

Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp

Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport

15 december 2023

EY Consulting

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding onderzoek	8
1.2 Doel van het onderzoek	9
1.3 Vraagstelling	10
2 Onderzoeksopzet	11
2.1 Literatuurstudie	11
2.2 Interviews	12
2.3 Kwantitatieve onderzoek	12
2.3.1 Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering	12
2.3.2 Onderzoek naar Private Equity investeerders binnen de jeugdhulp	19
2.4 Beperkingen van het onderzoek	20
3 Niet-integere bedrijfsvoering	21
3.1 Inleiding	21
3.1.1 Definitievorming	22
3.2 Scoping voor het onderzoek	23
3.3 Aangeleverde data door jeugdhulpaanbieders	26
3.3.1 Eenmanszaken en vof's	27
3.4 Resultaten 14 financiële toetsingscriteria	28
Jeugdhulpaanbieders excl. pgb-activiteiten	28
3.4.1 Rendementen	30
3.4.2 Zorgopbrengsten per fte	31
3.4.3 Opbrengsten onderaannemer	33
3.4.4 Kosten onderaannemer	34
3.4.5 Hotelmatige activiteiten	36
3.4.6 Huurkosten	37
3.4.7 Rentelasten	39
3.4.8 Vorderingen op groepsmaatschappijen	41
3.4.9 Vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen	43
3.4.10 Vorderingen op stortingen van aandeelhouders	45
3.4.11 Schulden aan groepsmaatschappijen bij afwezigheid bancaire financiering	46
3.4.12 Schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen bij afwezigheid van bancaire financiering	47
3.4.13 Personeelskosten per fte	48
3.4.14 Personeelskosten t.o.v. totale bedrijfslasten	51
3.5 Resultaten kwalitatieve analyse	52
3.5.1 Inleiding	52
3.5.2 Jeugdhulpentiteiten excl. pgb-activiteiten	56

3.6	Resultaten analyse Pgb-jeugdhulpaanbieders	71
3.7	Belangrijkste observaties samengevat	73
4	Private equity investeerders in de jeugdhulp	76
4.1	Inleiding	76
4.2	Aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulpsector	76
4.3	Analyse van private equity in de jeugdhulp	79
4.3.1	Resultaten kwantitatieve analyse	81
4.3.2	Investeerders anders dan private equity investeerders	94
4.3.3	Belangrijke observaties samengevat	96
5	Antwoorden op onderzoeksvragen en aanbevelingen	99
5.1	Aanpak niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulp	99
5.1.1	Casuïstiek niet-integere bedrijfsvoering	100
5.1.2	Belangrijke oorzaken en oplossingsrichtingen	100
5.2	Private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector	109
5.2.1	Winstuitkeringen en private equity investeerders	110
5.2.2	Specifieke vormen van jeugdhulp en mogelijke aanvullende oplossingen	111
	Bijlagen	113

Managementsamenvatting

Door de verschillende artikelen over en onderzoeken naar het financiële beleid van zorg- en hulpaanbieders, constateert het ministerie dat er een beeld is ontstaan van mogelijk onvoldoende juridische instrumenten om niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders en/of excessieve winstuitkeringen door jeugdhulpaanbieders te voorkomen. Deze constatering vormt de aanleiding tot twee hoofdvragen die dieper ingaan op de problematiek.

Hoofdvraag 1 luidt: Welke verschijningsvormen en oorzaken van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders, die leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp zijn te onderscheiden?

Hoofdvraag 2 luidt: In welke mate worden er winstuitkeringen, en in het bijzonder door private equity investeerders, uitbetaald welke leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdzorg, dat wil zeggen bij jeugdhulpaanbieders, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van jeugdhulp. Daarnaast wordt specifiek gekeken naar winstuitkeringen, in het bijzonder door private equity investeerders, en welke risico's dit met zich meebrengt.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een literatuurstudie, kwantitatieve analyse van de jaarcijfers van de jeugdhulpaanbieders, kwalitatieve analyse van de jaarrekeningen en interviews met verschillende partijen die op enige wijze betrokken zijn bij de jeugdhulp. Het kwantitatieve onderzoek is uitgevoerd op basis van de bevindingen uit de literatuurstudie, waarbij definities en verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering zijn geïdentificeerd. Aan de hand van desbetreffende identificaties zijn potentiële verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering vastgesteld. Deze verschijningsvormen zijn vervolgens omgezet naar 14 toetsingscriteria ("red flags"), die gebruikt zijn bij de uitvoering van de data-analyse.

