

Onderwerp Beantwoording vragen ex art. 38 RvO GroenLinks
over inspectierapport MartiniZorg


Steller C. Arjaans

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 93 74 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 528734-20231

Datum 27-10-2021 Uw brief van

Uw kenmerk - 

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij doen wij u toekomen ons antwoord op de door de heer J. Been en mevrouw F. Folkerts van GroenLinks gestelde vragen ex art. 38 RvO over een inspectierapport MartiniZorg. De brief van de vragensteller(s) treft u als bijlage aan.

- 1. Wat zijn de verhoudingen tussen de gemeente en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd? Is er contact over (de resultaten van) inspectie-onderzoeken bij gecontracteerde aanbieders?*

Het college heeft door de wijze hoe e.e.a. is georganiseerd in de wet niet de mogelijkheid van directe sturing. Het toezicht op de kwaliteit binnen de Jeugdwet ligt bij de IGJ, terwijl het toezicht op rechtmatigheid bij gemeenten ligt. Voor de Wmo ligt het toezicht voor beide onderdelen bij de gemeente.

De IGJ houdt, naast haar eigen toezichtstaken, ook toezicht op de gemeentelijke toezichthouders Wmo. Daarom heeft de IGJ een onafhankelijke/zelfstandige positie ten aanzien van de gemeente.

In de praktijk zien we dat gebreken in de kwaliteit vaak samengaan met zorgen rondom rechtmatige besteding. De scheiding tussen het toezicht op de kwaliteit en de rechtmatigheid in de Jeugdwet bemoeilijkt het onderzoek hiernaar. Intensief samenwerken is dan nodig.

Ook de RIGG (die de Jeugdhulp inkoop namens de Groninger gemeenten) heeft met enige regelmaat contact met de IGJ. De beperkende factor hierin is dat de IGJ andere informatie dan reeds in rapporten over onderzoeken

gepubliceerd is alleen mag delen met de gemeente via de toezichthouder Wmo en niet met andere afdelingen, zoals contractmanagement van de gemeente en/of de RIGG. Beperkte capaciteit bij de IGJ ten aanzien van de Jeugdwet en het lastig kunnen delen van informatie komt de slagkracht niet ten goede.

- 2. Houdt het college zelf ook toezicht op MartiniZorg en heeft dat in de afgelopen jaren tot bevindingen geleid?*

Ja, het college houdt, door inzet van de toezichthouders en contractmanagement, toezicht op MartiniZorg voor de door het college gecontracteerde producten. De gepresenteerde winsten en dividend kunnen daardoor afwijken van de de door ons gecontracteerde zorg.

Vanaf de start van de decentralisatie is MartiniZorg (en in eerder stadium ook de moederorganisatie de ZorgZaak) gecontracteerd voor meerdere vormen van zorg. Zij zijn gecontracteerd door de gemeente Groningen voor Huishoudelijke Hulp en onderaannemer in het GON, door de centrumgemeente gecontracteerd voor Beschermd Wonen en zijn gecontracteerd door de RIGG voor Jeugdhulp.

Het door het college uitgevoerde toezicht heeft geleid tot bevindingen op het gebied van kwaliteit en rechtmatigheid, welke aanleiding gaven tot nader onderzoek naar MartiniZorg. Dit heeft geleid tot de volgende trajecten:

1. Een rechtmatigheidsonderzoek, mede namens de regio, naar mogelijk onrechtmatige declaraties op een Jeugdhulp product in de periode 2018-2019. Vanuit het contractmanagement van de RIGG is gesignaleerd dat MartiniZorg declareerde op een product dat niet aansloot bij het type zorg dat werd geboden. Daarop heeft gemeente Groningen mede in opdracht van de regiogemeenten een rechtmatigheidsonderzoek ingesteld. In het onderzoek is vastgesteld dat MartiniZorg niet volledig heeft geleverd wat er is gedeclareerd. De gemeente en MartiniZorg hebben afspraken gemaakt over het terugbetalen van dat deel van de gedeclareerde zorg die als onrechtmatig bestempeld is. Daarmee is de gerealiseerde winst in 2018 die voor de Inspectie aanleiding was voor het onderzoek teruggebracht naar een meer marktconform niveau. De afspraken tot terugbetaling zijn in september 2021 vastgelegd in een overeenkomst.
2. Een ingebrekestelling en vordering tot nakoming in 2020 op de overeenkomst Jeugdhulp aangaande kwaliteitseisen betreffende de inzet van personeel en aangaande de levering op een aantal (verblijfs)producten.
3. Een ingebrekestelling en vordering tot nakoming in 2021 op de overeenkomst Beschermd Wonen i.v.m. het niet volledig voldoen aan de contractuele eisen met betrekking tot personele inzet.

