
- *Stichting Zorgkompas in Beweging* (WTZi)
- Stichting Friesland Bedrijven
- *Zorgkompas B.V.* (100% aandelenbelang)
- *Zorgkompas Midden-Nederland B.V.* (100% aandelenbelang)
- *Wil B.V.* (100% aandelenbelang)
- *BaanPlus B.V.* (100% aandelenbelang)
- *Support & Co B.V.* waaronder Superrr Almen (100% aandelenbelang)
- *OuderenPsychiatrieFriesland B.V.* (55% aandelenbelang)¹⁴
- *Kennr B.V.* (100% aandelenbelang)

In deze rapportage komen vooral de hierboven in cursief weergegeven rechtspersonen aan de orde. De juridische structuur is hiervan is zichtbaar in de volgende grafische weergave.



10. Afschrift WTZi-register Stichting Talant, 13 juni 2018.

11. 10.2.e

12. Bron: uittreksel Kamer van Koophandel Stichting Alliade, 13 juni 2018.

13. Bronnen: Geconsolideerd jaardocument Zorggroep Alliade 2016 en Handelsregister Kamer van Koophandel.

14. Organogram Zorggroep Alliade 2017.

2.1.5 De onderdelen van Zorggroep Alliade zijn gevestigd op twee hoofdlocaties. De stichtingen Alliade, Talant, Reik en Meriant en Wil B.V. zijn gevestigd in Heerenveen (Trambaan 10). Zorgkompas in Beweging, Zorgkompas B.V., Zorgkompas Midden-Nederland B.V. en BaanPlus B.V. zijn gevestigd in Leeuwarden (Apolloweg 9).¹⁵ Niet alleen Talant, maar ook de stichtingen Reik, Meriant en Zorgkompas in Beweging beschikken over een WTZi-toelating.¹⁶

2.1.6 10.2.e

2.1.7 Bij Zorggroep Alliade is het intern toezicht als volgt ingevuld:

- door een bepaling in de statuten van Stichting Alliade die inhoudt dat de raad van bestuur van Stichting Alliade goedkeuring van de raad van toezicht van Stichting Alliade nodig heeft voor bepaalde besluiten die zij neemt in hoedanigheid van bestuurder en/of aandeelhouder van een andere rechtspersoon;
- door een bepaling in de statuten van de dochterstichtingen (Meriant, Reik, Talant en Zorgkompas in Beweging) dat de raad van toezicht van Stichting Alliade toezicht houdt op die dochterstichting;
- door een bepaling in de statuten van de dochter-BV's (de Zorgkompas BV's Midden Nederland, Wil, Support & Co en BaanPlus) dat de algemene vergadering van aandeelhouders kan bepalen dat bepaalde bestuursbesluiten aan haar goedkeuring zijn onderworpen.

2.1.8 Met goedkeuring van de raad van toezicht¹⁸ van de Stichting Talant was tot 10 maart 2010 het interne toezicht op de BV's bij de raad van bestuur belegd, waar de raad van toezicht van de Stichting Talant op haar beurt toezicht op hield.

Financiële huishouding

2.1.9 De inkomsten van Stichting Alliade bestaan uit overheadbijdragen van de stichtingen en vennootschappen en daarnaast uit dividenduitkeringen van de vennootschappen.

2.1.10 Tot en met 2011 werden alle overheadkosten in Talant verantwoord. Er was geen sprake van doorbelasting van overheadkosten van Talant aan andere stichtingen dan wel vennootschappen. Vanaf 2012 vindt de verantwoording van overheadkosten plaats in Stichting Alliade.

2.1.11 Uit de financiële administratie van Stichting Alliade volgt dat in 2012 uitsluitend Stichting Talant overheadbijdragen afdroeg. Het gaat om een betaling van 10.1.c. . In de periode 2013-2016 blijft Talant de hoogste overheadbijdragen binnen de zorggroep betalen. In een schriftelijke reactie geeft de Raad van Bestuur van Stichting Alliade aan waarom de vennootschappen in 2012 en 2013 geen overheadbetalingen afdroegen:

15. Overzicht locaties onderdelen Zorggroep Alliade 2017.

16. Bron: Afschrift WTZi-register Stichting Reik, Stichting Meriant, Stichting Zorgkompas in Beweging, 13 juni 2018.

17. Van Hoek en Wallinga zijn op 31 mei 2012, respectievelijk 1 september 2010 terug getreden uit de raad van bestuur.

18. Notulen raad van toezicht Stichting Talant, 19 juni 2008.

'In dit kader is van belang dat de B.V.'s een eigen infrastructuur hebben en daardoor nauwelijks gebruik maken van ondersteunende diensten van Zorggroep Alliade. In 2012 en 2013 zijn daarom ook geen kosten in rekening gebracht.'¹⁹

- 2.1.12 Vanaf 2014 zijn ook overheadbetalingen van andere onderdelen van Zorggroep Alliade aan Stichting Alliade traceerbaar. De maandelijkse overheadbijdragen van Talant, Meriant en Reik worden verrekend via de rekening-courantpositie met Stichting Alliade. De overheadbetalingen van de afzonderlijke stichtingen en vennootschappen zijn hieronder weergegeven. De bedragen zijn afgeleid uit de financiële administratie van Stichting Alliade.

Boek jaar	Talant	Meriant	Reik	Stichting Friesland Bedrijven	Wil B.V.	Baan-Plus	Zorg-kompas	Zorgkom-pas Midden Nederland	Support & Co B.V.	TOTAAL
2012	10.1.c.									
2013										
2014										
2015										
2016										

Tabel 1:

- 2.1.13 Blijkens de jaarverslagen van Stichting Alliade bestaan de opbrengsten van de moederstichting vrijwel uitsluitend uit 'overige bedrijfsopbrengsten'. Uit de toelichting op de resultatenrekening volgen interne doorbelastingen aan verbonden partijen. De overige opbrengsten zijn interne vergoedingen vanuit de verbonden partijen en overheadbijdragen uit de stichtingen. Het aandeel van de overheadbijdragen van Stichting Talant in de totale opbrengsten van Stichting Alliade is hieronder opgenomen:

Boekjaar	Totaal overige bedrijfsopbrengsten Stichting Alliade ²⁴	Aandeel overheadbijdragen Talant in overige bedrijfsopbrengsten Stichting Alliade
2012	10.1.c.	
2013		
2014		
2015		
2016		

Tabel 2. Aandeel Stichting Alliade.

- 2.1.14 Naast de overheadbijdragen verkrijgt Stichting Alliade inkomsten uit dividenden die de dochtervennootschappen opbrengen. Uit de financiële administratie van Stichting Alliade

19. Schriftelijke reactie Zorggroep Alliade d.d. 2 oktober 2017 op informatieverzoek IGZ d.d. 19 september 2017.

20. Inclusief doorbelaste salarissen en PBL-uren.

21. Inclusief doorbelaste salarissen en PBL-uren.

22. Schriftelijke reactie Zorggroep Alliade d.d. 2 oktober 2017 op informatieverzoek IGZ d.d. 19 september 2017.

23. Schriftelijke reactie Zorggroep Alliade d.d. 2 oktober 2017 op informatieverzoek IGZ d.d. 19 september 2017.

24. Jaarverslagen Zorggroep Alliade 2013, 2014, 2015, 2016.

volgt dat Stichting Alliade over de boekjaren 2012 en 2013 dividenduitkeringen ontving van de vennootschappen.²⁵

Boekjaar	Ontvangen dividend deelnemingen
2012	10.1.c.
2013	
2014	
2015	
2016	

Tabel 3. Dividenduitkeringen aan Stichting Alliade.

2.1.15 De baten van de moederstichting worden aangewend ter dekking van de bedrijfsvoeringslasten, waaronder de kosten van de concernstaf en het Alliade Servicecentrum.

2.2 *Concernstructuur Freya-groep*

2.2.1 De Freya-groep bestaat uit verschillende rechtspersonen die ressorteren onder de rechtspersoon Freya Holding B.V. Freya Holding B.V. is op 17 april 2003 opgericht, oorspronkelijk onder de naam Zorgkompas B.V. Van 28 mei 2005 tot 21 juli 2017 hanteerde de rechtspersoon de naam Freya Holding B.V.²⁶

2.2.2 10.2.e

2.2.3 In de onderzochte periode trad Freya Holding B.V. op als beheermaatschappij van de hiernavolgende rechtspersonen:

- Zorgkompas B.V. (tot 31 mei 2013)
- Zorgkompas Midden-Nederland B.V. (tot 31 mei 2013)
- Support & Co B.V. (tot 31 mei 2013)
- Freya Participaties B.V.
- Freya Zorg & Welzijn B.V.
- Freya Vastgoed B.V.
- Freya Factoring B.V.
- Tiade bemiddeling & advies in de thuiszorg B.V.
- Zorgassist B.V.
- Stichting Zorgkompas in beweging (tot 11 maart 2010)

2.3 *Overname Zorgkompas en Support & Co*

2.3.1 In 2008 is tussen Freya Holding B.V. en de Stichting Talant een overeenkomst gesloten tot overname van Zorgkompas (dit bestaat uit Zorgkompas B.V., Zorgkompas Midden-Nederland B.V. en de Stichting Zorgkompas). De overname van de aandelen in de Zorgkompas-vennootschappen is in drie tranches verlopen. Op 24 juni 2008 is 51% van de aandelen overgedragen. Op 7 juli 2011 heeft de overdracht van 24% van de aandelen plaatsgevonden, gevolgd door de resterende 25% van de aandelen op 31 mei 2013. Met ingang van 31 mei 2013 is Stichting Alliade enig aandeelhouder in de Zorgkompas-vennootschappen. 10.2.e

25. Overzicht dividenduitkeringen vennootschappen aan Stichting Alliade, 2013.

26. Freya Holding B.V. is per 26 september 2016 overgaan in POB B.V.

27. Uittreksel Kamer van Koophandel Freya Holding B.V. 13 juni 2018.

10.2.e 10.2.e 10.2.e

2.3.2 10.2.e 10.2.e 10.2.e

2.3.3 In de periode 2008-2014 heeft Talant/Alliade kosten gemaakt voor de aankoop van de Zorgkompas vennootschappen. De inspectie merkt op dat tegenover de door Talant/Alliade gemaakte kosten ook financiële baten stonden die ten goede zijn gekomen aan de zorgverlening.

2.3.4 Naast de overdracht van de Zorgkompas-vennootschappen is op 31 mei 2013 ook de vennootschap Support & Co B.V. overgedragen aan Stichting Alliade. Support & Co beheert een aantal (zorg)supermarkten in Nederland. De vennootschap was tot de overname door Alliade onderdeel van de Freya-groep; Freya Participaties was tot 31 mei 2013 enig aandeelhouder. Tot 1 januari 2014 zijn 10.2.e en Freya Participaties bestuurder van Support & Co, met ingang van 1 januari 2014 is dit de Stichting Alliade.

2.3.5 Voorafgaand aan de overname van Support & Co door Stichting Alliade zijn op 1 mei 2012 drie (zorg)supermarkten door Talant afgestoten aan Support & Co. Deze en de overige 13 (zorg)supermarkten waarover Support & Co beschikt zijn ongeveer een jaar later weer door Stichting Alliade overgenomen.

3 Tweede onderzoek naar goed bestuur

3.1 *Randvoorwaarden goede zorg*

3.1.1 Een zorgaanbieder moet zorgdragen voor een goede organisatie van zijn zorgverlening. Op grond van artikel 3 Wkkgz organiseert de zorgaanbieder de zorgverlening 'op zodanige wijze [...] dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot het verlenen van goede zorg'. Goed bestuur en toezicht zijn daar onlosmakelijk mee verbonden.

'Zorg, bestuur en toezicht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zorgverleners kunnen pas tot goede resultaten komen als het bestuur de voorwaarden op orde heeft.' ²⁸

3.1.2 Als maatschappelijke organisatie dient het bestuur van een zorgaanbieder het belang van de zorg en de cliënt altijd voorop te stellen.²⁹ Integer en toetsbaar optreden, maar ook

28. Kader voor het toezicht op goed bestuur, IGZ en NZa, juli 2016.

29. De Zorgbrede Governancecode 2010 hanteert ook als uitgangspunt dat een zorgorganisatie een maatschappelijke onderneming is, met als voornaamste doel: het bieden van verantwoorde zorg. Dit is ook neergelegd in artikel 2.1, eerste lid van de Zorgbrede Governancecode 2010: 'De zorgorganisatie is een maatschappelijke onderneming met als hoofddoelstelling het bieden

meer specifiek een transparante bedrijfsvoering en een doelmatige en rechtmatige inzet van publieke middelen zijn daar onderdeel van.

- 3.1.3 Naast deze verplichting voor de zorgaanbieder, moet een WTZI-toegelaten instelling aan specifieke wettelijke vereisten voldoen met betrekking tot de bedrijfsvoering. Daarnaast is het verbod op winstoogmerk van toepassing op een instelling met WTZI-toelating die intramurale langdurige zorg verleent. Het verbod op winstoogmerk beoogt te waarborgen dat met publieke middelen opgebouwd vermogen, ten goede komt aan de zorgverlening. Het verbod staat in ieder geval niet toe dat deze instellingen winst en/of dividend aan aandeelhouders uitkeren.
- 3.1.4 Zoals reeds toegelicht, beschouwt de inspectie onder meer de Zorgbrede Governancecode 2010 (met ingang van 1 januari 2017 vervangen door de Governancecode Zorg) als nadere invulling van de wettelijke normen en toetst zij ook aan deze code in het kader van haar toezicht op de naleving van de Wkkgz en de WTZI.
- 3.1.5 In de navolgende paragrafen zet de inspectie uiteen in hoeverre de raad van bestuur van Talant, met ingang van 10 maart 2010 gevormd door de Stichting Alliade, de normen uit de Wkkgz en WTZI in acht heeft genomen.

3.2 *Bevindingen inspectie*

- 3.2.1 Na publicatie van het eerste onderzoek naar goed bestuur bij Zorggroep Alliade, ontving de inspectie nieuwe signalen over de volgende transacties tussen Stichting Talant (Alliade) en Freya:
- 1) de overname van de Zorgkompas-vennootschappen;
 - 2) het afstoten van drie (zorg)supermarkten van Stichting Talant aan Support & Co (dochter van Freya); en
 - 3) de overname van Support & Co door Stichting Alliade.
- 3.2.2 De inspectie heeft naar deze drie transacties aanvullend onderzoek gedaan en tevens onderzoek gedaan naar de financiële verhoudingen binnen de Zorggroep Alliade.

4 **Overname Zorgkompas**

4.1 *Inleiding*

- 4.1.1 De inspectie heeft de overname van de aandelen in de Zorgkompas-vennootschappen door Stichting Talant (Alliade) nader onderzocht. Deze overname valt uiteen in drie transacties:
- 1) de overdracht van 100% van de aandelen in Zorgkompas B.V.;
 - 2) de overdracht van 100% van de aandelen in Zorgkompas Midden Nederland B.V.; en
 - 3) de overdracht van zeggenschap in Stichting Zorgkompas in Beweging.
- 4.1.2 De overdracht van de aandelen is in drie tranches verlopen. Op 24 juni 2008 is 51% van de aandelen in Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden-Nederland B.V. aan de Stichting Talant overgedragen. Op 7 juli 2011 heeft de overdracht van 24% van de aandelen in de beide Zorgkompas-vennootschappen plaatsgevonden, gevolgd door de resterende 25%

van verantwoorde zorg. Onder 'verantwoorde' zorg wordt verstaan: cliëntgerichte, veilige en betaalbare zorg die geleverd wordt via een doelmatige en transparante bedrijfsvoering.'

van de aandelen op 31 mei 2013. Met ingang van 31 mei 2013 is Stichting Alliade enig aandeelhouder in de Zorgkompas-vennootschappen.³⁰

4.2 *Intentieovereenkomst*

- 4.2.1 In 2007 is Stichting Talant benaderd door Strategy & Finance B.V.³¹ met de vraag of zij Zorgkompas (lees: de Zorgkompas-vennootschappen) zou willen overnemen. Daarop hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden tussen Talant (10.2.e) en Zorgkompas (10.2.e). De raad van bestuur van Talant heeft de (auditcommissie) van de raad van toezicht van de Stichting Talant in februari 2008 geïnformeerd over de voorgenomen overname van Zorgkompas.³²
- 4.2.2 Op 7 maart 2008 is vervolgens een intentieovereenkomst tussen Talant en Freya ondertekend.³³ Daarin is bepaald dat de overname van Zorgkompas in twee tranches zal worden gerealiseerd. In de eerste tranche zal 51% van de aandelen in Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden-Nederland B.V. worden overgedragen aan Talant, gevolgd door het resterende belang van 49% van Freya op uiterlijk 1 mei 2012.
- 4.2.3 In de intentieovereenkomst is een vaste prijs van (10.1.c) overeengekomen voor de eerste tranche aandelen. Deze prijs lijkt uitsluitend te zijn gebaseerd op een voorgespiegelde EBIT³⁴ over 2008 van (10.1.c) van de Zorgkompas-rechtspersonen, derhalve op toekomstige verwachte winsten.³⁵ Voor de (resterende) aandelen is een variabele prijs overeengekomen, die afhankelijk is gesteld van de bedrijfsresultaten die Zorgkompas na de overname zal realiseren (EBIT). De gewogen, geconsolideerde EBIT's zullen worden vermenigvuldigd met een factor vijf.³⁶ Voor de bepaling van de overnamesom zullen de in 2008 tot en met 2011 gerealiseerde bedrijfsresultaten meetellen. In de intentieovereenkomst is wel een bandbreedte vastgesteld voor de overnamesom, die zal minimaal (10.1.c) en maximaal (10.1.c) bedragen.³⁷ Daarbij valt op dat Talant zich ertoe verplicht haar eigen Wmo-activiteiten met een omzet van (10.1.c) tot (10.1.c) per jaar, in te brengen in de Zorgkompas-rechtspersonen. Voor zover die eigen activiteiten bijdragen aan de EBIT, betaalt Talant dus in de tweede tranche ook gedeeltelijk een overnameprijs voor haar eigen EBIT.