Toetsingscriteria	
1.	Rendementen
2.	Inkomsten per fte
3.	Opbrengsten onderaanneming
4.	Kosten onderaannemer
5.	Kosten hotelmatige activiteiten
6.	Huur & Leasekosten
7.	Rentelasten
8a.	Vordering op groepsmaatschappij (<12 maanden)
8b.	Vordering op groepsmaatschappij (>12 maanden)
9a.	Vordering op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen (<12 maanden)
9b.	Vordering op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen (>12 maanden)
10.	Vorderingen op storting aandeelhouders
11.	Schulden aan groepsmaatschappijen (excl. Bank)
12.	Schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen (excl. Banken)
13a.	Loonkosten per fte (lager dan toetsingsbreedte)
13b.	Loonkosten per fte (hoger dan toetsingsbreedte)
14.	Totale personeelskosten

De eerste hoofdvraag richt zich op de verschijningsvormen en oorzaken van niet-integere bedrijfsvoering door jeugdhulpaanbieders. Het onderzoek toont aan dat met betrekking tot niet-integere bedrijfsvoering bijna de helft van de onderzochte jeugdhulpaanbieders "red flags" vertoont op kwantitatieve toetsingscriteria, met name op het gebied van jeugdhulpinkomsten, loonkosten en totale personeelskosten. Bovendien blijkt dat 30% van de jeugdhulpaanbieders rendementen boven de 7% behaalt in verhouding tot de totale zorgopbrengsten.

Daarnaast blijkt dat het merendeel van deze jeugdhulpaanbieders gebruik maakt van onderaannemers en vaak deel uitmaakt van grotere juridische structuren. Jeugdhulpaanbieders van bescheiden omvang hebben doorgaans een lichtere verantwoordingsplicht, waarbij vaker interne toezichthouders, zoals raden van toezicht en/of cliëntenraden, ontbreken. Uit het onderzoek blijkt dat deze jeugdhulpaanbieders de meeste red flags hebben. Een mogelijke vaststelling is dat bij deze partijen het grootste risico bestaat op niet-integer gedrag.

Voor het afwijken van de toetsingscriteria die een red flag tot gevolg hebben, kunnen geldige bedrijfs- en beleidsmatige verklaringen zijn. Het onderzoek laat echter zien dat naarmate het aantal "red flags" per instelling toeneemt, het risico op niet-integere bedrijfsvoering stijgt. Tijdens het onderzoek zijn de jeugdhulpaanbieders met de meeste geconstateerde "red flags" nader onderzocht. Daaruit volgt dat 60% van de jeugdhulpaanbieders met de meeste "red flags" (7 red flags) eerder onderzocht is door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) vanwege signalen van cliënten, ouders, of onenigheid met gemeenten over bedrijfsvoering. Dit zegt op zichzelf nog niet dat de jeugdhulpaanbieder niet integer is, maar biedt wel een goede basis voor de kwalitatieve vervolganalyse. Het resterende percentage komt deels voort uit de beperkte tariefdifferentiatie. Deze jeugdhulpaanbieders bieden lichtere vormen van jeugdhulp aan, zoals bijvoorbeeld zorgboerderijen en jeugdhulpaanbieders die dyslexiezorg aanbieden.

De tweede hoofdvraag richt zich op winstuitkeringen onder andere door private equity. We constateren dat het toetsingskader dat voor onderzoeksvraag één is gebruikt, even bruikbaar is voor onderzoeksvraag twee. In dit onderzoek wordt private equity gedefinieerd als investeerders die zich richten op niet-beursgenoteerde organisaties en geld ophalen uit de markt voor financiering.

Het onderzoek wijst uit dat slechts een beperkt percentage jeugdhulpaanbieders gefinancierd wordt door private equity en respectievelijk 2% (in 2021) en 5% (in 2022) van de totale jeugdhulpopbrengsten vertegenwoordigt. Tijdens het onderzoek zijn zeven (2021) en acht (2022) jeugdhulpaanbieders geïdentificeerd met een private equity investeerder. In 2021 keerde slechts één jeugdhulpaanbieder dividend uit aan de private equity-houder, en in 2022 keerde geen van de acht betrokken jeugdhulpaanbieders dividend uit. De kwantitatieve analyse toont echter aan dat jeugdhulpaanbieders onder beheer van private equity een hoger percentage hebben van meer dan drie "red flags" in vergelijking tot de gehele jeugdhulppopulatie. Deze "red flags" zijn voornamelijk toe te schrijven aan complexe financiële structuren, waarin veelvuldig geldstromen plaatsvinden binnen de groepsstructuur. Daarnaast blijken de inkomsten per fte gemiddeld hoger te zijn dan de sector, wat wijst op een gemiddeld hoger rendement per fte. Of door private equity gefinancierde jeugdhulpaanbieders meer risico's hebben op niet-integer gedrag is echter niet aan te tonen op basis van het onderzoek.

Naast private equity zijn er ook andere grote instellingen in de jeugdhulp met complexe juridische structuren, zoals stichtingen of BV's van particulieren. Hoewel deze niet het focuspunt van dit onderzoek zijn, vertonen ze vergelijkbare risico's, zoals dividendbetalingen tussen groepsentiteiten en vorderingen/schulden binnen de groep. Het nadere onderzoek heeft zich echter beperkt tot private equity en heeft geen uitgebreide analyse uitgevoerd op deze jeugdhulpaanbieders.

De bevindingen duiden op substantiële uitdagingen in de jeugdhulpsector met betrekking tot integriteit in bedrijfsvoering en financiële transparantie. Het is niet aantoonbaar dat niet-integer gedrag vaker voorkomt bij jeugdhulpaanbieders, maar de risico's zijn substantieel. De identificatie van "red flags" en het beperkte toezicht wijzen op mogelijke risico's die dringend aandacht behoeven van beleidsmakers, toezichthouders en belanghebbenden binnen de jeugdhulp.