De bevindingen hebben geleid tot verbetermaatregelen, die MartiniZorg heeft moeten nemen om de kwaliteit van de Wmo-zorg (Beschermd Wonen) te verbeteren. Ondanks de genomen maatregelen is vanuit contractmanagement geconstateerd dat MartiniZorg nog steeds niet volledig voldeed aan de personele eisen. Daarop is MartiniZorg in gebreke gesteld. MartiniZorg heeft daarbij een termijn gekregen om alsnog aan de eisen te voldoen. Het is haar niet volledig gelukt om aan de gestelde eisen te voldoen. In overleg tussen de gemeente en MartiniZorg is besloten dat de overeenkomst Beschermd Wonen niet verlengd zal worden in 2022 en derhalve eindigt op 31 december 2021. MartiniZorg en de gemeente werken in goede afstemming aan de afbouw van de overeenkomst en overdracht van cliënten, waarbij de veiligheid en kwaliteit van zorgverlening prioriteit krijgt.

4. Een onderzoek vanuit de toezichthouder van de gemeente Groningen in 2021 naar de kwaliteit van één van de Beschermd Wonen locaties, specifiek voor Moeder-Kind zorg.

Het onderzoek van de toezichthouder Wmo heeft geleid tot bevindingen, verbeterpunten en een intensief traject ter verbetering van zorg op de locatie Moeder & Kind in Groningen. Omdat de veiligheid voldoende was geborgd kreeg MartiniZorg de tijd om verdere noodzakelijke verbeteringen door te voeren. De verbeteringen op gebied van kwaliteit van zorg die MartiniZorg heeft doorgevoerd zouden door de toezichthouder worden getoetst in september 2021 en januari 2022. Omdat de overeenkomst afloopt op 31 december 2021 en afbouw van cliënten plaatsvindt heeft de toezichthouder, in afstemming met de IGJ voor het deel Jeugdhulp wat daar geboden werd, besloten dat het niet meer zinvol is om voor de resterende looptijd van de overeenkomst nog verder in te zetten op verbetermaatregelen, mits de veiligheid blijft geborgd.

3. *Wat vindt het college van de constatering en conclusies van de IGJ?*

In het rapport worden meerdere zaken benoemd, zoals het gebrek aan transparantie en navolgbaarheid, waarbij de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt. Het college vindt deze constatering ernstig en zorgwekkend. De IGJ concludeert dat zij haar onderzoek afsluit en zij erop vertrouwt dat MartiniZorg in de toekomst de gewenste veranderingen zal aanbrengen.

Als het college vanuit zijn rol een dergelijke constatering had gedaan, zou het hier met MartiniZorg een monitoringsafpraak over maken om zich ervan te vergewissen dat het gegeven vertrouwen gerechtvaardigd is en dat de te nemen verbetermaatregelen ook worden uitgevoerd. Dit is conform de inrichting en de werkwijze van het toezicht zoals dat in de gemeente Groningen is ingericht.

4. *Zijn de conclusies van de IGJ en eventueel eigen toezicht reden voor vervolgstappen van het college? Zo ja, welke?*

De conclusies van het IGJ zijn op zichzelf geen reden voor het nemen van vervolgstappen van het college. De toezichthouders, contractmanagement van de gemeente en de RIGG zijn al geruime tijd in gesprek met MartiniZorg over de organisatie en haar dienstverlening. Over de vervolgstappen die zijn genomen bent u in bovenstaande antwoorden geïnformeerd.

Daarnaast zijn er ook stappen ondernomen door het bestuur van de ZorgZaak, de holding waar MartiniZorg onder valt. Na ontvangst van de ingebrekestelling Beschermd Wonen en vrijwel gelijktijdig met het tussentijds Onderzoeksrapport toezichthouders Wmo, zijn een aantal acties ondernomen. Het bestuur van de Zorgzaak heeft kenbaar gemaakt niet dan wel onjuist te zijn geïnformeerd over de problematiek die bij MartiniZorg speelde. De directrice van MartiniZorg is uit haar functie ontheven en vervangen door een interim-directeur. Ook de betrokken mede bestuurder die verantwoordelijk was voor MartiniZorg is op afstand gezet en is inmiddels niet meer verbonden aan de organisatie. Vanaf dat moment is de gemeente in overleg geweest met de interim-directeur en de bestuurder van de ZorgZaak. Er is direct actie ondernomen om de kwaliteit en veiligheid van zorg te verbeteren in afstemming met contractering en toezicht. Tot slot heeft het bestuur kenbaar gemaakt dat de holding wordt gereorganiseerd en terug gebracht tot een transparante organisatie zonder andere rechtspersonen.