30. Op 26 november 2012 zijn de aandelen Zorgkompas van Talant door juridische afsplitsing overgegaan naar Stichting ZN. Stichting ZN is op 29 december 2012 gefuseerd met Alliade. Met ingang van 29 december 2012 houdt Stichting Alliade dus de aandelen Zorgkompas die Talant tot 26 november 2012 had. Op deze transactie wordt meer uitgebreid ingegaan in paragraaf 4.5.

31. Strategy & Finance (S&F) was een B.V. die ondernemingen adviseerde over 'mergers & acquisitions' (fusies en verwerving).

32. Memo van Raad van Bestuur Talant aan auditcommissie Raad van Toezicht Talant, 14 februari 2008.

33. Intentieovereenkomst tot gefaseerde aankoop van 100% van aandelen van Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden Nederland B.V. en gefaseerde recht tot benoeming van bestuurders in Stichting Zorgkompas in Beweging, 7 maart 2008.

34. Earnings Before Interest and Tax.

35. Daarbij is kennelijk een factor 5 gebruik, dus (10.1.c), waarvan 51% neerkomt op (ongeveer) (10.1.c) Zorgkompas B.V. beschikte weliswaar over enig eigen vermogen, maar verkoper en koper zijn ook overeengekomen dat de intercompanyschulden zouden worden weggewerkt (er waren grote vorderingen op diverse Freya vennootschappen) en dat de onderneming cash en debt free zou overgaan. Als gevolg van een inkoop door Zorgkompas B.V. van cumulatief preferente aandelen en een dividenuitkering, was van enig eigen vermogen ten tijde van de overdracht van de aandelen geen sprake meer.

36. Ook wel EBIT-multiple genoemd.

37. Intentieovereenkomst tot gefaseerde aankoop van 100% van aandelen van Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden Nederland B.V. en gefaseerde recht tot benoeming van bestuurders in Stichting Zorgkompas in Beweging, 7 maart 2008.

- 4.2.4 Schematisch kunnen de afspraken uit de intentieovereenkomst als volgt worden weergegeven:

Overname	Overnamesom (minimum)	Overnamesom (maximum)
Initieel belang Zorgkompas (51%)	10.1.c	
Resterend belang uiterlijk 1 mei 2012 (49%)		
TOTAAL		

Tabel 4. Overnamesom volgens intentieovereenkomst van 7 maart 2008.

4.3 Koopovereenkomst 24 juni 2008

- 4.3.1 De raad van bestuur van Stichting Talant heeft KPMG gevraagd onderzoek te doen naar de risico's en mogelijkheden van de voorgenomen overname en een waardebeoordeling van de Zorgkompas-vennootschappen uit te voeren. KPMG heeft de financiële gegevens die vanuit Zorgkompas zijn aangedragen, geanalyseerd en beoordeeld. Daarbij valt op dat KPMG in de beoordeling van de aangeleverde cijfers op een iets lagere begrote EBIT over 2008 uitkomt van 10.1.c voor Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden Nederland B.V. (voor de Stichting Zorgkompas in Beweging, die overigens geen winst maakte, is geen begroting over 2008 bijgevoegd). De gegevens zijn niet in alle gevallen op juistheid gecontroleerd. In haar rapport heeft KPMG de uitgevoerde werkzaamheden als volgt omschreven:

'De aard en omvang van de werkzaamheden zijn met u besproken en vastgesteld. Wij verwijzen naar bijlage 1 van de opdrachtbevestiging waarbij specifiek is aangegeven welke werkzaamheden wij hebben verricht. Gezien de aard en diepgang van het onderzoek zijn onze werkzaamheden grotendeels beperkt gebleven tot het analyseren van en beoordelen van de aan ons overlegde informatie, zonder deze informatie in alle gevallen te controleren met behulp van onderliggende informatie. Wij hebben derhalve niet noodzakelijkerwijs alle belangrijke zaken over Zorgkompas weergegeven of fouten en onregelmatigheden (indien van toepassing) in de onderliggende informatie aan het licht gebracht.

De werkzaamheden bevatten op hoofdlijnen:

- Kennisnemen van de structuur en de organisatie;
- Managementinformatie en administratieve systemen;
- Grondslagen en methoden voor waardering en resultaatbepaling;
- Beoordelen financiële positie 2006 en 2007;
- Beoordelen balansmutaties 2006 en 2007 met toelichting;
- Latente verplichtingen en niet uit de balans blijvende verplichtingen;
- Overige aandachtspunten.' ³⁸

- 4.3.2 De raad van bestuur van Stichting Alliade heeft hier als volgt over verklaard:

[Alliade] 'Kijk, de afdeling van KPMG die gevraagd is om hier advies op te geven is een gespecialiseerde afdeling die geen due diligence uitvoert, dat doet normaal gesproken een audit-afdeling. En we hebben hier specifiek de expertise ingehuurd om een waardebeoordeling van de onderneming te maken. En de onderneming was ten tijde van de aankoop niet zodanig complex dat we daar nou een heel groot uitvoerig due diligence op nodig achtten.

38. Concept-rapport kapitaaldeelname KPMG Audit, 21 maart 2008.

[IGJ] *Dus u geeft aan: de complexiteit van de onderneming heeft de keus beïnvloed de opdracht zelf...*

[Alliade] *Ja, het is een onderneming waar ik dacht dat opgeteld 10.1.c omzet in omgving met een winstmarge 10.1.c. We zijn zelf ook nog wel in staat om iets aan controle te doen op dat soort dingen dus er was geen aanleiding...*

[IGJ] *En had u ook ervaring in overnames?*

[Alliade] *Dit was wel de eerste overname in die zin, vandaar dat we de waardebeoordeling extern gelegd hebben, want daar hebben we geen ervaring mee, maar het kijken naar cijfers van een zorgorganisatie, daar hebben we natuurlijk wel ervaring mee. We doen niets anders.*

[IGJ] *Nou geeft KPMG in haar rapport wel aan dat zij geen uitspraak doet over de juistheid van de cijfers op basis waarvan zij de waardebeoordeling doet. Hoe heeft u gecontroleerd of die cijfers juist zijn?*

[Alliade] *Door goed de jaarrekening te bekijken en we hebben daarna ook nooit aanleiding gevonden om te veronderstellen dat die cijfers niet juist waren.*

[IGJ] *Dus u controleert aan de hand van de jaarcijfers?*

[Alliade] *Ja en de marges die daarna ook altijd zo zijn geweest of hoger. Dus daar is ook nooit enige twijfel over ontstaan.*³⁹

- 4.3.3 Van een volwaardig *due diligence* onderzoek is geen sprake geweest. In de richting van de raad van toezicht van Talant is de waardebeoordeling van KPMG echter wel als zodanig aangeduid. In de oplegnotitie van de raad van bestuur die tezamen met een memo aan de auditcommissie van de raad van toezicht van 14 februari 2008, de intentieovereenkomst en het rapport van KPMG aan de raad van toezicht is voorgelegd, is vermeld:

*'De Raad van Bestuur heeft de Letter of Intent getekend op 7 maart 2008. Voorafgaand hieraan is in februari hierover overlegd met de auditcommissie (zie ook verslag auditcommissie). Daarna is onder meer een due diligence gestart. Afspraak was dat als de uitkomsten van de due diligence positief zouden zijn, het besluit om tot aankoop en betaling van de aandelen over te gaan, ter goedkeuring aan de Raad van Toezicht zou worden voorgelegd.'*⁴⁰

- 4.3.4 De raad van toezicht heeft op 2 april 2008 toestemming verleend voor de overname van de Zorgkompas-vennootschappen.

Toezichtmodel Zorgkompas-vennootschappen

- 4.3.5 Ten behoeve van de bespreking van het toezichtmodel voor de Zorgkompas-vennootschappen in de raad van toezicht op 19 juni 2008, heeft het bestuur van Talant een geleidenotitie opgesteld. De raad van bestuur stelt daarin voor om het toezicht op de Zorgkompas-vennootschappen door de raad van bestuur te laten vervullen vanuit de positie van aandeelhouder. In de geleidenotitie is hieromtrent onder meer vermeld:

39. Gespreksverslag van gesprek IGJ met raad van bestuur en controllers van Alliade, 12 september 2017.

40. Oplegnotitie Zorgkompas t.b.v. raad van toezicht, 2 april 2008.

*'Er is niet voorzien in een separaat toezicht van de Raad van Toezicht op de B.V.'s. De Raad van Bestuur van Talant vervult deze rol vanuit de positie van aandeelhouder en vanuit de reguliere bestuursafspraken, na goedkeuring van de Raad van Toezicht op deze notitie.'*⁴¹

4.3.6 In de geleidenotitie is voorts vermeld dat het toezicht zal worden vastgelegd door middel van een wijziging van de statuten. De raad van toezicht heeft op 19 juni 2008 met dit toezichtmodel ingestemd.⁴²

4.3.7 Bij brief van 2 november 2017 verwoordt de raad van toezicht haar rol ten aanzien van Zorgkompas als volgt:⁴³

'De rol van de RvT van Talant ten aanzien van de Zorgkompas B.V.'s was dus in zoverre anders dat het toezicht op de Zorgkompas B.V.'s, net als op de stichtingen plaatsvond vanuit centraal niveau (namelijk bij Talant en later Alliade), maar anders dan bij de stichtingen plaatsvond via aandeelhouderschap. Tot een materieel verschil in toezicht leidde dat niet.'

4.3.8 Op 24 juni 2008 is vervolgens de koopovereenkomst tussen Talant en Freya ondertekend.⁴⁴ Uit deze overeenkomst blijkt dat de koopsom voor de (resterende) aandelen uit de tweede tranche, in afwijking van de intentieovereenkomst, is bepaald op 10.1.c de gewogen, geconsolideerde EBIT's. Daarmee is ook de bandbreedte van de overnamesom verschoven. Daarnaast is ten gunste van Talant een recht van vruchtgebruik gevestigd op alle aandelen die na de overdracht van de eerste tranche aandelen in handen bleven van Freya. Dit betekent dat met ingang van 24 juni 2008 alle winstuitkeringen van de Zorgkompas-vennootschappen aan Talant zouden toekomen.

4.3.9 De verhoging van de EBIT-multiple 10.1.c en de vestiging van het recht op vruchtgebruik volgt uit een advies van 10.2.e & Co (KPMG) om de resultaten van de Zorgkompas-vennootschappen aan Talant uit te keren.⁴⁵ Ter compensatie daarvan is afgesproken de EBIT-multiple te verhogen, zo heeft 10.2.e later tegenover de inspectie verklaard.⁴⁶

4.3.10 In het adviesrapport van Meijburg & Co (KPMG) is toegelicht dat de Zorgkompas-vennootschappen van rechtswege als fiscaal fondswervende instellingen kwalificeren als zij hun winst uitkeren aan een Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI):

'Talent is aangemerkt als ANBI. Om heffing van vennootschapsbelasting bij Zorgkompas te voorkomen, moet de gehele fiscale winst op grond van een schriftelijke overeenkomst worden uitgekeerd aan Talant. De aandeelhouders mogen dus niet de mogelijkheid hebben na afloop van het boekjaar zelf te bepalen aan wie de winst wordt uitgekeerd.'

41. Geleidenotitie zeggenschap Talant in Zorgkompas t.b.v. raad van toezicht 19 juni 2008.

42. Notulen raad van toezicht Stichting Talant, 19 juni 2008.

43. Reactie raad van toezicht Alliade d.d. 2 november 2017 op brief van IGJ van d.d. 20 oktober 2017.

44. Koopovereenkomst van aandelen tussen Freya Holding B.V. en Stichting Talant m.b.t. gefaseerde aankoop van 100% van aandelen van Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden Nederland B.V., 24 juni 2008.

45. Advies KPMG Meijburg & Co aan concerncontroller Stichting Talant, 13 mei 2008.

46. Beantwoording schriftelijke vragen IGZ, 18 juni 2017.

- 4.3.11 Ook de raad van bestuur van Stichting Alliade heeft tegenover de inspectie verklaard dat de aanpassing van de EBIT-multiple op fiscale motieven steunde. De afspraak om de winst van de Zorgkompas-vennootschappen (belastingvrij) aan Talant uit te keren, waardoor Zorgkompas niet gehouden is om vennootschapsbelasting te betalen, heeft uiteindelijk geleid tot aanpassing van de EBIT-multiple. Omdat is afgesproken dat de winst van Zorgkompas aan Talant wordt uitgekeerd, en Freya dus afstand doet van haar winstrechten, is ter compensatie daarvan besloten een hogere multiplier op te nemen in de koopovereenkomst dan in de intentieovereenkomst.⁴⁷
- 4.3.12 Schematisch kunnen de afspraken uit de koopovereenkomst als volgt worden weergegeven:

Overname	Overnamesom (minimum)	Overnamesom (maximum)
Initieel belang Zorgkompas (51%)		10.1.c
Resterend belang uiterlijk 1 juli 2012 (49%)		
TOTAAL		

Tabel 5: Overnamesom volgens koopovereenkomst d.d. 24

- 4.3.13 Op 24 juni 2008 heeft de overdracht van de eerste tranche aandelen aan Talant plaats gevonden.⁴⁸ 10.2.e 10.2.e . Omdat het toezicht is belegd bij de aandeelhouders, zijn 10.2.e samen met Talant (intern) toezichthouder van de Zorgkompas-vennootschappen. De raad van toezicht van Talant (Alliade) hield dus slechts indirect, via het toezicht op de raad van bestuur van Talant (Alliade), toezicht op de Zorgkompas-vennootschappen.
- 4.3.14 Bij de koopovereenkomst is als bijlage 3 een set van garanties gevoegd die Freya Holding als verkoper aan Talant als koper verstrekt. Geen van de garanties heeft betrekking op het daadwerkelijk realiseren van de voorgespiegelde EBIT over 2008 waarop de koopprijs van de eerste tranche van de aandelen volledig lijkt te zijn gebaseerd. Het gevolg daarvan is dat de koopovereenkomst dus ook geen prijsaanpassingsmechanisme bevatte voor het geval de EBIT over 2008 lager zou uitkomen dan de 10.1.c waarvan partijen zijn uitgegaan bij de berekening van de koopsom van de eerste tranche van de aandelen.

4.4 *Aanpassing koopovereenkomst*

- 4.4.1 Talant heeft in 2010 een aanbetaling 10.1.c gedaan voor de verwerving van het resterend belang (lees: 49% van de aandelen in de Zorgkompas-vennootschappen). Op 10.2.e 10.2.e voorts terug als bestuurder van de Stichting Zorgkompas en wordt stichting Alliade bestuurder.⁴⁹ Op 7 juli 2011 heeft de overdracht van de tweede tranche aandelen plaatsgevonden. In afwijking van de afspraken die in de koopovereenkomst van 24 juni 2008 zijn opgenomen, is daarbij slechts 24% van de aandelen in Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden-Nederland B.V. overgedragen.

47. Reactie Zorggroep Alliade d.d. 8 september 2017 op brief van IGZ van d.d. 13 juli 2017.

48. Akte van levering van aandelen Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden Nederland B.V. aan Stichting Talant, 24 juni 2008.

49. 10.2.e aan als gezamenlijk bevoegd bestuurder. Stichting Alliade is zelfstandig bevoegd bestuurder.

4.4.2 Nysingh Advocaten en Notarissen (hierna: Nysingh) heeft in november 2010 geadviseerd om de verkrijging van het resterend belang op te knippen, met het oog op de wens om 10.2.e langer aan te laten blijven als directie van de Zorgkompas-vennootschappen.⁵⁰ De gewijzigde overdrachtsafspraken zijn neergelegd in een notitie van 10.2.e, van 21 april 2011 en is integraal onderdeel (geworden) van de overdrachtsakte van 7 juli 2011.⁵¹

4.4.3 Zoals reeds vermeld, is de reden voor het openbreken van de koopovereenkomst van 24 juni 2008 gelegen in de wens om de directie van Zorgkompas (lees: 10.2.e) langer aan te laten blijven. 10.2.e hebben later, op de vraag van de inspectie waarom Stichting Alliade het resterende belang niet wilde invoeren, verklaard:

*'Talent wilde dat niet, wat op zich wel logisch is want die wilde het management aan boord houden. En in de 2^e tranche kwamen we in de positie dat wij zeiden dat het speelveld zo veranderd is en dat wij het nog leuk vinden en het nog een hele tijd wilden doen.'*⁵²

4.4.4 De overdracht van de (resterende) aandelen in de Zorgkompas-vennootschappen is in twee tranches opgeknipt. Afgesproken is om:

- 1) de overdracht van 24% van de aandelen in Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden-Nederland B.V. per direct te doen plaatsvinden; en
- 2) de overdracht van het resterend belang (25% van de aandelen) in Zorgkompas B.V. en Zorgkompas Midden-Nederland B.V. op uiterlijk 1 januari 2016 te doen plaatsvinden.

4.4.5 Ten behoeve van de wijziging in de koopovereenkomst is door Nysingh een concept-koopovereenkomst opgesteld. Daarin is voortgeborduurd op de koopovereenkomst van 24 juni 2008 (eveneens opgesteld door Nysingh) en een voorstel gedaan om de herziene aankoopstrategie te verwerken.

4.4.6 In reactie op dit concept heeft 10.2.e een spreadsheet aangeleverd waarin twee 'eigen' berekeningen ten aanzien van de waarde van het resterend belang in de Zorgkompas-vennootschappen zijn opgenomen. Talent ziet daarin aanleiding om de concept-koopovereenkomst van Nysingh los te laten. Deze overeenkomst zou in de woorden van 10.2.e 'erg ingewikkeld' en 'tot op zekere hoogte niet juist of achterhaald' zijn. In de richting van de raad van bestuur heeft 10.2.e de berekeningen van 10.2.e als volgt toegelicht:

*'Door 10.2.e is op deze koopovereenkomst met een eigen berekening gereageerd. Deze berekening geeft voldoende aanknopingspunten om een ander voorstel te doen.'*⁵³

4.4.7 De koopovereenkomst van 24 juni 2008 wordt opengebroken, namelijk door het splitsen van de resterende 49% in 24% in 2011 en 25% uiterlijk 1 januari 2016. Hierdoor is sprake van drie tranches voor de overname.