Uit ons onderzoek zijn de volgende tien belangrijkste aanbevelingen naar voren gekomen:

1. Verbeter de kwaliteit en standaardisatie van monitoring;

Onze bevindingen duiden op gebreken in de DigiMV-database, die van essentieel belang is voor toezichthouders bij het uitoefenen van hun toezichtsfunctie op jeugdhulpaanbieders. De vastgestelde onvolledigheid en onjuistheid van gegevens, in combinatie met het ontbreken van

ingebouwde controles, onderstrepen de dringende behoefte aan automatische gegevensaanlevering door jeugdhulpaanbieders.

2. Controleer de toetreding;

Het gebrek aan verplichte screening, zoals een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en verantwoording van financiële stromen, voor bestuurders van nieuwe jeugdhulpaanbieders leidt tot gebrekkig toezicht in de sector, resulterende in frustraties bij toezichthouders. Het voorstel is om de Wet Bibob actief toe te passen bij elke nieuwe instelling, inclusief het vereiste van een VOG voor bestuurders, om de integriteit te waarborgen en misbruik van publieke middelen te voorkomen. Het is van groot belang dat deze verantwoordelijkheid wordt toevertrouwd aan een centrale toezichthouder. Door middel van een keurmerk of vergunning kan de nieuwe jeugdhulpaanbieder zich melden bij gemeenten. Hierdoor kunnen gemeenten vertrouwen op effectieve controle bij toetreding en indien er sprake is van niet integere bedrijfsvoering na controle de vergunning intrekken.

3. Verbeter het handhavingsinstrumentarium;

Ongeveer 40% van de jeugdhulpaanbieders wordt vastgelegd in DigiMV. De resterende 60% is in omvang te klein om verantwoording af te moeten leggen via DigiMV. Als reactie hierop hebben gemeenten hun eigen databases opgezet waar alle betrokken partijen hun gegevens moeten invoeren. Dit gebeurt echter zonder een uniform beoordelingskader, waardoor de invulling en kwaliteit van het toezicht afhankelijk is van de regio of gemeente waarin de hulp wordt verleend. Dit leidt tot aanzienlijk hogere administratieve lasten voor grotere jeugdhulpaanbieders, aangezien zij dezelfde verantwoordingsinformatie in verschillende formats aan diverse toezichthouders moeten verstrekken. Het nieuwe wetsvoorstel 'integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieder' (Wibz) biedt de mogelijkheid voor het opstellen van uniforme toetsingskaders met als basis DigiMV. Wij adviseren bij het verder ontwikkelen van de database de gebruikers van DigiMV te betrekken.

4. Verbeter de samenwerking tussen toezichthouders en keten;

De jeugdhulpsector kampt met fragmentatie in toezichthoudende activiteiten door verschillende instanties, resulterend in gebrek aan beleidsmatige sturing en inconsistente definities van (niet)integere bedrijfsvoering. Een gebrekkige samenwerking tussen toezichthouders, mede door zorgen over AVG-richtlijnen, belemmert het delen van cruciale gegevens, wat de aanpak van mogelijke misstanden in snelheid en effectiviteit beperkt. Het advies is om samenwerkingsprotocollen op te stellen, toezichthouders bevoegdheden te geven en een geïntegreerd systeem op te zetten, tezamen met gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie, om te toetsen op (niet-)integere bedrijfsvoering in de jeugdhulp. Hiervoor dienen er wettelijke bepalingen omtrent (niet-)integere bedrijfsvoering te worden opgesteld.

5. Hanteer uniforme kaders voor toezicht op consortia;

Gemeenten hebben verschillende benaderingen bij de inkoop en het toezicht op jeugdhulpaanbieders. Dit varieert van direct contact met talloze aanbieders, waarbij ze mogelijk niet de capaciteit of kennis hebben om op allemaal toezicht te houden, tot samenwerking met enkele consortia, waarbij geen toezicht wordt gehouden op de onderaannemers die deze consortia gebruiken. Het advies is om alle gemeenten uniforme normenkaders te laten hanteren, gefaciliteerd door een regierol, om efficiënter toezicht te kunnen houden. Een verbeterde opzet van DigiMV kan leiden tot centrale dashboards per gemeente, waardoor proactief toezicht mogelijk is. Dit zou de uitvoeringskracht van toezicht vergroten en administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders verminderen.

6. Uniformeer de declaratiecodes voor jeugdhulpinstellingen;

De variatie aan declaratiecodes in de jeugdhulpsector leidt tot risico's van niet-integer handelen en onbedoelde foutieve declaraties. Om dit te voorkomen en systeemcontrole te verbeteren, is het essentieel de hoeveelheid codes te verminderen via standaardisatie, zoals voorgesteld in de hervormingsagenda. Dit bevordert integriteit en biedt inzicht in de effectiviteit van beleidsinterventies op kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van jeugdhulp.