5. *Hanteert het college deze randvoorwaarden ook en zo ja, wat voor maatregelen treft het college om te controleren of transacties van gecontracteerde zorgaanbieders met verbonden partijen voldoen aan deze randvoorwaarden?*

Het college hanteert deze randvoorwaarden niet en heeft hier ook geen instrumenten voor om daarop te handhaven, die heeft de inspectie wel. De rol van de gemeenten gaat over de rechtmatigheid van de betaling van WMO en Jeugdhulpgelden. In dat kader analyseert de gemeente wel jaarrekeningen van aanbieders en vergelijkt dat met andere beschikbare data. Dat kan mogelijk tot signalen leiden die aanleiding geven tot vervolgonderzoek. Daar heeft de gemeente wel instrumenten voor, zo heeft de gemeente bijvoorbeeld een algemeen controle plan voor het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoeken vastgesteld. Van deze mogelijkheden is, zoals eerder aangegeven, gebruik gemaakt.

6. *Zijn er meer gecontracteerde zorgaanbieders waarbij sprake is van financiële transacties tussen rechtspersonen? Zo ja, hoeveel?*

Ja er is bij meer aanbieders sprake van financiële transacties tussen rechtspersonen. Het is niet ongebruikelijk en vanuit het oogpunt van de

continuïteit van de zorg zelfs te billijken dat ondernemingen in het kader van risicospreiding bestaan uit meerdere rechtsvormen. Daarom monitoren gemeente en de RIGG de aanbieders op signalen die duiden op een risico op onrechtmatigheid.

7. *Indien van toepassing, wat zijn eventuele consequenties die het college kan trekken indien niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden voor transacties binnen een concern?*

Er zijn geen vastgestelde kaders om hierop te kunnen handhaven vanuit het college. Indien het college signaleert of signalen ontvangt (van het IGJ) dat het niet voldoet aan de randvoorwaarden mogelijk leidt tot onrechtmatigheid van zorgverlening, dan kan het college een onderzoek hiernaar starten.

8. *Is het college bevoegd en bij machte om de hoogte van managementfee's op te vragen?*

Ja, het college is hiertoe bevoegd.

9. *Is het college bevoegd en bij machte om specificering van posten als 'overige kosten' en 'algemene kosten' op te vragen?*

Ja, het college is hiertoe bevoegd.

10. *Is het college bevoegd en bij machte om onderzoek te doen naar de marktconformiteit van transacties tussen rechtspersonen binnen dezelfde groep?*

Ja, het college is hiertoe bevoegd.

11. *Kan het college ook toezicht houden op dochter- en moedermaatschappijen van gecontracteerde zorgaanbieders?*

Ja, vanuit contractmanagement kunnen we ook deze organisaties monitoren, daarnaast houdt de toezichthouder toezicht op gecontracteerde aanbieders zowel qua kwaliteit als rechtmatigheid met betrekking tot de zorgverlening in het kader van de Wmo. Mochten er in het onderzoek van de toezichthouder hierbij zaken naar voren komen die vragen of verdenkingen oproepen met betrekking tot dochter- of moedermaatschappijen dan wordt hiervan melding gemaakt bij bijv. IKZ, RIEC, IGJ, Zorgkantoor, toezichthouder andere gemeenten, afhankelijk van hoe de constructie is.

12. Is het college het met GroenLinks eens dat de constatering dat niet kan worden vastgesteld of transacties met verbonden partijen marktconform zijn genoeg reden is voor vervolgonderzoek? Zo ja, zou de gemeente dit zelf kunnen doen of de IGJ verzoeken om dit alsnog te doen?

Het college deelt uw verwondering over de conclusie van de IGJ. De gemeente heeft niet de mogelijkheid om de IGJ hiertoe opdracht te verstrekken. In het geval van MartiniZorg heeft de gemeente voldoende signalen gehad om zelf tot nader onderzoek over te gaan. Dat heeft geleid tot de eerdergenoemde trajecten.

13. Is het college het met GroenLinks eens dat de constatering dat de raad van bestuur niet heeft gewaarborgd dat het proces van dividend uitkeren ordelijk en controleerbaar is genoeg reden is voor vervolgonderzoek? Zo ja, zou de gemeente dit zelf kunnen doen of de IGJ verzoeken om dit alsnog te doen?

Zie antwoord vraag 12

14. Kan het college op basis van dit inspectierapport beoordelen of er in de jaren 2017, 2018 en 2019 sprake is geweest van (risico op) onrechtmatige onttrekking van middelen aan de zorg door MartiniZorg? Zo ja, wat is die beoordeling? Zo nee, waarom niet?