50. Notitie Nysingh Advocaten & Notarissen, 4 november 2010.

51. Akte houdende vaststelling gewijzigde rechtsverhouding en verkoop en levering aandelen tussen Freya Holding B.V. en Stichting Talent, 7 juli 2011.

52. Verklaring 10.2.e 4 september 2017.

53. Memo van controller J. 10.2.e aan raad van bestuur Stichting Talent, 21 april 2011.

- 4.4.8 **10.2.e** heeft aan de raad van bestuur geadviseerd om de herziene aankoopstrategie vast te leggen in een besluit van de algemene vergadering van aandeelhouders (lees: een besluit van de raad van bestuur van Talant) en dus niet in een (nieuwe en/of gewijzigde) koopovereenkomst. Dit advies is niet gevolgd: de herziene aankoopstrategie blijkt enkel uit de overdrachtsakte van 7 juli 2011.
- 4.4.9 Bij de overname van de tweede tranche aandelen door Talant is het eerder ten gunste van Talant gevestigde recht van vruchtgebruik logischerwijs (Talent werd aandeelhouder) komen te vervallen. Daarbij is afgesproken dat Freya geen aanspraak kan maken op dividenden over het lopende boekjaar, noch over voorgaande boekjaren. Het recht van vruchtgebruik van Talant op het resterende aandelenbelang (lees: 25% van de aandelen) dat in eigendom bleef van Freya is gehandhaafd.⁵⁴
- 4.4.10 De koopprijs voor de bij akte van 7 juli 2011 over te dragen aandelen (24%) is vastgesteld op **10.1.c**. Bij deze gelegenheid is ook de koopprijs voor de resterende 25% van de aandelen vastgesteld, namelijk op **10.1.c**. Daarbij werd afgesproken dat de levering van de derde tranche aandelen uiterlijk op 1 januari 2016 zou plaatsvinden. Volgens de nieuwe afspraken zouden **10.2.e** dus ongeveer vier jaar langer aandeelhouder van Zorgkompas blijven.
- 4.4.11 De gewijzigde koopovereenkomst kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Overname	Overnamesom
24% Zorgkompas B.V. / 24% Zorgkompas Midden-Nederland B.V.	10.1.c
25% Zorgkompas B.V. / 25% Zorgkompas Midden-Nederland B.V. uiterlijk 1 januari 2016	
TOTAAL	

Tabel 6. Overnamesom na gewijzigde koopovereenkomst.

- 4.4.12 Op 7 juli 2011 wordt de overdrachtsakte van de tweede tranche aandelen gepasseerd ten kantore van Trip Advocaten & Notarissen te Leeuwarden. Zoals reeds vermeld, wordt de notitie van **10.2.e** daarbij als bron aangehaald voor de gewijzigde overdrachtsafspraken en maakt integraal deel uit van de overdrachtsakte.⁵⁵
- 4.4.13 De raad van toezicht van Talant heeft vooraf geen toestemming verleend voor het openbreken van de koopovereenkomst van 24 juni 2008, de nieuwe afspraken met Freya, noch met de overdracht van 24% van de aandelen op 7 juli 2011. Blijkens de notulen van de vergadering van 8 juli 2011 is de raad van toezicht bij die gelegenheid geïnformeerd.⁵⁶ De raad van toezicht heeft in een gesprek met de inspectie op 11 oktober 2017 overigens verklaard wel op de hoogte te zijn geweest, maar de inspectie heeft dit niet kunnen verifiëren.

4.5 Overdracht 'om niet' aandelen Zorgkompas

- 4.5.1 Op 26 november 2012 is het belang van Talant in de Zorgkompas-vennootschappen afgesplitst naar een nieuwe, door afsplitsing ontstane, Stichting ZN.⁵⁷ Uit de balans

54. Akte houdende vaststelling gewijzigde rechtsverhouding en verkoop en levering aandelen tussen Freya Holding B.V. en Stichting Talant, 7 juli 2011.

55. Akte houdende vaststelling gewijzigde rechtsverhouding en verkoop en levering aandelen tussen Freya Holding B.V. en Stichting Talant, 7 juli 2011.

56. Notulen vergadering raad van toezicht Zorggroep Alliade, 8 juli 2011.

57. KvK-nummer 56548532.

behorende bij het splitsingsvoorstel van 26 november 2012 volgt 10.1.c

[Redacted text block]

- 4.5.2 De Stichting ZN is op 29 december 2012 juridisch gefuseerd met Stichting Alliade, waarmee de deelneming in Zorgkompas in handen is gekomen van laatstgenoemde.⁶⁰ Ook de rechten en verplichtingen van Stichting Talant uit hoofde van de overnameovereenkomst inzake Zorgkompas zijn hiermee overgegaan naar de Stichting Alliade. De registratie van Stichting ZN is vervolgens op 31 december 2012 beëindigd.
- 4.5.3 Een besluit tot fusie kan op grond van artikel 2:317 lid 2 BW pas worden genomen na verloop van één maand na de dag waarop een fusievoorstel op grond van artikel 2:314 BW bij het handelsregister ter inzage is gelegd. Eén dag na de afsplitsing en het ontstaan van stichting ZN, op 27 november 2012, is het voorstel tot een fusie met Stichting Alliade gedeponereerd bij het handelsregister. Direct na afloop van de wettelijk vereiste inzageperiode, is Stichting ZN gefuseerd met Stichting Alliade.

- 4.5.4 Stichting Alliade heeft derhalve uit hoofde van de afsplitsing en fusie het volgende 'om niet' verkregen:

10.1.c

[Redacted text block]

4.6 Tweede aanpassing koopovereenkomst

- 4.6.1 De koopovereenkomst met betrekking tot de overdracht van de derde tranche aandelen is nog een keer aangepast. Nadat het belang van Talant in de Zorgkompas-vennootschappen eind 2012 (via Stichting ZN) is overgegaan naar Stichting Alliade, heeft de raad van toezicht van Stichting Alliade in december 2012 het voornemen tot overname van de resterende 25% aandelen in Zorgkompas die in het bezit waren van Freya besproken.

- 4.6.2 De raad van bestuur heeft in dat kader KPMG gevraagd de financiële situatie van de Zorgkompas-vennootschappen te analyseren. KPMG heeft dit onderzoek gebaseerd op cijfers die afkomstig zijn van Stichting Alliade, die de cijfers op haar beurt heeft verkregen van 10.2.e

[Redacted text block] KPMG heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de juistheid en volledigheid van de bij hen aangeleverde financiële gegevens, maar deze slechts marginaal getoetst op consistentie en rekenkundige juistheid. KPMG merkt zelf ook op dat het onderzoek niet het karakter heeft van een *due diligence* onderzoek:

58. Splitsingsakte van Stichting Talant en Stichting ZN, 26 november 2012.

59. Brief Alliade van 18 januari 2018 aan IGJ n.a.v. brief van IGJ aan Alliade d.d. 28 december 2017.

60. Fusieakte van Stichting Alliade en Stichting ZN, 28 december 2012.

'Wij willen expliciet aangeven dat KPMG Advisory N.V. geen enkele vorm van due diligence onderzoek heeft uitgevoerd. Tevens heeft KPMG Advisory N.V. geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid en haalbaarheid van de prognoses. Wel heeft KPMG Advisory N.V. de aangeleverde informatie marginaal getoetst op consistentie en rekenkundige juistheid.'⁶¹

- 4.6.3 KPMG heeft een waardeanalyse gemaakt op basis van de dividendprognoses die Stichting Alliade aan KPMG heeft verstrekt. Ook voor die prognoses is input geleverd door 10.2.e

	2013	2014	TOTAAL
	10.1.c		
Zorgkompas			
Zorgkompas Midden Nederland			
Zorgkompas Zuid en West			
TOTAAL			

Tabel 7. Winstprognoses Zorgkompas.

- 4.6.4 KPMG heeft in haar rapport van 1 februari 2013 geconcludeerd dat de voorgenomen koopsom overeenkomt met de maximale aandelhouderswaarde van de Zorgkompas-vennootschappen.

- 4.6.5 Tabel van waarderingen.⁶²

Aandelhouderswaarde	KPMG	Alliade (ex Talant) 75%	verschil
	10.1.c		
Zorgkompas c.s. 100%			
Zorgkompas c.s. 25% minderheidsbelang			
Support & Co. 100%			
Totale aandelhouderswaarde			

Tabel 8. Tabel van waarderingen. Bedragen in

- 4.6.6 De IGJ heeft vastgesteld dat de in het rapport van KPMG geprognosticeerde resultaten van de Zorgkompas-vennootschappen in 2013 en 2014 niet gerealiseerd zijn. De werkelijk gerealiseerde winsten van de afzonderlijke Zorgkompas-vennootschappen zijn hieronder schematisch weergegeven:⁶³

	2013	2014	TOTAAL
	10.1.c		
Zorgkompas B.V.			
Zorgkompas Midden Nederland			
Zorgkompas West Nederland B.V. ⁶⁴			
Zorgkompas Zuid Nederland B.V. ⁶⁵			
TOTAAL			

Tabel 9. Werkelijk gerealiseerde winsten Zorgkompas-vennootschappen.

61. Quick-scan waardeanalyse Zorgkompas c.s. en Support & Co KPMG Advisory, 1 februari 2013.

62. Quick-scan waardeanalyse Zorgkompas c.s. en Support & Co KPMG Advisory (pag. 16), 1 februari 2013.

63. Jaarverslagen Zorggroep Alliade 2013 en 2014.

64. De activiteiten van Zorgkompas West Nederland B.V. zijn in 2014 geïntegreerd in Zorgkompas Midden Nederland B.V.

65. De activiteiten van Zorgkompas Zuid Nederland B.V. zijn in 2014 geïntegreerd in Zorgkompas Midden Nederland B.V.

De prognoses in februari 2013 over 2013 en 2014 zijn beter dan de resultaten. Geconsolideerd over 2013 en 2014 is dit verschil 10.1.c

- 4.6.7 Op 30 mei 2013 is een nieuwe en/of gewijzigde koopovereenkomst ondertekend. Deze overeenkomst heeft betrekking op de overdracht van het resterend belang (25%) in Zorgkompas en aandelen in andere vennootschappen. Daarin is bepaald dat de

10.1.c

[Redacted text block]

- 4.6.8 Bij brief van 3 maart 2017 hebben de bestuurders van de Freya-groep de inspectie laten weten dat de totale, gerealiseerde *earn out fee* € 156.300,- bedraagt.⁶⁸ De overnamesom van de derde aandelenranche bedraagt hiermee in totaal €1.656.298,-. Dit kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Overname	Overnamesom
25% Zorgkompas B.V. / 25% Zorgkompas Midden-Nederland B.V.	10.1.c
<i>Earn out fee</i>	
TOTAAL	

Tabel 10. Overnamesom derde aandelenranche.

- 4.6.9 De raad van toezicht is op 22 april 2013 akkoord gegaan met onder meer de aankoop van het resterende belang van Freya in de Zorgkompas-vennootschappen voor een bedrag van 10.1.c en de eventuele betaling van *earn-out fees*.⁶⁹ Zoals reeds toegelicht, is de koopovereenkomst op 30 mei 2013 ondertekend. Bij akte van 31 mei 2013 zijn de resterende aandelen overgedragen aan Stichting Alliade.⁷⁰

4.7 Samenvatting

- 1) Voor de totstandkoming van de overeenkomsten betreffende de overname van Zorgkompas is geen (volwaardig) *due diligence* onderzoek gedaan. De koopprijs is gebaseerd op financiële gegevens die door de Zorgkompas-vennootschappen

66. Daarnaast is overeengekomen om de aandelen van de nieuwe vennootschappen Zorgkompas West Nederland B.V. en Zorgkompas Zuid Nederland B.V. elk voor € 1,- over te nemen.

67. Koopovereenkomst van Aandelen, 30 mei 2013, bijlage 38.

68. Brief Freya Groep d.d. 3 maart 2017 aan IGJ als reactie op brief van IGJ aan Freya Groep d.d. 17 februari 2017.

69. Notulen raad van toezicht zorggroep Alliade, 22 april 2013.

70. Akte van levering/aanvaarding aandelen en vorderingsrecht, tussen Freya Groep en Stichting Alliade, 31 mei 2013. Deze aandelenoverdracht maakt deel uit van een omvangrijkere aandelenoverdracht, waarbij ook de aandelen van BaanPlus B.V. en Support & Co B.V. aan Stichting Alliade overgedragen worden.

- (10.2.e en/of 10.2.e) zijn aangedragen zonder dat deze op juistheid en volledigheid zijn getoetst;
- 2) Hoewel de koopsom van de eerste tranche van de aandelen volledig is gebaseerd op een verwachte EBIT over 2008, zijn door de verkoper geen garanties verstrekt ten aanzien van het realiseren van die voorgespiegelde EBIT over 2008 en bevat de koopovereenkomst geen prijsaanpassingsmechanisme;
 - 3) De koopsom voor de volgende tranche was gebaseerd op de EBIT over 2008 tot en met 2011, terwijl Talant haar eigen Wmo-omzet van €10.1.c per jaar moest inbrengen in de Zorgkompas-rechtspersonen. Daarmee bestond het risico dat Talant aan verkoper moest betalen voor haar eigen omzet en winst;
 - 4) Aan de wijziging van de koopovereenkomst in 2011 ligt een berekening van 10.2.e ten grondslag die overeenstemt met de afspraken uit 2008. Aan de laatste wijziging in 2013 ligt slechts een beperkte waardeanalyse van KPMG ten grondslag, die gebaseerd is op cijfers die afkomstig zijn van de directie van de Zorgkompas-vennootschappen (10.2.e en/of 10.2.e)
 - 5) De uiteindelijk door Alliade betaalde koopsom is hoger dan oorspronkelijk afgesproken. Voor deze verhoging van de koopsom zijn door Alliade geen gegronde redenen aangevoerd;
 - 6) De raad van bestuur van Alliade heeft haar raad van toezicht niet altijd tijdig geïnformeerd;
 - 7) De raad van toezicht heeft over de gang van zaken rondom de aankoop van Zorgkompas slechts beperkt vragen gesteld aan de raad van bestuur; en
 - 8) Talant heeft via opeenvolgende rechtshandelingen, waaronder de tijdelijke oprichting van Stichting ZN, 'om niet' haar belang in de Zorgkompas-vennootschappen aan Stichting Alliade overgedragen.

4.7.1 Conclusies en oordelen

4.7.2 Het voorgaande heeft zich afgespeeld in een situatie waarin de belangen van Talant en Alliade enerzijds en die van 10.2.e als medeaandeelhouders van de Zorgkompasvennootschappen (via de Freya-groep) met elkaar verweven waren. In een dergelijke situatie met een zeer groot risico op belangenverstremming verwacht de inspectie scherpe en indringende controle vanuit de Raad van Bestuur en zeker vanuit de Raad van Toezicht van Talant en Alliade. De raad van bestuur en de raad van toezicht dienen te zorgen voor structurele, organisatorische waarborgen om iedere (schijn van) beïnvloeding van buitenaf te voorkomen. De inspectie is van oordeel dat De raad van bestuur en de raad van toezicht dit ten onrechte hebben nagelaten.

4.7.3 Het belang van Talant in de Zorgkompas-vennootschappen is in de loop der jaren geleidelijk uitgebreid. Na de afsplitsing, waarbij 'om niet' het belang van Talant, via de Stichting ZN aan Stichting Alliade is overgedragen, is vanaf 29 december 2012 (de datum van de fusie tussen Stichting Alliade en Stichting ZN) Stichting Alliade aandeelhouder geworden van de Zorgkompas-vennootschappen. De inspectie heeft geconstateerd dat de afspraken over de overname van de aandelen in Zorgkompas verschillende keren zijn gewijzigd. Ten opzichte van de intentieovereenkomst van 7 maart 2008 is de koopprijs op drie verschillende momenten aangepast. De wijzigingen en de uiteindelijke betalingen van Talant en Stichting Alliade zijn hieronder schematisch weergegeven:

	Intentie- overeenkomst (7 maart 2008)	1 ^e wijziging (overeenkomst 24 juni 2008)	2 ^e wijziging (overeenkomst 7 juli 2011)	3 ^e wijziging (overeenkomst 30 mei 2013 en uiteindelijk betaald)
Initieel belang (51%)		10.1.c		
Resterend belang (49%)				
TOTAAL				

Tabel 11. Overname Zorgkompas: overzicht van wijzigingen en uiteindelijke betalingen van Stichting Talant en Stichting Alliade.

- 4.7.4 Met de overname van de Zorgkompas-vennootschappen is uiteindelijk een bedrag van 10.1.c gemoeid geweest. Dit bedrag ligt 10.1.c hoger dan de maximale koopsom zoals vastgelegd in de intentieovereenkomst van 7 maart 2008 en 10.1.c hoger dan de maximale koopsom uit de initiële koopovereenkomst van 24 juni 2008. De inspectie heeft voor deze verhoging van de koopsom geen gegronde redenen kunnen vaststellen.
- 4.7.5 In de situatie waarin sprake was van een nauwe relatie tussen Stichting Talant en Stichting Alliade enerzijds en 10.2.e anderzijds – ook in ander verband dan in het kader van de Zorgkompasvennootschappen – is de inspectie van oordeel dat Talant en Alliade een andere vorm van intern toezicht hadden moeten regelen. In ieder geval hadden niet de aandeelhouders, waaronder ook 10.2.e als interne toezichthouders moeten functioneren, maar derden die geen eigen belang hadden. De inspectie is van oordeel dat een toegelaten zorginstelling/zorgaanbieder in een dergelijke situatie had moeten kiezen voor een vorm van intern toezicht zonder betrokkenheid van de aandeelhouders, die hier bovendien ook de met elkaar onderhandelende partijen waren.
- 4.7.6 De inspectie is van oordeel dat Alliade het interne toezicht had moeten invullen met toezichthouders die op afstand van de onderhandelende partijen staan en onder meer via tegenspraak controle uitoefenen op de totstandkoming van de overeenkomsten. Uit de bevindingen van de inspectie is bijvoorbeeld niet gebleken dat door de raad van toezicht kritische vragen zijn gesteld over de totstandkoming van de overeenkomsten. Ook blijkt de raad van toezicht laat te zijn geïnformeerd, waardoor de raad – als deze dat al had gewild – niet meer kon bijsturen. Deze handelswijze van de raad van bestuur heeft de raad van toezicht zonder consequenties laten passeren.
- 4.7.7 De inspectie verwacht dat de raad van bestuur en de raad van toezicht in deze situatie objectief en zeer kritisch de financiële gegevens van de doelonderneming (*target*) hadden laten controleren. Alliade stelt dat een *due diligence* onderzoek waarbij ook de juistheid en volledigheid van de financiële gegevens door een externe accountant worden beoordeeld niet in iedere situatie vereist is. De inspectie is van oordeel dat dit in dit geval, gelet op de verwevenheid van de belangen en de nauwe relatie tussen beide partijen, dit juist wel aan de orde had moeten zijn.