7. Bevorder tariefdifferentiatie;

Het gebrek aan tariefdifferentiatie in de jeugdhulp kan ongewenst gedrag stimuleren, zoals het selectief aanbieden van minder complexe jeugdhulp voor hogere vergoedingen. Ons onderzoek toont aan dat bepaalde jeugdhulpinstellingen, zoals zorgboerderijen en gezinshuizen, hiervan financieel profiteren. De jeugdhulpsector moet actief streven naar tariefdifferentiatie en prikkels vermijden die selectieve jeugdhulp aanmoedigen, om een evenwichtige jeugdhulpverlening te waarborgen. Het implementeren van transparante toewijzingsprocessen en tarifiering met aandacht voor diversiteit in het jeugdhulpaanbod is cruciaal.

8. Verbeter de transparantie van groepsstructuren;

Het gebrek aan toegang tot het UBO-register en de beperkte transparantie in groepsstructuren in Nederland bemoeilijken de identificatie van de 'ultimate beneficial owners' (UBO's). Dit geldt vooral bij buitenlandse aandeelhouders en BV's met vereenvoudigde jaarrekeningen. Voor toezichthouders is het lastig de werkelijk gerealiseerde winst en het mogelijke lekken van jeugdhulpgelden te achterhalen, vooral bij complexe 'kerstboomstructuren'. Bovendien leidt gebrekkige naleving van de WNT-verantwoording en het ontbreken van maximale tarieven voor adviseurs mogelijk tot het weglekken van jeugdhulpgeld. Aanbevolen wordt om bepalingen hierover op te nemen in de governance code en de verantwoording bij DigiMV te laten aanleveren.

9. Heb aandacht voor complexe vastgoedstructuren;

Veel jeugdhulpaanbieders melden in 2021 en 2022 huurkosten die de signaleringswaarde overschrijden. Dit duidt mogelijk op een constructie waarbij een niet-marktconforme huur wordt gevraagd. Het gebrek aan transparantie in de jaarrekeningen zorgt voor onduidelijkheid met betrekking tot aan wie deze relatief hoge huurkosten worden betaald. Het inzichtelijk hebben van de financiële stromen is essentieel om te kunnen bepalen of er van mogelijke belangenverstrengeling sprake is.

10. Verplicht een controleprotocol;

De huidige discussies over niet-integer bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders benadrukken de afwezigheid van een duidelijke centrale definitie. Accountants, belast met de controle van de jaarrekening van de jeugdhulpaanbieders, voor zover deze dient plaats te vinden, ontberen ook de heldere definitie van (niet-)integere bedrijfsvoering, waardoor situaties zoals onzakelijke leningen aan moedermaatschappijen niet altijd worden gedetecteerd. Echter, verzoeken van banken kunnen jeugdhulpaanbieders dwingen tot financiële keuzes of structuren die mogelijk niet in lijn zijn met integriteitsnormen, wat complexiteit toevoegt aan de beoordeling van de integriteit van de bedrijfsvoering van een jeugdhulpaanbieder. Bij het implementeren van een beleid gericht op het beperken van het weglekken van jeugdhulpgelden, dienen accountants niet alleen te controleren op de naleving van dit beleid, maar ook op de transparantie en redelijkheid van financiële transacties. Hierover zou een controleprotocol moeten worden opgesteld in samenwerking met de NBA.

Er bestaat grote samenhang tussen bovenstaande aanbevelingen. We achten het om die reden noodzakelijk dat alle aanbevelingen zoveel als mogelijk worden opgevolgd, aangezien deze gezamenlijk bijdragen aan een betere monitoring op mogelijke niet-integer bedrijfsvoering binnen de jeugdhulpsector.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de recente jaren is er toenemende bezorgdheid geuit in de media en in onderzoeksrapporten over misstanden binnen de zorgsector, waaronder het behalen van excessieve winsten en de uitkering van dividenden aan aandeelhouders, en het ontbreken van centraal toezicht op de sector. Uit onderzoek blijkt dat in 2019 door 102 zorgbedrijven voor tenminste €25,1 miljoen aan dividenden is uitgekeerd, terwijl de zorg grotendeels uit publieke middelen wordt bekostigd.¹ Het feit dat zorgbedrijven winstuitkeringen aan aandeelhouders doen in een publiek gefinancierde sector kan het vertrouwen ondermijnen en ethische zorgen oproepen over de prioriteiten binnen de zorg. Dit kan mogelijk leiden tot verminderde toegankelijkheid, verminderde kwaliteit en mogelijke belangenconflicten tussen financieel resultaat en de behoeften van patiënten en cliënten.

Na de hervorming van de jeugdhulpsector in 2015, waarbij onder andere de inkoop van de jeugdhulp en het bijbehorende contractmanagement gedecentraliseerd is naar gemeente, is het aantal jeugdhulp-aanbieders toegenomen tot meer dan 6.000, zoals gerapporteerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.² Uit onderzoek van Jeugdzorg Nederland blijkt dat vooral de kleinere jeugdhulpaanbieders, zoals zorgboerderijen, (excessieve) positieve resultaten behalen van tussen de 25 en 35 procent van de omzet, terwijl de systeemaanbieders een resultaat behalen van onder het vastgestelde gezonde minimum van 1,5% van de omzet.³ Meerdere gemeenten geven aan dat zij de hoge winsten een probleem vinden, maar vaak de contracten met deze jeugdhulpaanbieders niet beëindigen.⁴

In reactie op de motie Peters en Hijink⁵ met betrekking tot winstuitkeringen in de gehele zorgsector, evenals op eerdere onderzoeken⁶ naar de financieringsstructuren en -beleid binnen de jeugdsector, heeft de Directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een offerteaanvraag uitgezet. Hierin wordt gevraagd om een verdiepend onderzoeksrapport dat zich richt op het identificeren van de verschillende vormen en oorzaken van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders.