Niet op basis van dit inspectierapport, maar wel door het eigen toezicht en contractmanagement van de gemeente en de RIGG naar deze aanbieder heeft het college vergelijkbare bevindingen gedaan. Deze bevindingen hebben geleid tot de eerder genoemde trajecten, waaronder het rechtmatigheidsonderzoek waarin is vastgesteld dat er in 2018 en 2019 onrechtmatige declaraties hebben plaatsgevonden.

15. Is het college van mening dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op adequate wijze toezicht kan houden op onrechtmatige onttrekking van middelen aan de zorg?

Zoals de IGJ en het Nza zelf in hun signaleringsbrief aangeven, ervaren zij beperkingen op dit gebied. Het college herkent deze constatering. De IGJ kan een risico op onrechtmatigheid signaleren, maar het toezicht daarop is belegd bij gemeenten. Dit beperkt de slagkracht van IGJ en gemeenten.

16. Had de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd überhaupt de mogelijkheid om het onderzoek naar Martinizorg voort te zetten,

bijvoorbeeld door meer informatie te eisen of door een dwangsom op te leggen?

Zoals ook benoemd in het antwoord op vraag 1, heeft de IGJ een onafhankelijke positie. Derhalve kan het college hier geen oordeel over geven.

17. In de kamerbrief kondigden de Ministers en Staatssecretarissen een aantal maatregelen aan, gericht op transparante, integere en professionele bedrijfsvoering. Hoe beoordeelt het college deze maatregelen?

De genoemde maatregelen zijn niet van toepassing op alle door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieders. Zo vallen aanbieders die uitsluitend Wmo leveren niet onder deze wetgeving. Daarnaast gaan de maatregelen over de samenwerking tussen de IGJ en de NZa, maar nog niet over de IGJ en de gemeente. Met name die samenwerking en kennisdeling kan bijdragen aan beter toezicht.

18. Is het college het met GroenLinks eens dat het aantal gecontracteerde zorgaanbieders in de gemeente Groningen te groot is om daar betekenisvol toezicht op te houden?

Het college is het met u eens dat het grote aantal aanbieders het lastiger maakt om betekenisvol toezicht te houden. Het toezicht vanuit contractmanagement gaat daarom met name uit naar de aanbieders waar signalen zijn en aanbieders die qua omvang een groot aandeel van de Wmo danwel Jeugdhulp leveren. Het aantal aanbieders maakt wel dat er soms keuzes gemaakt moeten worden waar de capaciteit op ingezet wordt. Met name de kleinere aanbieders, die ook niet jaarrekeningplichtig zijn blijven bij contractmanagement eerder buiten scope. De toezichthouder prioriteert op basis van de aard van de signalering, dat staat los van de omvang van de aanbieder.

Omgekeerd geldt dat daar waar minder aanbieders direct gecontracteerd worden, er vaak meer met onderaannemers gewerkt wordt. In dat geval is toezicht op onderaannemers de verantwoordelijkheid van de hoofdaanbieder en daarmee staat de gemeente er verder vanaf.

19. Beoordeelt het college de eigen mogelijkheden om toezicht te houden op de besteding van zorggeld bij gecontracteerde aanbieders als voldoende en zo nee, welke stappen zet het college om dit toezicht te vergroten?

Het college kan hiervoor het instrument rechtmatigheidsonderzoek inzetten. Vanuit de Jeugdwet is het rechtmatigheidsonderzoek 'uitgeschreven' in stappen die in zwaarte toenemen; het is een volgordelijk onderzoek. Dit ontbreekt in de Wmo. Er wordt aangeraden in de Wmo om bij een rechtmatigheidsonderzoek de onderzoeksstappen uit de Jeugdwet te volgen. De toezichthouder heeft onder de Wmo meer bevoegdheden dan onder de Jeugdwet, zoals het inzien van cliëntdossiers. Tegelijkertijd biedt de Wmo minder strakke kaders als het gaat om eisen aan organisatie en personeel, waardoor het aantonen van onrechtmatigheid lastiger is.

Het college heeft bij MartiniZorg voor het eerst en met succes een rechtmatigheidsonderzoek onder de Jeugdwet ingezet. Dit was een zeer tijdrovend en arbeidsintensief traject. Hierbij is het college tegen een aantal zaken aangelopen, zoals de decentrale bevoegdheid voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek en de noodzaak om dit regionaal uit te voeren. Dit maakt dat het nodig is om veel tussentijdse stappen te zetten en zorgt voor een hoge administratieve druk en beperkt het college in het voortvarend doorlopen van de stappen. Een volledige evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden, maar kan ons in de toekomst helpen bij het verder vergroten van het toezicht op aanbieders.

De inrichting van monitoring van geboden diensten en de kwaliteit van zorgaanbieders zullen zeker een belangrijk onderdeel zijn bij de nieuwe Inkoop Jeugdhulp en Beschermd Wonen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.