De inspectie is van oordeel dat toegelaten instellingen/zorgaanbieders waarborgen dienen te treffen om iedere (schijn van) beïnvloeding te voorkomen.

De inspectie is van oordeel dat in het onderhavige geval een volwaardig *due diligence* onderzoek door een deskundige en onafhankelijke externe partij in de rede had gelegen.

- 4.7.8 De inspectie is van oordeel dat de overeenkomst tot overdracht van de Zorgkompas-vennootschappen zonder voldoende onafhankelijk intern toezicht tot stand is gekomen. Ook ontbrak het aan voldoende andere waarborgen, zoals het inschakelen van deskundige en onafhankelijke externen. Met andere woorden: in het onderhavige geval ontbrak het aan goed bestuur.
- 4.7.9 Daar komt bij dat Talant, via opeenvolgende rechtshandelingen met onder meer Stichting ZN, 'om niet' haar belang in de Zorgkompas-vennootschappen aan Stichting Alliade heeft overgedragen. Het gaat daarbij om:
- 75% van de aandelen in de Zorgkompas-vennootschappen (die Talant met eigen (lees: zorg)middelen heeft aangekocht);
 - de aanspraken op dividenden vanaf het moment van verkrijging (29 december 2012); en
 - de benodigde liquide middelen om de laatste 25% van de aandelen in de Zorgkompas-vennootschappen te verkrijgen (met daarbij de verplichting om de aandelen over te nemen).
- 4.7.10 De inspectie komt tot de conclusie dat vermogen van een WTZi-toegelaten instelling (Stichting Talant) is overgegaan naar een niet-WTZi-toegelaten instelling (Stichting Alliade). De inspectie beschouwt de afsplitsing van Stichting ZN van Stichting Talant en vervolgens de fusie tussen Stichting Alliade met Stichting ZN als onderdeel van één samenstel van rechtshandelingen, die er primair op waren gericht om Stichting Alliade als moederstichting te positioneren en waarbij Stichting Alliade 'om niet' de aandelen van Stichting Talant in de Zorgkompas-vennootschappen heeft verkregen. Een besluit tot fusie kan op grond van artikel 2:317 lid 2 BW pas worden genomen na verloop van één maand na de dag waarop een fusievoorstel op grond van artikel 2:314 BW bij het handelsregister ter inzage is gelegd. De dag na de afsplitsing en het ontstaan van stichting ZN, op 27 november 2012, is het voorstel tot een fusie met Stichting Alliade al aan het handelsregister gezonden. En direct na afloop van de wettelijk vereiste inzageperiode, is Stichting ZN gefuseerd met Stichting Alliade en is Stichting ZN komen te vervallen.
- 4.7.11 Alliade stelt in dit verband dat sprake is van een overdracht onder algemene titel waarvoor geen koopprijs wordt betaald. De inspectie zou de overdracht daarom ten onrechte als een overdracht 'om niet' aanduiden. Ook stelt zij dat het samenstel van rechtshandelingen waarbij de Stichting ZN zo snel mogelijk met Alliade zou fuseren, op voorhand zo beoogd was. Dit gelet op het doel om Stichting Alliade de rol van moederstichting te laten vervullen door via de overdracht van aandelen de Zorgkompas-vennootschappen direct onder Alliade te positioneren. De inspectie bestrijdt de wens van Alliade tot herstructurering niet. Waar het de IGJ echter om gaat is dat binnen Zorggroep Alliade, met het samenstel van rechtshandelingen, middelen waar Talant als WTZi toegelaten instelling aanspraak op had – of te wel de zorg – buiten het regiem van de WTZi zijn geplaatst en dat deze voor een deel zijn gebruikt om dividenduitkeringen aan de Freya-groep te doen of Freya te compenseren voor misgelopen dividend, waar Freya, ingevolge eerdere schriftelijke afspraken, eerder geen aanspraak op kon doen. De raad van bestuur had naar oordeel van de inspectie ten aanzien van de WTZi bepalingen meer zorgvuldigheid en transparantie moeten betrachten bij de afsplitsing.

- 4.7.12 Dat geldt te meer waar Talant voor de overdracht aanspraak maakte op dividenduitkeringen. Na de overdracht 'om niet' is tussen Alliade en Freya afgesproken dat voor Talant het recht op vruchtgebruik zou komen te vervallen en Freya bij gevolg aanspraak kon maken dividenduitkering. De inspectie is ten aanzien hiervan van oordeel dat dit niet strookt met het goede bestuur dat van een zorgaanbieder mag worden verwacht.

5 Dividenden en performance fees Zorgkompas

5.1 Inleiding

- 5.1.1 Bij de overname van de Zorgkompas-vennootschappen zijn ook afspraken gemaakt over de uitkering van de dividenden van Zorgkompas. Deze afspraken zijn hiervoor, bij de beschrijving van de overeenkomsten en de wijzigingen, ook al aan de orde gekomen. Hierna zal worden toegelicht dat in afwijking van de (gewijzigde) afspraken alsnog uitkeringen aan Freya hebben plaatsgevonden.

5.2 Afspraken dividenden

- 5.2.1 De afspraken over de uitkering van dividenden komen – samengevat – op het volgende neer:

10.1.c



- 5.2.2 Bovenstaande afspraken zijn hierna schematisch weergegeven:

Overeenkomst (24 juni 2008)	1 ^e wijziging (overeenkomst 7 juli 2011)	2 ^e wijziging (overeenkomst 31 mei 2013)
--------------------------------	--	--

10.1.c



Tabel 12. Overzicht van afspraken dividenduitkering.

5.2.3 Met andere woorden: Freya kon geen aanspraak maken op dividenden uit de Zorgkompas-vennootschappen. Toch maakte Freya wel aanspraak op dividend over 2013, namelijk 140/365^e deel van 25% van het dividend over 2013.

5.3 Feitelijke uitkeringen

5.3.1 De inspectie heeft geconstateerd dat Freya in afwijking van deze afspraken wel dividend heeft ontvangen.

Uitkering 2011

5.3.2 Het feit dat aan Freya dividend is uitgekeerd over het boekjaar 2011, leidt de inspectie af uit een factuur die is aangetroffen in de financiële administratie van Stichting Alliade en de verklaringen daaromtrent van zowel de raad van bestuur van Stichting Alliade als de bestuurders van Freya. Het betreft een factuur van Freya aan Talant met de omschrijving 'Performancefee 2011' voor een bedrag van 10.1.c ⁷¹

5.3.3 Dat de factuur ziet op de uitkering van dividend over het boekjaar 2011 volgt uit de verklaringen van de bestuurders van Stichting Alliade en Freya. De raad van bestuur van Stichting Alliade heeft de volgende verklaring afgelegd:

'Nadat de koopakte [lees: in 2008] was gesloten, ontwikkelden de resultaten van de Zorgkompas B.V.'s zich zodanig positief dat bij partijen de wens ontstond Freya in die niet voorziene positieve waardeontwikkeling te laten delen. Ter betaling daarvan heeft Freya aan Talant de factuur voor de Performance fee 2011 gestuurd.' ⁷²

5.3.4 Het bedrag dat op de performance fee factuur is vermeld, exclusief btw, relateert exact aan het 25% aandeelhoudersbelang dat Freya op dat moment had in de Zorgkompas-vennootschappen. Freya heeft een bedrag in rekening gebracht van 25% van het geschonken brutoresultaat waarbij Freya aftrek van de vennootschapsbelasting (ANBI regeling) heeft genoten.

Geschonken bruto resultaat 2011	
Zorgkompas B.V.	10.1.c
Zorgkompas Midden Nederland B.V.	
TOTAAL	
Aandeel Freya vanaf 2011 → 25%	

Tabel 13. Geschonken bruto resultaat 2011 en aandeel Freya v.a. 2011.

5.3.5 Dit is ook bevestigd door de raad van bestuur.

[IGJ] 'U heeft in uw brief een toelichting gegeven bij de performance fee factuur die wij hebben gevonden in de administratie. Het is een factuur van om en nabij 10.1.c ex btw. De vraag van ons was hoe is dat specifieke bedrag tot stand gekomen?'

[Alliade] Dat relateert aan 25% aandeelhoudersbelang. [...] Hoe het tot stand gekomen is hebben we denk ik heel helder in de brief [die IGJ op 8 september 2017 van Alliade ontving] beschreven en daar heb ik niet veel aan toe te voegen.'

71. Factuur 2012031 Freya Holding B.V. aan Stichting Talant (Factuur d.d. 10 mei 2012).

72. Gespreksverslag van gesprek IGJ met RvB en controllers van Alliade, 12 september 2017.

In de brief van Alliade aan de inspectie van 8 september 2017 verklaart Alliade:

'[...] Om gebruik van de fiscale faciliteit te kunnen voortzetten, was het nodig dat Freya haar afstand van winstrechten over haar resterend belang van 25% in de Zorgkompas BV's bij de overname van de tweede tranche gestand deed en dat heeft zij ook gedaan.

*Nadat de koopakte was gesloten, ontwikkelden de resultaten van de Zorgkompas BV's zich zodanig positief dat bij partijen de wens ontstond Freya in die niet voorziene positieve waardeontwikkeling te laten delen. Ter betaling daarvan heeft Freya aan Talant de factuur voor de Performance fee 2011 gestuurd.'*⁷³

- 5.3.6 Vanuit de raad van bestuur is voorts toegelicht dat het verzoek tot uitkering van dividend over het boekjaar 2011 van Zorgkompas afkomstig is:

'Die wens ontstaat natuurlijk vanuit ondernemers. Het is niet zo dat de eigenaar zegt zou je alsjeblieft dividend van ons willen hebben, dus die vraag komt vanuit die kant. En vervolgens kijk je naar de redelijkheid van die vraag.

[...]

*Vanwege die enorme resultaten, die kunt u gewoon zien in de cijfers. Die gingen over een miljoen heen en dat was nooit voorzien, ook niet in de aankoopsom die gemaximeerd was. Dus daar zat wel een redelijkheid in.'*⁷⁴

- 5.3.7 Het feit dat sprake is geweest van een dividenduitkering over het boekjaar 2011 wordt ook bevestigd door 10.2.e

'Omdat het gehele bedrijfsresultaat van de Zorgkompas B.V.'s vanaf 2008 aan Talant werd gedoneerd en Freya daarom als minderheidsaandeelhouder in de Zorgkompas B.V.'s dividend misliep, was in 2008 de EBIT factor aangepast, in het licht van de afspraak dat het resterende belang van de minderheidsaandeelhouders in 2012 zou worden overgenomen. Doordat de afspraken over de overdracht van het resterende belang in de Zorgkompas B.V.'s in 2012 herzien werden (Alliade wilde het resterende belang op dat moment niet geheel overnemen) hebben de aandeelhouders en de Zorgkompas B.V.'s afgesproken dat Freya alsnog aanspraak zou maken op een dividenduitkering over 2011.'

- 5.3.8 Ook de raad van toezicht heeft laten weten dat de performance fee factuur betrekking had op een dividenduitkering. De raad van toezicht heeft hier vooraf geen toestemming voor verleend. In een verklaring van de raad van toezicht heeft zij laten weten zich met deze uitkering te kunnen verenigen.

*'Materieel was daarmee sprake van een dividenduitkering. De RvT hoefde die op grond van de governance van Alliade niet goed te keuren. [...] Dit neemt niet weg dat wij als raad van toezicht op de hoogte waren en ons met het doen van de uitkeringen [lees: performance fee 2011 en dividenduitkeringen over 2012] konden verenigen.'*⁷⁵

- 5.3.9 Gelet op de uitleg die betrokkenen hebben gegeven aan de factuur, komt de inspectie tot de conclusie dat een prestatie wordt gesuggereerd die feitelijk niet is geleverd. Bedoeld is geweest Freya te compenseren voor over 2011 misgelopen dividend, terwijl in de leveringsakte van 7 juli 2011 is overeengekomen dat zij geen aanspraak maakt op dividenden over het lopende boekjaar.

73. Reactie Zorggroep Alliade d.d. 8 september 2017 op brief van IGZ van d.d. 13 juli 2017.

74. Gespreksverslag van gesprek IGJ met RvB en controllers van Alliade, 12 september 2017.

75. Verklaring raad van toezicht Alliade d.d. 2 november 2017 op brief van IGJ aan Alliade d.d. 20 oktober 2017.

- 5.3.10 De inspectie heeft de raad van bestuur van Stichting Alliade verzocht om een nadere toelichting op deze uitkering. De raad van bestuur heeft hier de volgende verklaring over afgelegd:

'Bij de eerste [lees: tranche 2008], maar er zat ook een maximering op. En bij de tweede [lees: tranche 2011], wat er bij de tweede tranche gebeurde was dat wij naar 100% overname wilden, dat was op ons verzoek. Vanwege het feit dat we de prestatie van de ondernemers als een, misschien wel 90% van het succes zagen. Dus hebben wij gezegd: we willen die samenwerking verlengen. En dat is de reden geweest waarom zij akkoord zijn gegaan met 25% aandeelhouderschap houden wat het was. In principe wilden zij gewoon op dat moment [lees: 2011] uitstappen. En daar is een akte opgemaakt die voortborduurde op de eerste akte en ik denk eerlijk gezegd dat het de ondernemers een beetje ontkomen is, maar dat weet ik niet zeker, maar het was in ons belang de onderhandelingen niet te heropenen. Dus de maximum koopprijs is er ook ingebleven. Want als we op dat moment de onderhandelingen hadden moeten opstarten op het toenmalige resultaat, dan hadden we een veelvoud voor de aandelen moeten betalen. [...]

*Dat was echt een belangrijk voordeel voor ons. En op grond van dat voordeel, wat aanzienlijk groter is dan het vruchtgebruik van 25% zeg ik maar even, hebben we gezegd dat is een redelijke vraag. En toen hebben de aandeelhouders in gezamenlijkheid besloten daartoe over te gaan.'*⁷⁶

Uitkeringen 2012

- 5.3.11 Uit de hiervoor aangehaalde verklaring van de raad van toezicht, blijkt dat ook over het boekjaar 2012 dividend is uitgekeerd aan Freya. Het betreft een bedrag van 10.1.c Deze uitkering wordt bevestigd door een notitie van Stichting Alliade van 13 mei 2016. De hiernavolgende passage is afkomstig uit deze notitie:

*'In 2013 is ook dividend uitgekeerd, te weten een bedrag 10.1.c dat zag op het jaar 2012 en 10.1.c er 10.1.c als respectievelijk interim- en slotdividend over 2013.'*⁷⁷

- 5.3.12 In reactie op vragen hierover van de inspectie is door Stichting Alliade aangegeven dat de afspraak op basis waarvan Freya geen aanspraak maakt op dividend over het boekjaar 2012 is herzien, omdat de fiscale regelgeving is gewijzigd. De herziene afspraak is niet schriftelijk vastgelegd. Dat is later ook door Alliade verklaard.⁷⁸

'Die afspraak is herzien in 2012 omdat de fiscale regelgeving veranderde en dat ligt niet vast.'

- 5.3.13 Zoals reeds opgemerkt, heeft de raad van toezicht van Stichting Alliade – kort gezegd – laten weten dat zij na de dividenduitkering (over het boekjaar 2012) hierover zijn geïnformeerd en zich daarmee konden verenigen:

'De RvT is door middel van de 4-maandrapportage van Alliade destijds geïnformeerd over deze dividenduitkering. De RvT heeft de dividenduitkering door de Zorgkompas B.V.'s aan Alliade en Freya-groep over het boekjaar 2012 echter niet goedgekeurd. Dat was ook niet verplicht op grond van de wet- en regelgeving, noch op grond van de statuten van de

76. Gespreksverslag van gesprek IGJ met RvB en controllers van Alliade, 12 september 2017.

77. Notitie Alliade inzake onderzoek IGZ, (notitie van Van Doorne Advocaten), 13 mei 2016.

78. Gespreksverslag van gesprek IGJ met RvB en controllers van Alliade, 12 september 2017.

*Zorgkompas B.V.'s en Alliade. [...] Dat neemt niet weg dat wij als raad van toezicht op de hoogte waren en ons met het doen van de uitkeringen kunnen verenigen.'*⁷⁹

Uitkeringen 2013

- 5.3.14 Eind 2013 wordt een 'performance fee' factuur van 10.1.c gestuurd. Dit bedrag vindt volgens Alliade zijn oorsprong in het niet in rekening brengen van de kosten voor detachering/inhuur van medewerkers van Support & Co en Zorgkompas B.V. voor de opstart van WIL B.V. in 2013.
- 5.3.15 In 2013 is WIL B.V. opgestart. Volgens de verklaring van Stichting Alliade hebben medewerkers van Support & Co B.V. en Zorgkompas B.V. bijgedragen aan de opstart van deze B.V. Oorspronkelijk was – volgens Alliade – de afspraak dat Zorgkompas B.V. en Support & Co B.V. de salariskosten van deze medewerkers mochten doorbelasten aan Alliade. In de brief van Alliade van 8 september 2017 staat daarover het volgende:
- 'Medewerkers van Zorgkompas en Support & Co zijn in 2013 betrokken geweest bij de opstart van Wil BV. Er is na initiële facturering van deze kosten uiteindelijk gekozen deze niet in rekening te brengen, reden waarom er creditnota's zijn. Deze keuze heeft een negatief effect gehad op de resultaten van Zorgkompas en Support & Co en dus op de hoogte van het over 2013 aan hun aandeelhouders Alliade en Freya, die tot 30 mei 2013 25% van de aandelen in Zorgkompas en 100% in Support & Co hield, uit te keren dividend. Freya deed dus (wederom) afstand van haar winstgerechtigheid. Ter compensatie daarvan heeft Freya aan Alliade op 27 oktober 2014 een factuur gestuurd voor een performance fee 2013 voor een bedrag van 10.1.c*⁸⁰
- 5.3.16 De inspectie heeft van Alliade afschriften van deze facturen ontvangen. Het gaat om één factuur van Zorgkompas en één factuur van Support & Co B.V. Beide zijn gedateerd op 31 december 2013. De facturen bevatten een overzicht van de medewerkers die uitgeleend zijn aan WIL B.V. en de bijbehorende uren. Hieruit blijkt dat 10.2.e voor een deel van hun tijd managementactiviteiten zouden hebben verricht voor WIL B.V. Beide facturen zijn gericht aan Stichting Talant.
- 5.3.17 10.2.e Alliade 10.2.e heeft op 12 september 2017 verklaard dat de salariskosten van deze medewerkers uiteindelijk niet aan Talant zijn doorbelast. Zowel Zorgkompas B.V. als Support & Co hebben hiervoor creditfacturen verzonden aan Talant.
- 5.3.18 De performance fee factuur van 10.1.c exclusief btw betreft blijkens de verklaring van Alliade een compensatie van nadeel (namelijk minder omzet en bijgevolg minder winst) dat Freya heeft ondervonden doordat de personeelskosten uiteindelijk niet aan Talant konden worden doorbelast. Aan de hoogte van deze performance fee ligt een berekening van 10.2.e ten grondslag. Deze is gebaseerd op het verschil in dividend dat Freya zou hebben kunnen ontvangen als de personeelskosten van Zorgkompas B.V. en van Support & Co wel waren doorbelast aan Stichting Alliade.
- 5.3.19 Tot slot is over het jaar 2013 nog een bedrag van 10.1.c uitgekeerd als dividend.
- 5.3.20 Samengevat komt het erop neer dat Freya over de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 mei 2013 uit hoofde van haar aandeelhouderschap van Zorgkompas, de volgende nettobedragen (exclusief eventuele omzetbelasting) heeft ontvangen:

79. Reactie raad van toezicht Alliade d.d. 2 november 2017 op brief van IGJ van d.d. 20 oktober 2017.

80. Factuur 2012442 Freya-groep aan Zorggroep Alliade (Factuurdatum 27-102-14). Door IGJ van Freya ontvangen per e-mail, 8 september 2017.