Het doel van dit onderzoek is om de beleidsvorming te ondersteunen door aanvullende inzichten te bieden, die verder gaan dan wat al bekend is vanuit veldwaarnemingen, toezichthouders en media. Het onderzoek beoogt een bredere en objectievere kijk te verschaffen op niet-integere bedrijfsvoering binnen jeugdhulpaanbieders en op winstuitkeringen in de jeugdhulpsector. Dit geldt zowel in algemene zin als specifiek met betrekking tot private equity investeerders. Het uitgangspunt is de veronderstelling dat winstuitkeringen binnen de jeugdhulp mogelijk risico's met zich meebrengen voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van jeugdhulp.

Toegankelijkheid verwijst naar de beschikbaarheid en bereikbaarheid van jeugdhulp voor alle individuen die er behoefte aan hebben. Betaalbaarheid wordt gedefinieerd als de mate waarin de jeugdhulp financieel

¹ KRO-NCRV - Twentse malafide zorgnetwerken sluizen zorggeld weg: [Twentse malafide zorgnetwerken sluizen zorggeld weg | KRO-NCRV](#)

² Follow the Money, Geldstromen in jeugdzorg voor het eerst inzichtelijk na groot data-onderzoek door FTM, 21 sep 2021

³ Jeugdzorg Nederland - Financiële analyse jeugdzorgorganisaties, oktober 2020

⁴ KRO-NCRV - Veel gemeenten zien hoge winst bij jeugdzorgaanbieders als probleem: [Veel gemeenten zien hoge winst bij jeugdzorgaanbieders als probleem | KRO-NCRV](#)

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 XVI, nr. 138

⁶ Jeugdzorg Nederland - Financiële analyse jeugdzorgorganisaties, oktober 2020

SEO Economisch Onderzoek - Normering Winstuitkeringen Zorg [September 2020]

haalbaar is, zowel voor de overheid als voor individuele burgers die afhankelijk zijn van deze diensten. Tot slot verwijst kwaliteit naar de effectiviteit en geschiktheid van de geleverde jeugdhulpdiensten.

De focus op niet-integere bedrijfsvoering binnen dit onderzoek is gerechtvaardigd vanwege de directe impact ervan op toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit in de jeugdhulpsector. Door de bedrijfsvoering te analyseren, kunnen potentiële financiële misstanden worden geïdentificeerd, wat van invloed kan zijn op de betaalbaarheid van de jeugdhulp en de toegankelijkheid ervan voor diverse groepen. Bovendien kan niet-integere bedrijfsvoering leiden tot compromissen in de kwaliteit van jeugdhulpdiensten, waardoor de effectiviteit ervan in het gedrang komt.

1.2 Doel van het onderzoek

Door de verschillende artikelen over en onderzoeken naar het financiële beleid van zorg- en hulpaanbieders, constateert het ministerie dat er een beeld is ontstaan van onvoldoende juridische instrumenten om niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders en/of excessieve winstuitkeringen door jeugdhulpaanbieders te voorkomen. Het wetsvoorstellen Wet integere bedrijfsvoering zorg (Wibz) en Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg hebben als doel dergelijke praktijken aan banden te leggen en te reguleren.⁷ Daarnaast wil het Ministerie van VWS de gemeenten en bestaande toezichthouders verder faciliteren in hun taken rondom niet-integere bedrijfsvoering. Het onderzoek is verricht om de verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering en de activiteiten van private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector uiteen te zetten, met het oog op de risico's voor kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de jeugdhulp.

In het onderzoek wordt een grondige analyse uitgevoerd op de verschillende verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering en winstuitkeringen binnen de jeugdhulpsector. Hierbij worden zowel financiële als niet-financiële aspecten geanalyseerd, zoals financiële ratio's van inkomsten- en kostenstromen en (niet-)financiële verplichtingen tussen verbonden of gelieerde partijen of aandeelhouders. Hierbij wordt ook rekening gehouden met uitkeringen van (excessieve) winsten. Door deze verschijningsvormen in kaart te brengen, ontstaat een gedetailleerd beeld van de manieren waarop niet-integere bedrijfsvoering zich manifesteert in de jeugdhulpsector.

Daarnaast richt het onderzoek zich op het identificeren van mogelijke grondoorzaken die leiden tot niet-integere bedrijfsvoering en buitensporige winstuitkeringen binnen de jeugdhulpsector. Diverse factoren kunnen hierbij een rol spelen, zoals inadequaat governancebeleid, ontoereikende regelgeving en controlemechanismen, perverse financiële prikkels, en potentieel misbruik van publieke financiering. In het onderzoek worden deze oorzaken nader onderzocht om inzicht te verschaffen in de dieperliggende redenen voor niet-integere praktijken binnen de jeugdhulpsector.