Omschrijving	Ontvangsten
Performance fee Zorgkompas 2011 (betaald door Alliade)	10.1.c
Winstuitkering Zorgkompas 2012	
Winstuitkering Zorgkompas 2013	
Performance fee 2013	
TOTAAL	

Tabel 14. Ontvangsten Freya in de periode 1-1-2011 t/m 31-05-2013.

5.4 *Samenvatting*

5.4.1 De inspectie concludeert dat;

- 1) aan Freya dividenden zijn uitgekeerd waarop zij ingevolge de schriftelijke afspraken, geen aanspraak kon maken;
- 2) ten behoeve van de dividenduitkering over 2011 en 2013 mogelijk valselijk opgemaakte facturen zijn gebruikt;
- 3) het verzoek tot uitkering van dividenden afkomstig is van 10.2.e en
- 4) de raad van toezicht niet voorafgaand aan de uitkeringen goedkeuring heeft verleend.

5.4.2 De inspectie licht het voorgaande nader toe.

5.4.3 De hoogte van de koopsom in de koopovereenkomst van 24 juni 2008 (de EBIT-multiple 10.1.c) houdt verband met de afspraak om de winst van de Zorgkompas-vennootschappen uit te keren aan Talant. Dit is juridisch vormgegeven doordat ten gunste van Talant een vruchtgebruik werd gevestigd op de nog niet overgedragen aandelen, onbepert in de tijd. Bij de wijziging van de overnameafspraken in 2011 wordt deze afspraak niet gewijzigd. Sterker nog: er wordt expliciet afgesproken dat Freya geen aanspraak kan maken op dividenden over het lopende boekjaar (lees: 2011). Desalniettemin wordt er over 2011 een bedrag van 10.1.c aan dividenden uitgekeerd aan Freya.

5.4.4 De uitkeringen van de dividenden over 2011 vindt plaats op basis van een performance fee factuur, oftewel een factuur voor geleverde diensten. De inspectie heeft echter vastgesteld dat de factuur niet ziet op geleverde diensten, maar relateert aan het aandeelhoudersbelang van Freya in de Zorgkompas-vennootschappen en ziet op de uitkering van dividenden over 2011. Mogelijk is hier sprake van een valselijk opgemaakte factuur. Hetzelfde geldt voor de performance fee factuur over 2013. De inspectie is van oordeel dat sprake is van een onzorgvuldige gang van zaken en niet transparante administratie.

5.4.5 Naast de uitkering van 10.1.c (exclusief btw) is ook over 2012 dividend uitgekeerd aan Freya, namelijk een bedrag van 10.1.c. De reden voor deze uitkering zou volgens Alliade zijn gelegen in gewijzigde fiscale regelgeving. Deze uitkering maakt eveneens geen deel uit van de afspraken inzake de overname van de Zorgkompas-vennootschappen.

5.4.6 De inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat en zo ja, waarom de afspraken over de uitkeringen van dividenden over 2011 en 2012 zouden zijn gewijzigd. Ondanks verzoeken daartoe, heeft de inspectie van de raad van bestuur geen schriftelijke overeenkomst(en) ontvangen.

- 5.4.7 Daarnaast wijkt het bedrag aan dividend dat, op basis van de gewijzigde koopovereenkomst van 31 mei 2013, over 2013 is uitgekeerd, af van de afspraken die daarover waren gemaakt. Bovendien is ook in 2013 sprake van een performance fee factuur, terwijl ook daarmee in feite sprake is van uitkering van dividend.
- 5.4.8 De inspectie komt tot de conclusie dat grote bedragen (lees: dividenduitkeringen) door Talant en na de afsplitsing door Stichting Alliade zijn uitgekeerd aan Freya. De inspectie heeft voor de uitkering van de dividenden over 2011, 2012 en 2013 geen gegronde redenen kunnen vaststellen. De uitkeringen zijn ook niet op een zorgvuldige en controleerbare wijze tot stand gekomen. Twee van de uitkeringen worden aangeduid als performance fee, terwijl geen sprake is van de levering van diensten maar van de uitkering van dividenden.
- 5.4.9 Het voorgaande betekent ook dat in 2011, in de vorm van een performance fee, een dividenduitkering aan Freya is gedaan. Het gaat hierbij om een dividenduitkering waarop Talant aanspraak maakte. Daarbij is van belang op te merken dat het vermogen van Stichting Alliade ten tijde van de uitkering over 2011 en 2012 alleen bestond uit de overheadbijdragen afkomstig van Talant. Voor de dividenduitkeringen in 2012 en 2013 geldt dat deze – vanwege de overdracht van de aandelen ‘om niet’ door Stichting Talant (via de tijdelijk opgerichte Stichting ZN) aan Stichting Alliade – door Zorgkompas aan Freya kon worden gedaan. Ook voor deze dividenduitkeringen geldt dat Talant daar – zonder de overdracht ‘om niet’ van de aandelen – aanspraak op had gemaakt.

6 Afstoten (zorg)supermarkten en aankoop Support & Co

6.1 Inleiding

- 6.1.1 Naast de overname van de Zorgkompas-vennootschappen door Stichting Talant, heeft de inspectie ook onderzoek verricht naar:
- het afstoten van drie (zorg)supermarkten⁸¹ in Wirdum, Oppenhuizen en Oosterzee op 1 mei 2012 van Stichting Talant aan Support & Co B.V., destijds onderdeel van Freya. De (zorg)supermarkten bieden dagbesteding aan verstandelijk gehandicapten waarbij een werkomgeving van leer- en werkplaatsen bestaat onder begeleiding van zorgverleners;⁸² en
 - het terugkopen van Support & Co, waaronder de drie (zorg)supermarkten, door Stichting Alliade op 31 mei 2013.

6.2 Afstoten (zorg)supermarkten door Talant

- 6.2.1 De raad van bestuur van Stichting Alliade heeft begin december 2011 besloten om de exploitatie van drie (zorg)supermarkten te beëindigen. De reden voor het afstoten van de (zorg)supermarkten is drieledig, te weten een onderzoek van Hoffman bedrijfsrecherche naar onder meer fraude met contant geldbeheer en een ondeugdelijke kasadministratie bij de (zorg)supermarkten, de verlieslatende exploitatie van de (zorg)supermarkten en de

81. De (zorg)supermarkten bieden dagbesteding aan verstandelijk gehandicapten waarbij een werkomgeving van leer- en werkplaatsen bestaat onder begeleiding van zorgverleners. Deze zorg valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en daarmee onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.

82. Deze zorg viel onder de Wet maatschappelijke ondersteuning, thans Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). De voorzitter van de raad van bestuur van Stichting Alliade heeft ten overstaan van de inspectie hierover het volgende aangegeven:

'In een regio van onze organisatie waar ik sowieso vlak daarvoor een onderzoek heb laten doen vanwege allerlei veronderstellingen van misstanden, kasstromen buiten de boekhouding om, enzovoort, enzovoort, waar me ook duidelijk werd dat in deze supermarkten ook het nodige gebeurde wat waarschijnlijk niet pluis was. Dat heeft er uiteindelijk ook toe geleid dat er ontslagen zijn gevallen, maar vervolgens hadden we wel nog steeds die verliesgevende supermarkten in Talant. Dat was voor ons een doorn in het oog.'

[...]

'Nou, we hebben ze [lees: de supermarkten] uit Talant gehaald om dat risico uit de WTZI te halen.'

[...]

'We hebben ook gezegd: "Het gaat er niet per definitie om die supermarkten definitief van ons te vervreemden". We willen ze uit Talant hebben.

*Het had een financieel doel, maar ook een strategisch doel hè. Die sociaal-domein verandering die eraan zat te komen, droeg daar nadrukkelijk aan bij, aan die scheiding van die verschillende activiteiten.'*⁸³

- 6.2.2 De clustermanager van Talant Noord-West (waar de (zorg)supermarkten onder vielen) heeft in maart 2012 twee geschikte overnamekandidaten gevonden, te weten Support & Co en Veenstra VOF (hierna: Veenstra). Dit blijkt uit een memo van 13 maart 2012. In ditzelfde memo heeft de clustermanager opgemerkt dat Stichting Alliade een zakelijk belang heeft in Zorgkompas.⁸⁴
- 6.2.3 Uit voornoemd memo blijkt verder dat er een substantieel verschil zat tussen de biedingen van Support & Co en Veenstra voor wat betreft de gevraagde exploitatievergoeding. Support & Co vraagt een vergoeding voor het eerste jaar van 10.1.c Veenstra vraagt een vergoeding voor het eerste jaar 10.1.c ,-. De clustermanager van Talant heeft de beide biedingen 'omwille van de zorgvuldigheid en een transparant proces' met elkaar vergeleken. In voornoemd memo heeft de clustermanager geconcludeerd dat de indruk ontstaat dat het overnamebod van Support & Co in vergelijking met het bod van Veenstra niet marktconform was.⁸⁵
- 6.2.4 De raad van bestuur van Stichting Alliade heeft Support & Co in deze periode inzage gegeven in het memo van de clustermanager van Talant, waarin ook het overnamebod van Veenstra is opgenomen. De raad van bestuur heeft Support & Co verzocht nogmaals naar het voorstel te kijken. In een memo van 19 maart 2012 van de manager van Support & Co aan de directeur (lees: 10.2.e wordt gereageerd op eerdergenoemd memo van de clustermanager van Talant.
- 6.2.5 In het memo van de manager van Support & Co wordt nader ingegaan op het bod en de voorwaarden waaronder Support & Co de (zorg)supermarkten wil overnemen. De

83. Gesprekverslag van gesprek IGJ met raad van bestuur Alliade, 11 april 2017.

84. Memo interim-clustermanager aan de directeur van Talant Noord-West, 13 maart 2012.

85. Memo interim-clustermanager aan de directeur van Talant Noord-West, 13 maart 2012.

manager van Support & Co vraagt zich voorts af of het wenselijk zou zijn als het concept (lees: de (zorg)supermarkten) naar een potentiële concurrent gaat, die niet onder de (gedragscode) van Stichting Alliade valt:

*'Gezien de investering die Stichting Talant vanaf september 2003 doet op de ontwikkeling van het concept, moet zij zich afvragen of het wenselijk is dat het concept naar de (potentiële) concurrent gaat, welke niet onder (de gedragscode van) Alliade valt.'*⁸⁶

- 6.2.6 Veenstra is daarentegen niet in de gelegenheid gesteld om te reageren op het bod van Support & Co. De voorzitter van de raad van bestuur van Stichting Alliade heeft hier als volgt over verklaard:

'Dus op grond van die strategie heb ik toen de directeur of de eigenaar van Support & Co, 10.2.e , gevraagd "Wil jij nog eens naar dat voorstel kijken, want naar mijn idee is dat voorstel niet goed genoeg" en we willen liever dat die supermarkten gaan naar een toekomstige strategie en naar een partij die ook verstand van zaken heeft als het gaat om het begeleiden van mensen met een verstandelijke beperking, want een voormalige dagbestedingsmanager van Talant was op dat moment in de directievoering van Support & Co dus die had ook verstand van dat soort trajecten, had bij Talant ook, niet deze drie, maar een andere supermarkt opgezet, dus we wilden ook in het kader van kwalitatief goede ondersteuning liever dat het daar naartoe ging. En het voorstel van de andere partij was ook nog eens een keer een tijdelijk voorstel, zonder ervaring in de begeleiding van cliënten met een verstandelijke beperking.'

[...]

*'Omdat wij erop gericht waren, vanuit strategisch opzicht en vanuit kwaliteit voor cliënten, het liever bij Support & Co te hebben dan bij Veenstra. En naar mijn idee waren we daar volledig toe bevoegd, omdat het niet een soort openbare aanbesteding was waarbij de besteieder het per se moest hebben. Er zijn andere criteria op grond waarvan je zo'n beslissing neemt. En als er onzekerheid in een voorstel zit, je hebt geen garantie over de kwaliteit van de ondersteuning en het is onder voorbehoud van financiering, nou, in die wereld, bij een kleine super, is financiering niet een vanzelfsprekendheid en wij wilden ook snelheid en tempo maken.'*⁸⁷

- 6.2.7 Uit de verklaring van 10.2.e is voorts gebleken dat Talant (lees: de drie (zorg)supermarkten) in de periode 2010 tot 2012 is ondersteund door de manager van Support & Co:

*'Nadat Talant afscheid genomen had van een manager en de (ingehuurde) bedrijfsleider, heeft de 10.2.e gevraagd of de heer 10.2.e de winkels wilde ondersteunen bij het vaststellen van te bestellen artikelen, verwerken van Spar folders in prijzen en positioneren van artikelen en andere vragen rondom het voeren van een supermarkt. De directie van Talant gaf feitelijk leiding, de heer 10.2.e ondersteunde hen op diens verzoek. Hij had geen (formele) rol.'*⁸⁸

86. Intern memo Support & Co (overdracht Talant-Support & Co), 19 maart 2012.

87. Gesprekverslag van gesprek IGZ met raad van bestuur Alliade, 11 april 2017.

88. Reactie Freya op vragen van de inspectie, e-mail 8 september 2017.

- 6.2.8 Op 23 maart 2012 heeft Support & Co, bij monde van 10.2.e vervolgens een e-mail aan (de voorzitter) van de raad van bestuur van Stichting Alliade gestuurd. Daarin heeft hij de (strategische) voordelen van de overdracht van de (zorg)supermarkten aan Support & Co nader toegelicht. Er wordt niet ingegaan op het lagere bod van Veenstra. Over de positionering van Veenstra ten opzichte van Talant is in dezelfde e-mail opgemerkt:

'De concurrentie wordt in het zadel geholpen, terwijl het concept, de verleden investeringen en eigenaarschap bij Talant liggen'.

Support & Co heeft haar overnamebod niet aangepast.⁸⁹

- 6.2.9 In dezelfde periode heeft 10.2.e Stichting Alliade) het memo van 13 maart 2012 van de clustermanager van Talant beoordeeld. Met input van 10.2.e en de raad van bestuur van Stichting Alliade heeft 10.2.e de cijfers die in het memo zijn opgenomen, aangepast. 10.2.e is van mening dat het een en ander schort aan de financiële vergelijking; de jaren zouden niet vergelijkbaar zijn en de cijfers niet actueel.⁹⁰ In de vergelijking van 10.2.e is er nagenoeg geen verschil meer tussen de biedingen van Support & Co en Veenstra. Veenstra is niet geïnformeerd over de aangepaste cijfers, noch is hij in de gelegenheid gesteld daar input voor te leveren. 10.2.e heeft, mede gelet op zijn eigen berekeningen, gesteld dat Support & Co op basis van strategie en kwaliteit de betere partij is.⁹¹

- 6.2.10 De raad van bestuur van Stichting Alliade heeft vervolgens op 27 maart 2012 besloten de (zorg)supermarkten over te dragen aan Support & Co. Over de reden daarvoor heeft de raad van bestuur verklaard:

'Wij zien geen strategisch belang bij een transactie met Veenstra, wij willen graag de transactie met Support & Co.

[...]

Wij zouden onze eigen concurrentie georganiseerd hebben in de regio, terwijl we met Support & Co wisten dat er een toekomstige samenwerking mogelijk was. Support & Co zat in heel veel andere delen van het land.

[...]

En met zeer grote onzekerheid over de continuïteit van de cliëntenzorg, dus dat is een heel bepalende factor.

[...]