Het onderzoek heeft eveneens als doel om helderheid te verschaffen over de aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulp en de drijfveren achter hun investeringen in deze sector. Dit aspect van het onderzoek is politiek relevanter geworden gedurende het onderzoek, mede door moties die tussentijds zijn ingediend door verschillende leden van de Tweede Kamer met betrekking tot de activiteiten van private equity investeerders in de bredere zorgsector.⁸

⁷ Tweede Kamer, Memorie van Toelichting WIBZ, Vergaderjaar 2022-2023: [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders \(Wibz\) \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wetsvoorstel-integere-bedrijfsvoering-zorg-en-jeugdhulpaanbieders-wibz)

Tweede Kamer, Internetconsultatie Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, Vergaderjaar 2022-2023: [Overheid.nl | Consultatie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wet-verbetering-beschikbaarheid-zorg-voor-jeugdigen)

⁸ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 33578 nr. 104

Met de grondige kennis en inzichten die uit dit onderzoek voortkomen, biedt de rapportage van het onderzoek een basis voor mogelijke beleidsmaatregelen en de verdere ontwikkeling van wetgeving om niet-integere bedrijfsvoering en excessieve winstuitkeringen binnen de jeugdhulpsector beter het hoofd te kunnen bieden. Het uiteindelijke doel is om te waarborgen dat de jeugdhulp toegankelijk blijft voor alle betrokkenen, betaalbaar blijft voor de samenleving en dat de kwaliteit van zorg op hoog niveau gehandhaafd wordt.

1.3 Vraagstelling

Op basis van hetgeen hierboven beschreven is, wenst het onderzoek antwoord te geven op de volgende centrale onderzoeksvragen en de bijbehorende subvragen:

1. *Welke verschijningsvormen en oorzaken van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders, die leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp zijn te onderscheiden?*
 - a. *Welke voorbeelden/casuïstiek van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders, die leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp, zijn zichtbaar bij jeugdhulpaanbieders en in welke mate doet zich dit voor?*
 - b. *Wat lijken de belangrijkste oorzaken te zijn van de gevonden verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering?*
 - c. *Welke mogelijke aanvullende oplossingen c.q. instrumenten zijn denkbaar om de vormen van niet-integere bedrijfsvoering en daarmee gepaard gaande risico's aan te pakken (inclusief de in voorbereiding zijnde Wibz)?*
2. *In welke mate worden er winstuitkeringen, en in het bijzonder door private equity investeerders, uitbetaald welke leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?*
 - a. *Kunt u kwantitatief en kwalitatief (d.m.v. aanvullende casuïstiek) een verdiepend beeld geven van winstuitkeringen (gespecificeerd naar winstuitkeringen aan private equity investeerders) in de jeugdhulp, die een risico vormen voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?*
 - b. *Welke mogelijke aanvullende oplossingen c.q. instrumenten zijn denkbaar om deze risico's verder te beperken (inclusief de in voorbereiding zijnde Wibz)?*
 - c. *Zijn er specifieke vormen van jeugdhulp of categorieën van jeugdhulpaanbieders al dan niet in samenhang met private equity investeerders, waar we mogelijk aanvullende (winst)voorwaarden voor zouden moeten stellen, die extra risico vormen voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?*

2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgezet op basis van een literatuurstudie, een kwantitatieve analyse van de jaarcijfers van de jeugdhulpaanbieders, kwalitatieve analyse van de jaarrekeningen en interviews met verschillende partijen die op enige wijze betrokken zijn bij de financiering aan en de bedrijfsvoering van jeugdhulpaanbieders. Hieronder hebben wij zowel de aanpak van de literatuurstudie, de kwantitatieve analyse als van de interviews nader toegelicht (zie figuur 1).



Figuur 1 Grafische weergave van de onderzoeksopzet.

In dit hoofdstuk worden zowel de aanpak van de literatuurstudie, de interviews, het kwantitatief onderzoek, de analyse als ook de beperkingen van het onderzoek nader toegelicht.

2.1 Literatuurstudie

Voor de literatuurstudie en begripsduiding is gebruikt gemaakt van onder andere beleidsstukken, eerdere onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen en rapporten van toezichthouders.

Aan de hand van de literatuurstudie zijn de volgende activiteiten ondernomen:

1. Het identificeren van definities van niet-integere bedrijfsvoering;
2. Het in kaart brengen van eerdere verschenen verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulpsector, alsmede het identificeren van potentiële verschijningsvormen;
3. Het opstellen van kwalitatieve en kwantitatieve toetsingscriteria om potentiële niet-integere bedrijfsvoering te identificeren;
4. Het vaststellen van de scope van jeugdhulpaanbieders voor de kwantitatieve analyses;
5. Het definiëren van private equity financiering in de jeugdhulpsector;
6. Het identificeren van belanghebbenden die in het kader van het onderzoek zullen worden geïnterviewd.