*Het voorstel van de andere partij, daar zat een einddatum in. Ik geloof 2014. En onder voorbehoud van financiering, dus het was bepaald niet zeker dat dat door zou gaan.'*⁹²

- 6.2.11 Aan de overdracht van de (zorg)supermarkten ligt geen (ondertekende) schriftelijke koopovereenkomst ten grondslag. In een memo van Support & Co van 19 maart 2012 was opgenomen dat Support & Co met ingang van april 2012 de volledige operatie van de supermarkten inclusief alle lopende verplichtingen en contracten voor de supermarkten had overgenomen. Deze afspraken zijn overgenomen door concern-control als voorstel voor het besluit van de raad van bestuur.⁹³ Namens Stichting Alliade is nadien verklaard dat dit memo in combinatie met de e-mailcorrespondentie als schriftelijke overeenkomst dienden:

89. E-mail van dhr. 10.2.e aan 10.2.e Stichting Alliade, 23 maart 2012.

90. Ongedateerd memo van de concerncontroller aan de raad van bestuur.

91. Ongedateerd memo van de concerncontroller aan de raad van bestuur.

92. Gesprekverslag van gesprek IGZ met raad van bestuur Alliade, 11 april 2017.

93. Intern memo Support & Co (overdracht Talant-Support & Co), 19 maart 2012.

*'Er is die Raad van Bestuur vergadering geweest van eind maart. Er is daarna die mail, waarin gezegd wordt: 'ja, wij hebben besloten'. En dan komt er vervolgens nog de Raad van Bestuur vergadering van april waarin nog eens een keer het besluit herbevestigd wordt aan de hand van die overeenkomst. [...] 'ja, uiteindelijk is natuurlijk dat stuk van april, waar de Raad van Bestuur toen over besloten heeft, dat is de uiteindelijke overeenkomst geworden, al staat er geen handtekening op. Maar die trits van die drie dingen samen, maken voor mij dat het plaatje rond is.'*⁹⁴

- 6.2.12 Uit de financiële administratie van Talant is gebleken dat de volgende bedragen aan Support & Co zijn betaald:

Datum	Bedrag	Omschrijving
17-05-12	10.1.c	Vooruitbetaalde posten
28-02-13		Nog te betalen bedragen
28-02-13		Nog te betalen bedragen

Tabel 15. Betalingen Talant aan Support & Co.

* Over de inkoop van de zorgtrajecten is in 2012 per abuis BTW in rekening gebracht, wat op een later moment is verrekend.

- 6.2.13 Stichting Talant heeft in de periode mei 2012 tot en met februari 2013 in totaal een bedrag van 10.1.c aan Support & Co betaald. De inspectie gaat ervan uit dat deze bedragen verband houden met de overname van de (zorg)supermarkten, althans een andere verklaring heeft de inspectie hiervoor niet gevonden. De inspectie heeft dus ook niet kunnen vaststellen hoe dit bedrag tot stand is gekomen, noch hoe dit bedrag zich verhoudt tot het overnamebod van Support & Co en de (her)berekening van 10.2.e
- 6.2.14 Over het op 27 maart 2012 door de raad van bestuur van Stichting Alliade genomen besluit om de (zorg)supermarkten af te stoten aan Support & Co is de raad van toezicht pas achteraf, namelijk op 10 april 2012, door de raad van bestuur geïnformeerd.

6.3 Overname Support & Co door Stichting Alliade

- 6.3.1 In december 2012 is het voornemen om Support & Co over te nemen in de raad van toezicht van Stichting Alliade besproken. Dit op basis van een notitie van de raad van bestuur, waarin werd voorgesteld om:
- 1) extern advies te vragen op het voorstel tot aandelenoverdracht; en
 - 2) eerst 10.1.c uit te keren en later het resterende bedrag.^{95 96}
- 6.3.2 KPMG heeft begin 2013 de waarde van Support & Co geanalyseerd door middel van een Quick-scan. Dit onderzoek is gebaseerd op cijfers die afkomstig zijn van Stichting Alliade. De cijfers zijn met input van de directie van Support & Co, te weten 10.2.e tot stand gekomen. KPMG heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de juistheid en volledigheid van de bij hen aangeleverde financiële gegevens, maar deze slechts marginaal getoetst op consistentie en rekenkundige juistheid.
- 6.3.3 Op basis van een positieve verwachte ontwikkeling van het resultaat (EBIT) voor de jaren 2012 tot en met 2016, heeft KPMG geconcludeerd dat de aandeelhouderswaarde voor

94. Gesprekverslag van gesprek IGZ met raad van bestuur Alliade, 11 april 2017.

95. Notitie 'Oprichting en inrichting WMO bedrijven', 9 oktober 2012.

96. Het uit te keren bedrag betreft de aandelen van derde tranche Zorgkompas, BaanPlus B.V. voor 10.1.c en Support & Co B.V. voor 10.1.c

100% van de aandelen Support & Co op 31 januari 2013 10.1.c bedraagt.⁹⁷ De inspectie heeft een substantieel verschil vastgesteld tussen prognoses van KPMG en het daadwerkelijk gerealiseerde resultaat. Dit verschil wordt weergegeven in onderstaande kolom:

Bedrijfs- resultaat	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prognose KPMG, EBIT* 31-12-2012 ⁹⁸	10.1.c					
Realisatie, EBIT, uitgezonderd 2011 ⁹⁹						

Tabel 16. Verschil tussen prognoses KPMG en het daadwerkelijk gerealiseerde resultaat. Bedragen €.
* Omzet minus de kosten van gewone bedrijfsuitoefening, exclusief financiële baten en lasten en belastingen.

** Bron belastingdienst, betreft saldo fiscale winstberekening.

6.3.4 De mogelijke overname van Support & Co is in de vergaderingen van 9 en 22 april 2013 van de raad van toezicht besproken. De raad van toezicht heeft vervolgens ingestemd met de overname van Support & Co voor een bedrag van €10.1.c De koopovereenkomst is op 30 mei 2013 gesloten. Daarin is bepaald dat Stichting Alliade een bedrag van 10.1.c zou betalen voor de aandelen Support & Co en daarnaast de schuld van Support & Co bij Freya van 10.1.c zal betalen. Het overnemen van de schuld bij Freya is geen onderdeel van het voorgenomen besluit dat aan de raad van toezicht is voorgelegd.¹⁰⁰

6.3.5 Bij akte van 31 mei 2013 zijn de aandelen Support & Co overgedragen aan Stichting Alliade. Naast de bedragen die in de koopovereenkomst waren opgenomen, heeft Stichting Alliade ook nog een bedrag van 10.1.c betaald voor bank, kas en voorraden. De betaling van 10.1.c bovenop 10.1.c voor de aandelen en 10.1.c voor de schuld bij Freya, was geen onderdeel van de koopovereenkomst. In de overdrachtsakte staat het bedrag van 10.1.c niet genoemd. Ook is het net als de overgenomen schuld geen onderdeel van het voorgenomen besluit dat aan de raad van toezicht is voorgelegd.

6.3.6 Zowel in 2015 als in 2016 heeft Stichting Alliade een garantieverklaring afgegeven aan Support & Co B.V. De strekking van deze garantieverklaring is dat Stichting Alliade financiële steun zal bieden die nodig is om de bedrijfsactiviteiten van Support & Co B.V. voort te zetten. Deze garantie geldt minimaal tot medio 2018.

6.4 Samenvatting

6.4.1 De bevindingen tussenconclusie van de inspectie ten aanzien van *het afstoten* van de (zorg)supermarkten is als volgt samengevat:

- 1) Er is geen sprake geweest van een *level playing field* tussen de beide overnamekandidaten;
- 2) Er is sprake geweest van nauwe betrokkenheid van 10.2.e bij het koop- en verkoopproces;
- 3) Er is geen sprake van een (ondertekende) schriftelijke overeenkomst;

⁹⁷ Quick-scan waardeanalyse Zorgkompas c.s. en Support & Co KPMG Advisory, 1 februari 2013.

⁹⁸ Quick-scan waardeanalyse Zorgkompas c.s. en Support & Co KPMG Advisory, 1 februari 2013.

⁹⁹ Jaarrekening(en) Support & Co.

¹⁰⁰ Akte van levering/aanvaarding aandelen en vorderingsrecht, tussen Freya Groep en Stichting Alliade, 30 mei 2013.

- 4) De totale koopsom is niet op een transparante en controleerbare wijze tot stand gekomen;
 - 5) De raad van toezicht is pas achteraf en onvolledig geïnformeerd;
 - 6) De raad van toezicht heeft (zich) over de gang van zaken geen vragen gesteld.
- 6.4.2 De inspectie licht het voorgaande nader toe. De inspectie verwijst in dit verband voorts naar haar opmerkingen in haar tussenconclusie over de overname van de Zorgkompas-vennootschappen. Ook bij het afstoten en weer overnemen van de (zorg)supermarkten had de IGJ van Talant en Alliade een steviger verankering van het interne toezicht en steviger waarborgen verwacht, waardoor iedere (schijn van) beïnvloeding van buitenaf zou worden voorkomen.
- 6.4.3 Tussen het overnamebod van Support & Co en Veenstra, meer specifiek de gevraagde vergoeding voor de (zorg)supermarkten, zat een aanzienlijk verschil. De raad van bestuur heeft te kennen gegeven om andere, strategische redenen de voorkeur te geven aan de overdracht van de (zorg)supermarkten aan Support & Co. De raad van bestuur heeft met het oog daarop Support & Co in de gelegenheid gesteld te reageren op het overnamebod van Veenstra, andersom niet. Veenstra is ook niet geïnformeerd over de door 10.2.e aangepaste cijfers, waarin het bod van Veenstra op 10.1.c, is vastgesteld (Veenstra vroeg zelf een vergoeding van 10.1.c voor de exploitatiekosten).
- 6.4.4 De raad van bestuur heeft onvoldoende gewaarborgd dat Support & Co, de koper, op afstand bleef. Sterker nog: de raad van bestuur heeft toegestaan dat het bestuur van Support & Co in een situatie is gebracht waarin het invloed kon uitoefenen op het overnameproces, waaronder de prijsstelling. Als gevolg van dit handelen was ook niet langer sprake van een *level playing field* tussen Support & Co en Veenstra als overnamekandidaten.
- 6.4.5 Het bedrag dat uiteindelijk aan Support & Co is betaald, ligt hoger dan de vergoeding die Support & Co had gevraagd als onderdeel van het overnamebod. Door het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst heeft de inspectie bovendien ook niet met zekerheid kunnen vaststellen dat de bedragen die aan Support & Co zijn betaald, verband houden met het afstoten van de drie (zorg)supermarkten, noch hoe de hoogte van de betalingen tot stand is gekomen.
- 6.4.6 De raad van toezicht is pas achteraf geïnformeerd over het besluit tot overdracht van de (zorg)supermarkten aan Support & Co. Ook is de raad onvolledig geïnformeerd. De raad heeft (zich) over de gang van zaken geen nadere vragen gesteld.
- 6.4.7 Ook deze transactie is dan ook niet op een zorgvuldige en transparante wijze tot stand gekomen. Bovendien hebben daarbij de belangen van Talant en Alliade niet steeds voorop gestaan, waarbij interne waarborgen niet (adequaat) hebben gefunctioneerd.
- 6.4.8 De conclusies van de inspectie ten aanzien van de overname van Support & Co door Alliade zijn de volgende:
- 1) De overname is niet op een zorgvuldige en transparante wijze tot stand gekomen;
 - 2) Er is geen sprake geweest van een volwaardig *due diligence* onderzoek;
 - 3) Er is gebruik gemaakt van input van 10.2.e in zijn hoedanigheid van bestuurder van Freya;
 - 4) Voor de waardebepaling is zonder andere scenario's in te brengen of tegenspraak gebruik gemaakt van zeer positieve prognoses die geenszins zijn uitgekomen;
 - 5) De raad van toezicht is slechts beperkt geïnformeerd en is niet in de gelegenheid gesteld voor het geheel van afspraken goedkeuring te verlenen;

- 6) Enkele belangrijke afspraken met grote financiële gevolgen, zijn niet in de koopovereenkomst vastgelegd.
- 6.4.9 De inspectie licht het voorgaande nader toe. Ook hier gelden de opmerkingen met betrekking tot het intern toezicht en andere waarborgen.
- 6.4.10 Net als bij de overname van de Zorgkompas-vennootschappen heeft de raad van bestuur van Stichting Alliade nagelaten een volwaardig *due diligence* onderzoek te laten uitvoeren. KPMG heeft de cijfers die afkomstig zijn van Stichting Alliade, die weer afkomstig zijn geweest van 10.2.e slechts marginaal getoetst op consistentie en rekenkundige juistheid. KPMG is op basis van deze cijfers tot een positieve prognose gekomen van het verwachte bedrijfsresultaat en heeft daar vervolgens de waarde van Support & Co op gebaseerd. De uiteindelijke resultaten van Support & Co kwamen niet in de buurt van de verwachting van KPMG. Over de jaren 2013 tot en met 2016 heeft Support & Co een negatief resultaat behaald, variërend van 10.1.c tot 10.1.c terwijl KPMG was uitgegaan van een positief resultaat in 2013 van 10.1.c oplopend tot 10.1.c in 2016. Gelet op de verwevenheid van partijen had de raad van bestuur opdracht moeten geven om een volwaardig *due diligence* onderzoek uit te voeren.
- 6.4.11 De raad van bestuur heeft ook nagelaten om de raad van toezicht van Stichting Alliade volledig te informeren over de voorwaarden waaronder Support & Co werd overgenomen. Met de overname van Support & Co was uiteindelijk een bedrag van 10.1.c gemoeid, terwijl de raad van toezicht vooraf slechts toestemming heeft gegeven voor de overname van Support & Co voor een bedrag van 10.1.c De raad van toezicht heeft (zich) over deze gang van zaken geen nadere vragen gesteld.
- 6.4.12 Bovendien is nagelaten een aantal afspraken, waaronder de betaling van een substantieel bedrag van 10.1.c voor bank, kas en voorraden, in een schriftelijke koopovereenkomst vast te leggen.
- 6.4.13 Voorts merkt de inspectie op dat het ongebruikelijk is om een aandelentransactie naast een activa-passiva transactie uit te voeren. Het is mede daardoor niet duidelijk of sprake is geweest van dubbele betalingen. Doordat geen volwaardig *due diligence* onderzoek is uitgevoerd, is dit niet zichtbaar geworden.
- 6.4.14 De inspectie concludeert dat de overname van Support & Co is niet zorgvuldig en transparant tot stand is gekomen. De raad van bestuur heeft nagelaten een volwaardig *due diligence* onderzoek te (laten) doen voorafgaand aan deze transactie, terwijl dit vanwege de verwevenheid van partijen wel had moeten plaatsvinden. Achteraf is gebleken dat de waardeanalyse van KPMG is gebaseerd op onterecht gunstig aannames over de ontwikkeling van het resultaat van Support & Co. Meer zelfstandig onderzoek door KPMG had dit mogelijk kunnen voorkomen. De raad van bestuur heeft ook nagelaten in de richting van de raad van toezicht volledige transparantie te betrachten.

7 Conclusies

- 7.1 *Organisatie van de zorgverlening, artikel 3 Wkkgz*
- 7.1.1 Artikel 3 van de Wkkgz stelt de volgende eisen aan zorgaanbieders: *'De zorgaanbieder organiseert de zorgverlening op zodanige wijze, bedient zich zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personele en materiële middelen en, voor zover nodig,*
- 48 Rapportage – Tweede onderzoek naar goed bestuur binnen de Zorggroep Alliade te Heerenveen.

bouwkundige voorzieningen en, indien hij een instelling is, draagt tevens zorg voor een zodanige toedeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden alsmede afstemmings- en verantwoordingsplichten, dat een en ander redelijkerwijs moet leiden tot het verlenen van goede zorg. Uit het artikel volgt (kort gezegd) dat de organisatie van de zorgverlening zodanig moet zijn, dat dit leidt tot het verlenen van goede zorg. Wanneer de zorg niet adequate is georganiseerd, zal dit op een zeker tijdstip immers resulteren in niet-verantwoorde zorg. De wet eist daarom dat de zorgverlening zodanig is georganiseerd dat het niet van toevallige omstandigheden afhangt of er al dan niet zorg van een goed niveau wordt verleend.

- 7.1.2 De raad van bestuur van een zorginstelling is verantwoordelijk voor de organisatie van die zorgverlening. Deze organisatie van de zorgverlening moet zodanig zijn ingericht dat goede zorg het te verwachten resultaat is. Op welke wijze de organisatie moet zijn ingericht en hoe deze organisatie moet worden geborgd, is nader uitgewerkt in onder meer de Zorgbrede Governancecode 2010.¹⁰¹ De achterliggende gedachte van de Wkkgz en de Governancecode is dat iedere zorgorganisatie een maatschappelijke onderneming is, met als belangrijkste taak de verlening van goede zorg. Het belang van de cliënt moet bij alle activiteiten leidend zijn.
- 7.1.3 De beginselen van goed bestuur, zoals onder meer verwoord in het gezamenlijke kader Toezicht op goed bestuur (2016) van NZa en IGJ, zijn daar onlosmakelijk mee verbonden. Zo verwacht de inspectie van bestuurders dat zij zich verantwoord en transparant, open en integer, omgevingsbewust en participatief, lerend en zelfreinigend en doelgericht en doelmatig opstellen.
- 7.1.4 Voor het beoordelen of aan de vereisten van artikel 3 Wkkgz en het gezamenlijke kader Toezicht op goed bestuur is voldaan, zijn verschillende feiten uit het onderzoek relevant. Hieronder staan deze geclusterd tot vier hoofdonderwerpen. Artikel 3 Wkkgz bevat een algemene maatstaf voor hoe een zorgaanbieder zich dient te organiseren. Dit maakt nadere invulling van de algemene maatstaf noodzakelijk. Voor de invulling van deze maatstaf, hanteert de inspectie de governance code in de zorg, het gezamenlijke kader van de IGJ en NZa voor het toezicht op goed bestuur en de parlementaire geschiedenis. Per onderwerp staat als eerste de gehanteerde norm genoemd, gevolgd door de op deze norm betrekking hebbende belangrijkste feiten en ten slotte een conclusie per onderwerp.

A. De overname van de Zorgkompas-vennootschappen door Talant in 2008

Een zorgorganisatie dient dusdanig georganiseerd te zijn dat bij een overname eventuele risico's die voor de zorgverlening en de samenwerking een bedreiging vormen worden beheerst.