Voor een volledig overzicht van de gebruikte bronnen wordt verwezen naar bijlage A.

2.2 Interviews

Als onderdeel van het onderzoek zijn interviews gehouden met diverse partijen, die betrokken zijn bij de financiering van, beleidsvorming in en het toezichthouden op jeugdhulp. Hierbij is vanuit de verschillende disciplines inzicht verkregen in de huidige situatie binnen de jeugdhulpsector. Met de volgende partijen hebben gesprekken plaats gevonden:

- ▶ Ministerie VWS
- ▶ Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
- ▶ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)
- ▶ Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ)
- ▶ Jeugdautoriteit
- ▶ Ketenbureau I Sociaal Domein
- ▶ Jeugdzorg Nederland
- ▶ De Nederlandse GGZ
- ▶ Vereniging gehandicaptenzorg Nederland
- ▶ Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- ▶ Regio's en gemeenten
- ▶ Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA)
- ▶ Jeugdhulpaanbieders
- ▶ Nederlandse vereniging van participatiemaatschappijen (NVP)⁹
- ▶ Private equity investeerders
- ▶ Follow the Money

2.3 Kwantitatieve onderzoek

2.3.1 Onderzoek niet-integere bedrijfsvoering

Het kwantitatieve onderzoek steunt op de bevindingen vanuit de literatuurstudie, waarbij definities en verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering zijn geïdentificeerd. Aan de hand van desbetreffende identificaties zijn potentiële verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering vastgesteld. Deze verschijningsvormen zijn vervolgens omgezet naar toetsingscriteria, die gebruikt zijn bij de uitvoering van de data-analyse.

Vanuit de potentiële verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering zijn veertien financiële toetsingscriteria met betrekking tot onder andere inkomsten- en kostenstromen opgesteld die tijdens de data-analyse worden gebruikt. De financiële jaarcijfers van de jeugdhulpaanbieders worden op elk van deze veertien criteria getoetst. Deze criteria zijn in lijn met de literatuur die betrekking heeft op mogelijke onrechtmatige onttrekking van financiering of niet-integere praktijken in de jeugdhulpsector.¹⁰ Op deze

⁹ Vereniging van Nederlandse participatiemaatschappijen is een belangenvereniging die 90% van het door participatiemaatschappijen beheerde vermogen in Nederland vertegenwoordigt. Zij hebben 131 leden en 101 geassocieerde leden.

¹⁰ Follow the Money, *Geldstromen in jeugdzorg voor het eerst inzichtelijk na groot data-onderzoek door FTM*, 21 sep 2021
Finance Ideas en SiRM, *Uitkering van dividend door zorgaanbieders*, Utrecht, 17 juni 2019

wijze worden vergelijkbare aanbieders met elkaar vergeleken, met als doel afwijkende patronen bij jeugdhulpaanbieders te onderkennen en potentiële niet-integere bedrijfsvoering te identificeren.

De opgenomen toetsingscriteria zijn bedoeld als referentiepunten. Afwijkingen van deze indicatoren betekent niet automatisch dat er sprake is van niet-integere bedrijfsvoering, maar deze (kunnen) wel fungeren als waarschuwingssignalen. Uit interviews met zowel toezichthouders als jeugdhulpaanbieders is gebleken dat er goede redenen kunnen zijn om te kiezen voor een bepaalde structuur die niet in lijn is met de toetsingscriteria. Deze indicatoren zijn bedoeld als hulpmiddel om mogelijke zorgen te signaleren en om verdere onderzoeken uit te voeren naar de betreffende jeugdhulpaanbieders. Tijdens het onderzoek is ervoor gekozen om verdere analyses uit te voeren als aanbieders afwijkingen vertoont bij meer dan drie kwantitatieve toetsingscriteria. Met het oog op het volledige inzichtelijk maken van de sector is er in samenspraak met ministerie VWS afgesproken dat jeugdhulpaanbieders met ten minste 3 red flags nader onderzocht worden. In het onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen het gewicht van de verschillende toetsingscriteria, aangezien de verschillende kwantitatieve toetsingscriteria ieder toeziet op een ander onderdeel van de bedrijfsvoering. Zo is er onder andere getoetst aan de aanwezigheid van winstoptimalisatie (rendementen), aangeboden type zorg (inkomsten per fte) en personeelskwaliteit en -kwantiteit (loonkosten per fte en totale personeelslasten ten opzichte van de totale bedrijfslasten).