De afspraken over de overname in drie tranches van de Zorgkompas-vennootschappen door Talant worden tussen de intentieovereenkomst in 2008 en de overname van de laatste tranche in 2013 driemaal gewijzigd. De totstandkoming en wijzigingen van deze afspraken bevatten een aantal tekortkomingen:

- A1. *Aan de originele koopovereenkomst van 24 juni 2008 inzake de Zorgkompas-vennootschappen ligt geen (volwaardig) due diligence onderzoek ten grondslag.* De raad van bestuur heeft slechts een waardeanalyse laten uitvoeren op basis van gegevens die afkomstig zijn van de bestuurders van de Zorgkompas-

101. Deze code is met ingang van 1 januari 2017 vervangen door de Governancecode Zorg 2017. Aangezien het tweede onderzoek de periode 2008-2016 beslaat zijn daarbij de bepalingen van Zorgbrede Governancecode 2010 gehanteerd.

vennootschappen die eigen belangen hadden bij deze waardebeoordeling. De daarbij betrokken externe accountant heeft deze gegevens slechts marginaal getoetst op consistentie en rekenkundige juistheid.

A2. *Aan de in 2011 en 2013 gewijzigde afspraken omtrent de overname van de Zorgkompas-vennootschappen ligt geen (volwaardig) due diligence onderzoek ten grondslag.*

Als gevolg van het in 2011 openbreken van de overeenkomst van 24 juni 2008, wordt de waarde van het resterend belang (49% van de aandelen) in Zorgkompas opnieuw vastgesteld, en wel op basis van berekeningen die afkomstig zijn van de bestuurders van de Zorgkompas-vennootschappen, die tevens bestuurder zijn van Freya, en die niet of onvoldoende door een onafhankelijke (externe) derde zijn getoetst. Door de wijziging is het uiteindelijke verkoopbedrag op het maximum van de van tevoren gestelde bandbreedte komen te liggen. Aan de wijziging van de afspraken in 2013 betreffende de overname van de Zorgkompas-vennootschappen ligt slechts een beperkte waardeanalyse ten grondslag.

A3. *Aan de wijziging van de afspraken betreffende de overname van de Zorgkompas-vennootschappen waardoor de koopsom is verhoogd, liggen geen inzichtelijk gemaakte, gegronde redenen ten grondslag*

De heren 10.2.e zijn na de overname in 2013 voor drie jaar gecompenseerd voor het aanblijven als directeuren van de Zorgkompas-vennootschappen. Het aanblijven van de directeuren is echter beperkt gebleven tot minder dan twee jaar. Hierdoor heeft Talant meer dan één jaar compensatie betaald zonder dat dat dit ten goede kwam aan de zorgorganisatie.

Bij de overname en de steeds weer gewijzigde afspraken heeft de raad van bestuur van Talant de risico's voor een integere en onderbouwde besluitvorming en daarbij adequate verantwoording van de publieke middelen niet in voldoende mate beheerst. Deze zijn randvoorwaardelijk voor de organisatie van de zorgverlening. Ook heeft de raad van bestuur het risico op belangenverstremming onvoldoende beheerst. Door onvoldoende waarborgen hiervoor te treffen zijn de bestuurders van de Zorgkompas-vennootschappen en Support & Co en daarmee van Freya, in de gelegenheid geweest om de inhoud van de afspraken te beïnvloeden.

B. Het afstoten van de (zorg)supermarkten door Stichting Talant aan Support & Co in 2012

De essentie van goed organiseren van de zorg is om bij elke transactie te bewaken dat het belang van de zorg zoals kwaliteit en continuïteit voorop staat. Dat belang dient in het bijzonder bij strategische transacties goed onderbouwd en navolgbaar te zijn.

Bij het door Talant afstoten van de (zorg)supermarkten aan Support & Co heeft de inspectie een aantal tekortkomingen vastgesteld:

B1. *Vóór het afstoten van de (zorg)supermarkten aan Support & Co is door Talant geen extern (markt)onderzoek gedaan.*

Nader (markt)onderzoek had bij een dergelijke strategische transactie tot meerdere opties kunnen leiden met mogelijk ook betere condities voor Talant van de verkoop van drie (zorg)supermarkten aan Support & Co.

B2. *Bij deze transactie zijn de bestuurders van Support & Co in de gelegenheid geweest om de transactie te beïnvloeden.*

De raad van bestuur van Talant heeft de bestuurder van Support & Co niet alleen inzage verleend in het overnamebod van de enige andere overnamekandidaat, maar

ook de gelegenheid gegeven om daar (met eventueel een aangepast bod) op te reageren. De andere overnamekandidaat kreeg die kans niet.

Ook bij de daarop volgende (her)berekening van de overnamesom voor de (zorg)supermarkten door de concerncontroller van Talant/Alliade, krijgt de bestuurder van Support & Co nogmaals gelegenheid om input te leveren. De andere partij krijgt die gelegenheid wederom niet. Deze andere overnamekandidaat wordt ook niet geïnformeerd over de uitkomst van de (her)berekening van de twee biedingen door de concerncontroller van Talant/Alliade.

De inspectie komt tot de conclusie dat Talant bij bovengenoemde transactie van de (zorg)supermarkten in onvoldoende mate het belang van de (continuïteit en kwaliteit) van de zorg heeft bewaakt. De inspectie is van oordeel dat in deze situatie geen sprake van een integere en transparante besluitvorming is geweest. Een adequate en transparante verantwoording van de publieke middelen ontbreekt in de administratie. De raad van bestuur heeft de risico's op belangenverstremming niet voldoende beheerst waardoor de bestuurders van Support & Co in de gelegenheid zijn geweest om de transactie te beïnvloeden.

C. De aankoop van Support & Co door Alliade in 2013

Een zorgorganisatie dient dusdanig georganiseerd te zijn dat bij een overname eventuele risico's die voor de zorgverlening een bedreiging vormen worden beheerst.

Bij de aankoop door Stichting Alliade van Support & Co in 2013, heeft de inspectie een aantal tekortkomingen vastgesteld:

C1. *Bij de overname van Support & Co in 2013 door Alliade, waarnaar een jaar eerder nog drie (zorg)supermarkten waren afgestoten, is geen volwaardig due diligence onderzoek uitgevoerd.*

Bij deze transactie heeft geen volwaardig onderzoek naar de prognoses plaatsgevonden door een externe accountant. Ook is geen accountantscontrole op de jaarrekeningen uitgevoerd. In opdracht van de raad van bestuur van Alliade heeft deze accountant een 'Quick-scan' uitgevoerd die niet méér inhoudt dan een controle op consistentie en rekenkundige juistheid van de aangeleverde cijfers. Deze cijfers waren afkomstig van de bestuurders van Support & Co. Op basis van positieve prognoses over het verwachte bedrijfsresultaat is vervolgens de waarde van Support & Co vastgesteld. De vanaf 2012 jaar op jaar negatieve jaarresultaten van Support & Co lagen vervolgens beduidend lager dan de ingeschatte stijgende resultaten voor de jaren na 2013 door de accountant.

C2. *De raad van bestuur heeft de raad van toezicht onvolledig geïnformeerd over de prijs die Alliade aan de Freya-groep heeft betaald voor de overname van Support & Co. Uiteindelijk was de aankoopprijs ruim driemaal hoger dan de prijs waarmee de raad van toezicht oorspronkelijk had ingestemd. Naast de prijs van de aandelen heeft Alliade namelijk extra betaald voor een over te nemen vordering en is extra betaald voor voorraden, bank en kas.*

C3. *Met betrekking tot de door Alliade over te nemen vordering heeft geen waardeonderzoek plaatsgevonden.*

Gezien de verliezen en het negatieve vermogen van Support & Co is het aannemelijk dat het door Alliade betaalde bedrag voor de overgenomen vordering te hoog is geweest. Een onafhankelijk waardeonderzoek had hierover zekerheid kunnen verschaffen.

C4. *Voor de extra betaling van voorraden, bank en kas bestaat geen onderbouwing en bovendien is deze niet vastgelegd in de overdrachtsakte of koopovereenkomst.*

Op grond hiervan concludeert de inspectie dat geen sprake is van integere, onderbouwde en navolgbare besluitvorming. Daardoor ontbreekt een adequate verantwoording van de publieke middelen. Met de wijze waarop bovenstaande punten zijn georganiseerd heeft de raad van bestuur de eventuele risico's die voor de zorgverlening een bedreiging vormen in onvoldoende mate beheerst.

D. Intern toezicht

Een raad van bestuur van een zorgorganisatie dient het interne toezicht dusdanig te organiseren dat de raad van toezicht haar taken juist kan uitvoeren.

In een situatie waarbij er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen neemt de waarde van een interne toezichthouder toe. De risico's van tegenstrijdige belangen binnen een zorgorganisatie dienen te worden beheerst. Het is de taak van een interne toezichthouder om toe te zien dat besluitvorming met tegenstrijdige belangen binnen een zorgorganisatie niet leidt tot een onaanvaardbaar risico voor goede zorg. De inspectie heeft ten aanzien daarvan de volgende feiten vastgesteld:

D1. *De raad van bestuur van Talant heeft besloten het toezicht op onder andere de Zorgkompas-vennootschappen door de raad van bestuur te laten vervullen vanuit de positie van aandeelhouder. De raad van toezicht had daarmee geen direct toezicht op deze vennootschappen.*

D2. *De raad van bestuur heeft de raad van toezicht van Talant en Alliade niet altijd tijdig, volledig of correct geïnformeerd, waardoor de raad van toezicht haar rol niet zodanig kon invullen dat de risico's van de tegenstrijdige belangen beheerst kunnen worden. Zo heeft de raad van bestuur de raad van toezicht geïnformeerd dat de accountant bij de overname van de Zorgkompasvennootschappen in 2008 een due diligence onderzoek zou hebben uitgevoerd, terwijl er sprake was van een beperkte waarde analyse van aan de accountant verstrekte informatie.*

De raad van toezicht is niet eerder dan na het besluit van de raad van bestuur om de (zorg)supermarkten af te stoten aan Support & Co formeel geïnformeerd. Hierdoor is de raad van toezicht door de raad van bestuur onvoldoende in positie gebracht om – indien hiertoe aanleiding zou zijn geweest – bij te sturen.

De raad van toezicht had vooraf geen toestemming verleend voor betaling door Alliade aan Freya van de performance fee factuur die betrekking had op een dividenduitkering.

De aankoopprijs voor Support & Co aan Freya was ruim driemaal hoger dan de prijs waarvoor de raad van bestuur instemming had gekregen van de raad van toezicht.

D3. *De raad van toezicht van Alliade heeft ondanks het feit dat zij verschillende keren niet tijdig zijn geïnformeerd over de onderzochte transacties, niet aantoonbaar gestuurd op verbetering van deze aspecten.*

De inspectie is niet gebleken dat de raad van toezicht kritische vragen heeft gesteld over de totstandkoming van de overeenkomsten waarbij de risico's van tegenstrijdige belangen aanwezig waren.

De inspectie concludeert dat de raad van bestuur van Alliade op verschillende momenten het interne toezicht zodanig heeft vormgegeven en gevoed dat de raad van toezicht besluitvorming met tegenstrijdige belangen onvoldoende kon beheersen. De raad van bestuur van Alliade hield als aandeelhouder toezicht op de BV's. De raad van toezicht hield daarmee niet direct maar indirect, via de bestuurder van Alliade, toezicht op de

BV's. Gelet op de verwevenheid van de belangen en de nauwe relatie tussen Alliade en de bestuurders van de Freya-groep, is de inspectie van oordeel dat Alliade het interne toezicht op de BV's had moeten invullen met toezichthouders die op afstand van de aandeelhouders als onderhandelende partijen staan en onder meer via tegenspraak controle hadden uitgeoefend op de totstandkoming van de onderzochte drie transacties. Uit de bevindingen van de inspectie is bijvoorbeeld niet gebleken dat de raad van toezicht van Alliade kritische vragen heeft gesteld over de totstandkoming van de overeenkomsten. Bij een van de transacties is de raad van toezicht pas achteraf geïnformeerd door de raad van bestuur.

Tevens is de raad van toezicht in bepaalde gevallen niet of onvolledig geïnformeerd door de raad van bestuur. Deze handelwijze van de raad van bestuur heeft de raad van toezicht zonder consequenties laten passeren.

De inspectie concludeert dat de raad van bestuur van Alliade, door te kiezen voor indirect toezicht op de BV's, haar zorgorganisatie niet dusdanig had georganiseerd dat het interne toezicht haar taken juist kon uitoefenen.

Conclusie met betrekking tot de organisatie van de zorgverlening

- 7.1.5 De inspectie concludeert op grond van bovenstaande feiten dat de raad van bestuur van Talant (gevormd door de raad van bestuur van Stichting Alliade, met andere woorden dezelfde natuurlijke personen) artikel 3 Wkkgz onvoldoende heeft nageleefd. De raad van bestuur heeft zich in onvoldoende mate laten leiden door de beginselen van goed bestuur. Bovendien heeft de inspectie niet de overtuiging kunnen krijgen dat bij de drie onderzochte transacties het belang van de cliënt altijd in voldoende mate leidend is geweest. Dit staat overigens los van de kwaliteit van de door Alliade geleverde zorg.

De kwaliteit van de geleverde zorg was geen onderdeel van het onderhavige onderzoek. Parallel aan het eerste en het tweede onderzoek naar goed bestuur bij Alliade, heeft de inspectie op een aantal locaties van Alliade inspecties uitgevoerd om de kwaliteit en veiligheid van de zorg te toetsen. Uit de betreffende rapportages is gebleken dat de medewerkers van Alliade over het algemeen persoonsgerichte zorg bieden en dat de multidisciplinaire samenwerking goed is. Wel diende Alliade op het gebied van de dossiervoering en het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen verbeteringen door te voeren. Deze verbeteringen zijn door Alliade gerealiseerd.

- 7.1.6 De raad van bestuur heeft niet op de noodzakelijke zorgvuldige wijze gehandeld bij de transacties betreffende de Zorgkompas-vennootschappen en Support & Co. Verschillende keren is daarbij niet voorzien in waarborgen die de belangen van Talant en daarmee van cliënten en van goede zorg zouden moeten beschermen. De bestuurders van de Zorgkompas-vennootschappen en Support & Co en daarmee van Freya zijn in de positie gebracht om invloed uit te kunnen oefenen op de afspraken. Zo is er geen sprake geweest van waardebepalingen op basis van volwaardig *due diligence* onderzoek, waarbij op basis van onafhankelijke bronnen en op zelfstandige, onafhankelijke wijze door een accountant de waarde van de Zorgkompas-vennootschappen en Support & Co is bepaald. Dat betekent dat de afgesproken vergoedingen niet op marktconformiteit zijn beoordeeld. Daar komt bij dat van een deugdelijke vastlegging van afspraken en een deugdelijk proces van goedkeuring – waarbij een interne toezichthouder in de gelegenheid wordt gesteld haar rol te vervullen – geen sprake is geweest.
- 7.1.7 De raad van toezicht blijkt verschillende keren niet volledig, niet correct en niet tijdig te zijn geïnformeerd. Hierdoor is de raad van toezicht door de raad van bestuur onvoldoende in positie gebracht om – indien hiertoe aanleiding zou zijn geweest – bij te

sturen. De raad van toezicht blijkt ook geen kritische vragen te hebben gesteld over de totstandkoming van de overeenkomsten. Een deugdelijke vastlegging en georganiseerde procedure van kritische tegenspraak door een interne toezichthouder vormen juist belangrijke waarborgen voor goed bestuur. Het ontbreken aan een professionele, onafhankelijke positionering en verankering van het intern toezicht.

- 7.1.8 Ook heeft de raad van bestuur zich bij het aangaan van de transacties onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat de bestuurders van Freya zowel vertegenwoordigers waren van de partijen met wie Alliade onderhandelde, als een functie hadden binnen Zorggroep Alliade. De raad van bestuur had moeten zorgen voor structurele organisatorische waarborgen om iedere (schijn van) materiële beïnvloeding als gevolg daarvan te voorkomen. De raad van bestuur had moeten voorkomen dat de beide directeuren materiële invloed konden uitoefenen bij de totstandkoming van de transacties. Door dit na te laten heeft de raad van bestuur eraan bijgedragen dat er sprake kon zijn van een situatie van tegengestelde belangen.
- 7.1.9 De inspectie concludeert dat de wijze waarop de transacties tot stand zijn gekomen niet voldoet aan de eisen van goed bestuur. Door dit gebrek aan goed bestuur zijn de randvoorwaarden voor het leveren van goede zorg niet geborgd en is artikel 3 Wkkgz onvoldoende nageleefd.

7.2 *Transparantie-eisen, hoofdstuk 6 Uitvoeringsbesluit WTZi*

- 7.2.1 Op grond van artikel 9, eerste lid onder b van de WTZi moet Talant voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen omtrent bestuursstructuur en bedrijfsvoering, de transparantie-eisen. Ingevolge artikel 6.5 van het Uitvoeringsbesluit WTZi moeten de ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming in de financiële administratie van de instelling en moet duidelijk zijn wie op welk moment welke verplichtingen voor of namens de instelling is aangegaan.
- 7.2.2 In relatie tot de transparantie-eisen uit het Uitvoeringsbesluit WTZi blijkt dat er verschillende betalingen zijn verricht vanuit Talant (en namens Talant door Stichting Alliade) aan Freya waarvoor – kort gezegd – geen grondslag is of die niet schriftelijk zijn vastgelegd. De inspectie doelt hiermee op:

A. *De uitkering van dividenden over 2011 via de performance fee factuur*

Talant en Zorgkompas hebben afgesproken om de winst uit de vennootschappen uit te keren aan Talant. De hoogte van de overnamesom houdt hier verband mee. Bij de wijziging van de overnameafspraken in 2011 wordt deze afspraak niet gewijzigd. Er wordt daarbij expliciet afgesproken dat Freya geen aanspraak kan maken op dividenden over het lopende boekjaar. Niettemin wordt er over dat jaar (2011) een bedrag van € 10.1.c uitgekeerd aan Freya. Dit bedrag is exact gelijk aan de 25% dividend waarvan Talant rechthebbende was. Deze betaling vindt plaats op grond van een 'Performance fee' factuur, oftewel een factuur voor geleverde diensten. De raad van bestuur heeft inspectie niet duidelijk kunnen maken welke geleverde diensten hier tegenover stonden.

B. *De overdracht van de aandelen 'om niet' en uitkering van dividenden over 2012*

Ook over 2012 is een bedrag uitgekeerd aan Freya, namelijk een bedrag van 10.1.c Deze uitkering is echter geen onderdeel van de overnameafspraken inzake de Zorgkompas-vennootschappen. De reden voor deze uitkering zou volgens Alliade zijn gelegen in gewijzigde fiscale regelgeving. Voor deze dividenduitkering door Zorgkompas aan Freya geldt dat deze – vanwege de overdracht van de aandelen 'om niet' door Stichting Talant (via de tijdelijke opgerichte Stichting ZN) aan Stichting Alliade – kon

worden gedaan. Zonder de overdracht had Talant aanspraak gemaakt op deze dividenduitkering door Zorgkompas.

C. *Dividenduitkeringen in 2013 aan Freya door middel van een 'Performance fee' factuur en winstuitkering.*

Aan Freya wordt 10.1.c aan winstuitkering en 10.1.c via een 'Performance fee' uitgekeerd in 2013, ter compensatie van niet uit te keren dividend. Ondanks de afspraak dat tussen Talant en Zorgkompas dat de winst uit de vennootschappen zou worden uitgekeerd aan Talant.

D. *Betalingen van 10.1.c voor overname van bank, kas en voorraden aan Support & Co zonder schriftelijke grondslag*

De betaling voor activa van 10.1.c was geen onderdeel van de koopovereenkomst en is bovendien niet verklaarbaar als voor goodwill en aandelen inmiddels al 10.1.c betaald is. In de overdrachtsakte, die als koopovereenkomst geldt staat het bedrag van € 10.1.c voor bank, kas en voorraden niet genoemd.

E. *Afstoten Support & Co door Talant zonder(ondertekende) schriftelijke overeenkomst.* De grondslag voor deze transactie bestond uit een memo en e-mailcorrespondentie.

Conclusie met betrekking tot transparantie-eisen

- 7.2.3 De inspectie concludeert op grond van bovenstaande dat Talant de transparantie-eisen uit de WTZi niet, althans onvoldoende in acht heeft genomen. Dit is erin gelegen dat zowel afspraken rondom de overname van de Zorgkompas-vennootschappen als afspraken rond het afstoten van de (zorg)supermarkten als de aankoop van Support & Co niet deugdelijk zijn vastgelegd. Een deugdelijke vastlegging is van belang voor de traceerbaarheid naar bron en bestemming van transacties in de financiële administratie van de instelling. De inspectie staat dan ook op het standpunt dat voor dergelijke transacties een ondertekende, schriftelijke overeenkomst wenselijk is. Door na te laten alle afspraken deugdelijk vast te leggen, is niet steeds inzichtelijk en controleerbaar wat de grondslag voor de transacties, hetgeen de achterliggende reden voor het vereiste van artikel 6.5 van het Uitvoeringsbesluit WTZi vormt. Dit vereiste heeft de raad van bestuur niet in acht genomen.
- 7.2.4 De inspectie concludeert dat dit onwenselijke gedragingen zijn. Iedere zorgorganisatie is een maatschappelijke onderneming met als belangrijkste taak de verlening van goede zorg. Het belang van de cliënt moet bij alle activiteiten leidend zijn. Door niet te voldoen aan de transparantie-eisen uit de WTZi is het niet duidelijk en controleerbaar of het belang van de cliënt wel leidend was bij deze transacties. De inspectie constateert dat de raad van bestuur van Talant in een aantal perioden tekort is geschoten in het naleven van de WTZi en het Uitvoeringsbesluit WTZi.
- 7.3 *Het verbod op winstoogmerk, artikel 5, tweede lid WTZi*
- 7.3.1 Als WTZi-toegelaten instelling moet Talant voldoen aan de voorschriften uit de WTZi. Deze wet stelt – kort gezegd – eisen aan instellingen die zorg verlenen die op grond van de Zorgverzekeringswet, dan wel de Wet langdurige zorg voor vergoeding in aanmerking komen. Als WTZi-toegelaten instelling is Talant gehouden aan het verbod op winstoogmerk en is het haar in ieder geval niet toegestaan winstuitkeringen aan derden te doen.
- 7.3.2 In relatie tot het verbod op winstoogmerk, zoals neergelegd in artikel 5, tweede lid, van de WTZi blijkt dat op verschillende momenten middelen van Stichting Talant of middelen
- 55 Rapportage – Tweede onderzoek naar goed bestuur binnen de Zorggroep Alliade te Heerenveen.

waar deze WTZI toegelaten instelling aanspraak op had, zijn onttrokken. Het gaat om de volgende momenten:

A. De uitkering van Talant aan Freya over 2011 voor performance fee

Talant had bij de verkrijging van het 51% belang in de Zorgkompas-vennootschappen méér betaald dan in de Intentieovereenkomst was overeengekomen. In ruil daarvoor verkreeg zij (om fiscale redenen) de winstrechten van alle aandelen die de Freya-groep nog hield in de Zorgkompas-vennootschappen. Talant was in de jaren 2011 en 2012 nog tezamen met de Freya-groep aandeelhouder van de Zorgkompas-vennootschappen. Over 2011 is in de loop van 2012 voor in totaal 10.1.c uitgekeerd aan de Freya-groep. Deze uitkering is met een 'Performance fee' factuur aan Talant in rekening gebracht, terwijl niet is gebleken dat hier diensten tegenover hebben gestaan. De raad van toezicht heeft laten weten dat de performance fee factuur betrekking had op een dividenduitkering. De raad van toezicht heeft hier vooraf geen toestemming voor verleend.

B. De overgang van de aandelen Zorgkompas van Talant naar Alliade in 2012

Met de overgang van de aandelen Zorgkompas aan Stichting Alliade zijn middelen van de WTZI toegelaten instelling Stichting Talant, en/of middelen waar zij aanspraak op maakte, buiten het regiem van de WTZI geplaatst. Talant heeft immers haar belang in de Zorgkompasvennootschappen (75% van de aandelen) afgesplitst naar de (daarmee ontstane) Stichting ZN, welke stichting vervolgens op de kortst mogelijke termijn nadien met Alliade is gefuseerd. Met de afsplitsing van het aandelenbelang in Zorgkompas is de waarde van die aandelen en de (toekomstige) aanspraken op dividenden mee overgegaan via Stichting ZN naar Stichting Alliade, alsmede de liquide middelen om de resterende 25% aandelen Zorgkompas te verkrijgen.

C. Overgang van aandelen Zorgkompas 'om niet' van Stichting ZN naar Stichting Alliade in 2012

Talant heeft voor de verkrijging van de aandelen in Zorgkompas een bedrag van in totaal 10.1.c betaald aan Freya. De omvang van dit bedrag is verschillende keren verhoogd zonder dat duidelijk is waarom (zie paragraaf 7.1.4, A3). De aandelen zijn vervolgens 'om niet', via de tijdelijk opgerichte Stichting ZN overgegaan naar Stichting Alliade. Na die overdracht was het voor Zorgkompas mogelijk om dividenduitkeringen te doen waaronder de winstuitkering over 2012 van 10.1.c aan Freya. Zonder de overdracht van de aandelen zou Talant hierop aanspraak hebben gemaakt.

Conclusie met betrekking tot winstoogmerkverbod

- 7.3.3 Nu Talant een WTZI-toegelaten instelling is, is het niet toegestaan winstuitkeringen aan derden te doen. Als WTZI-toegelaten instelling dient Talant niet alleen de publieke middelen die zij ontvangt voor de verleende zorg, maar ook een behaald positief exploitatieresultaat aan te wenden, althans ten goede te laten komen aan de zorgverlening. Het verbod op winstoogmerk beoogt te waarborgen dat deze middelen ook daadwerkelijk ten goede komen aan de zorgverlening. Het verbod staat in ieder geval niet toe dat deze instellingen winst en/of dividend aan aandeelhouders uitkeren. Uit bovenstaande feiten volgt echter dat door middel van verschillende handelingen, enerzijds via de performance fee facturen, anderzijds via de splitsing en de overgang 'om niet', van aandelen, bedragen waar Talant aanspraak op maakte niet en/of niet rechtstreeks, ten goede zijn gekomen aan de zorgverlening. De afsplitsing en fusie zijn onderdeel geweest van één samenstel van rechtshandelingen die er op was gericht om Stichting Alliade als moederstichting te positioneren en waarbij Stichting Alliade 'om niet' de aandelen van Stichting Talant in de Zorgkompas-vennootschappen heeft verkregen.

- 7.3.4 De inspectie concludeert dat de raad van bestuur van Talant middelen die ten goede hadden moeten komen aan de verlening van zorg, buiten het regiem van de WTZi heeft geplaatst. Het gaat hierbij om geld dat terecht is gekomen bij andere organisatie(onderdelen), zoals Stichting Alliade en de Freya-groep.
- 7.3.5 De inspectie concludeert dat dit onwenselijke gedragingen zijn. Niettemin ziet de inspectie onvoldoende grond om een overtreding van het verbod op winsttoogmerk, zoals geformuleerd in artikel 5, tweede lid, van de WTZi, vast te stellen. Zo zijn er geen zorggelden direct vanuit Stichting Talant als dividend uitgekeerd aan bijvoorbeeld aandeelhouders. Wel zijn middelen waar Stichting Talant als WTZi toegelaten instelling aanspraak op had buiten het regiem van de WTZi geplaatst en voor een deel gebruikt voor uitkeren van dividend aan de Freya-groep. De inspectie concludeert dat de raad van bestuur van Stichting Talant en Stichting Alliade niet heeft gehandeld vanuit de uitgangspunten van de WTZi waaronder het verbod op winsttoogmerk. Overigens merkt de inspectie op dat tegenover de door Talant/Alliade gemaakte kosten voor de aankoop van de Zorgkompas vennootschappen ook substantiële financiële baten stonden die wel ten goede zijn gekomen aan de zorgverlening.
- 7.4 *Mogelijk strafbare feiten*
- 7.4.1 Ten slotte concludeert de inspectie dat ten aanzien van de performance fees die Alliade namens Talant in 2011 en 2013 aan Freya heeft betaald, de redelijke veronderstelling aanwezig is dat hierbij een strafbaar feit is gepleegd. Zo maakt de uitleg die betrokkenen aan de facturen hebben gegeven, duidelijk dat de factuur een prestatie suggereert die feitelijk niet is geleverd. Bedoeld is geweest Freya te compenseren voor over 2011 en 2012 misgelopen dividend. Freya was echter met Talant in de overeenkomst tot verkoop en levering van aandelen met Talant van 7 juli 2011 overeengekomen dat zij geen aanspraak maakt op dividenden over het lopende boekjaar. Het bedrag van de performance fee 2011 maakt dat ook duidelijk: het is gelijk aan de dividenduitkering die in 2011 zou zijn betaald aan Freya als zij geen afstand zou hebben gedaan van dividend.
- 7.4.2 De feiten bieden grond voor de redelijke veronderstelling dat het opmaken en/of versturen van de facturen met de omschrijving 'Performance fees' in het kader van de overname van de Zorgkompas-vennootschappen het strafbare feit valsheid in geschrifte oplevert. Een factuur is namelijk een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen en van valselijk opmaken is sprake als het geschrift een voorstelling van zaken geeft die in strijd met de waarheid is. Aan die twee voorwaarden voor valsheid in geschrift ('delictsbestanddelen') wordt naar het oordeel van de inspectie voldaan. Het voorgaande maakt dat de inspectie op grond van artikel 161 Wetboek van Strafvordering bevoegd is tot het doen van aangifte.
- 7.5 *Zorgbrede Governancecode 2010*
- 7.5.1 Op grond van eerdergenoemde feiten stelt de inspectie vast dat de raad van bestuur van Talant niet heeft kunnen aantonen dat zij gehandeld heeft in lijn met de vereisten dat 1) zorggelden zo effectief en doelmatig mogelijk moeten worden aangewend (vgl. artikel 2.1, tweede lid, onder b, van de code) en 2) uitkeringen alleen mogen worden gedaan als dit past bij de doelstelling en verantwoordelijkheid van de instelling (vgl. artikel 2.1, tweede lid, onder d, van de code). De toelichting op dit laatste artikel stelt: 'Voor deze code geldt het uitgangspunt dat een eventuele keuze voor aandeelhouders én het behalen van winst slechts een middel is om als maatschappelijke onderneming beter te gaan presteren. Het is evident dat in de zorgsector geen ruimte is voor ondernemingen met maximalisatie van aandeelhouderswaarde als primaire doelstelling. Maximalisatie van

cliëntwaarde staat altijd voorop.' Daarnaast heeft de raad van bestuur niet in lijn gehandeld met het vereiste dat de raad van bestuur de raad van toezicht tijdig alle informatie verschaft die nodig is voor een goede uitoefening van de taak van de raad van toezicht (artikel 3.1, vierde lid van de code).

- 7.5.2 De inspectie concludeert dat bij de onderzochte transacties niet voldoende duidelijk is geworden hoe deze hebben bijgedragen aan de maatschappelijke doelstelling van de organisatie. Hoewel het hierbij niet ging om het uitkeren van winst aan aandeelhouders, zijn er wel financiële middelen buiten het regiem van het verbod op winstogmerk geplaatst en beschikbaar gekomen voor derden. De inspectie is van oordeel dat Talant met bovenstaand handelen niet in lijn heeft gehandeld met de Zorgbrede Governancecode.

8 Maatregelen

Gelet op de conclusies uit hoofdstuk 7, komt de inspectie tot de volgende afwegingen met betrekking tot de handhaving.

8.1 *Handhaving met betrekking tot de organisatie van de zorgverlening, artikel 3 Wkkgz*

- 8.1.1 De inspectie concludeert op grond van dit onderzoek dat de raad van bestuur artikel 3 van de Wkkgz in onvoldoende mate heeft nageleefd. De raad van bestuur heeft zich in onvoldoende mate laten leiden door de beginselen van goed bestuur. Door dit gebrek aan goed bestuur zijn de randvoorwaarden voor het aanbieden van goede zorg niet geborgd.
- 8.1.2 De geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van het beheersen van belangenverstremgeling, een adequate verantwoording van publieke middelen, de professionele onafhankelijke positionering en verankering van het intern toezicht en een integere onderbouwde en navolgbare besluitvorming, acht de inspectie, alles afwegend, het instellen van een verscherpt toezicht de best passende interventie. Wanneer verbetermaatregelen onvoldoende concrete resultaten opleveren, dan kan de inspectie besluiten om over te gaan tot het opleggen van een aanwijzing.

8.2 *Handhaving met betrekking tot de transparantie-eisen uit het Uitvoeringsbesluit WTZi*

- 8.2.1 De inspectie concludeert dat Talant de transparantie-eisen uit de WTZi niet, althans in onvoldoende mate in acht heeft genomen. Naleving van de vereisten uit de WTZi kan worden afgedwongen door middel van een last onder dwangsom (artikel 37 WTZi). Doel van de last onder dwangsom is echter het herstel van tekortkomingen. Een last onder dwangsom zou er dan ook op gericht zijn om de tekortkomingen uit de periode waarop het onderzoek zag te doen herstellen door Talant. Voor wat betreft de transparantie-eisen acht de inspectie het van groter belang dat niet achteraf alsnog de ontvangsten en betalingen duidelijk traceerbaar zijn naar bron en bestemming, maar dat Talant ook in het heden en de toekomst de vereisten uit de WTZi naleeft. Hiervoor acht de inspectie een verscherpt toezicht een meer geschikt instrument.

8.3 *Handhaving met betrekking tot de Zorgbrede Governancecode 2010*

- 8.3.1 Hoewel de inspectie heeft vastgesteld dat de raad van bestuur van Talant op verschillende momenten de Zorgbrede Governancecode heeft overtreden, is handhaving

van deze code niet mogelijk.¹⁰² Derhalve kan de inspectie niet anders dan binnen het in te stellen verscherpt toezicht het belang van naleving van de code benadrukken.

8.4 *Aangifte*

8.4.1 De feiten bieden naar het oordeel van de inspectie grond voor de redelijke veronderstelling dat het opmaken en/of versturen van de performance fee facturen in 2011 en 2013 het strafbare feit valsheid in geschrift oplevert. De inspectie is op grond van artikel 161 Wetboek van Strafvordering bevoegd tot het doen van aangifte.

8.5 *Verscherpt toezicht*

8.5.1 De raad van bestuur van Alliade heeft door haar handelswijze de risico's voor de kwaliteit van zorg aan cliënten niet in voldoende mate beheerst. Bovendien heeft de raad van toezicht van Alliade in de onderzochte periode in onvoldoende mate haar taak als intern toezichthouder vervuld. Het vertrouwen van de inspectie in de raad van bestuur en de raad van toezicht is hierdoor ernstig geschaad.

8.5.2 De inspectie spreekt de raad van bestuur – als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van zorg – aan voor het gebrek aan een integere en beheerste bedrijfsvoering. De inspectie acht het gebrek aan een integere en beheerste bedrijfsvoering een ernstige bevinding. De inspectie verwacht van de raad van bestuur dat zij maatregelen treft om een integere en beheerste bedrijfsvoering te borgen. De inspectie ziet toe op welke wijze de raad van bestuur vorm geeft aan een integere en beheerste bedrijfsvoering gedurende de periode van het verscherpt toezicht.

8.5.3 De raad van bestuur dient binnen een periode van zes maanden zodanige maatregelen te treffen dat de in dit onderzoek geconstateerde tekortkomingen niet opnieuw kunnen plaatsvinden.

8.5.4 De raad van bestuur dient een verbeterplan op te stellen. In dat verbeterplan geeft de raad van bestuur aan hoe zij en binnen de periode van het verscherpt toezicht verbetermaatregelen treft, waardoor weer sprake is van een integere en beheerste bedrijfsvoering, die ook in de toekomst is gewaarborgd. Daartoe behoren in ieder geval maatregelen om het interne toezicht te versterken en waarborgen om iedere vorm van belangenverstremming te voorkomen. De raad van bestuur dient in het plan van aanpak aan te geven hoe en wanneer zij extern laat toetsen of de verbetermaatregelen het beoogde resultaat opleveren.

102. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 012, nr. 1, pag. 9.