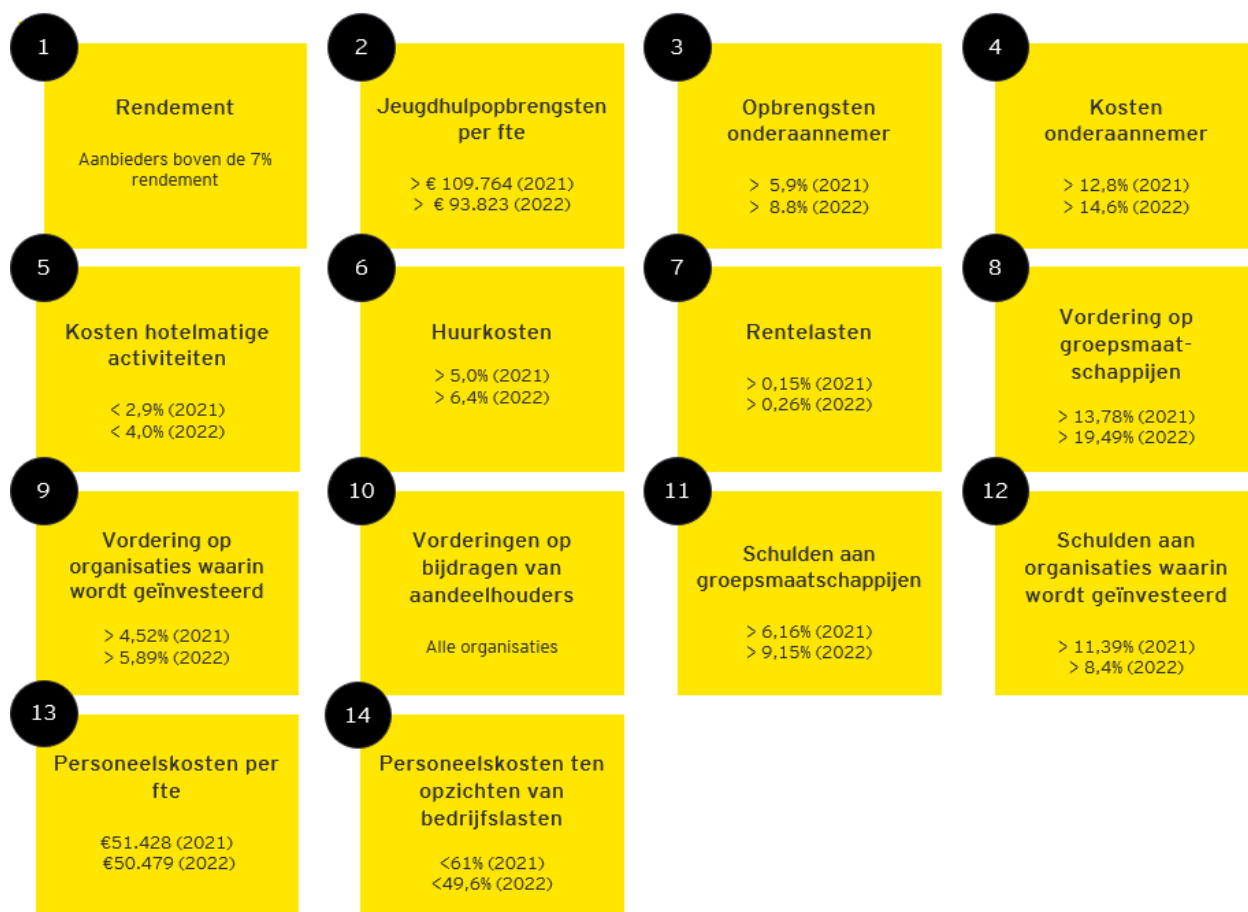
Voor alle veertien toetsingscriteria is de mediaan bepaald op basis van de financiële gegevens in de openbare dataset van DigiMV¹¹. Ons onderzoek hanteert een bandbreedte van 10% ten opzichte van deze mediaan vanuit het voorzichtigheidsbeginsel.¹² Door de verschillen in omvang van de onderzoekspopulatie voor de jaren 2021 en 2022 en de financiële cijfers voor desbetreffende jaren, zijn de signaleringswaarden voor de toetsingscriteria voor beide jaren verschillend (zie figuur 2).

Tweede Kamer, Memorie van Toelichting WIBZ, Vergaderjaar 2022-2023, [Overheid.nl](https://overheid.nl) | [Consultatie Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders \(Wibz\)](https://internetconsultatie.nl) (internetconsultatie.nl)

Model: Complexe juridische structuren in de zorg - CCV Barrièremodellen (barrieremodellen.nl)

¹¹ DigiMV is een openbare databank waar de (non-)financiële data aangeleverd door zorgaanbieders is terug te vinden.

¹² De mediaan is de middelste waarde in een gesorteerde reeks gegevens en wordt gebruikt om de centrale waarde te bepalen. Het is minder gevoelig voor uitschieters dan het gemiddelde.



Figuur 2 Grafische weergave van de veertien toetsingscriteria inclusief de signaleringswaarden.

De toetsingscriteria omvatten:

Winst

1. Rendement: resultaat na belastingen t.o.v. totale zorgopbrengsten¹³.

Signaleringswaarde: >7%

Toelichting: De Jeugdautoriteit hanteert een ondergrens van 1,5% rendement met inachtneming van het continuïteitsbeginsel.¹⁴ Tijdens het onderzoek is echter een ondergrens van 7% aangehouden om ruimte voor ondernemerschap en eenmalige resultaten te behouden. Voor eenmanszaken en vennootschappen onder firma (VOFs) is het nettowinstpercentage herzien met aanpassingen voor een bezoldiging conform de WNT, zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 - Eenmanszaken en VOFs.

Inkomsten

2. Jeugdhulpopbrengsten per fte: inkomsten berekend per fte voor het betreffende boekjaar.
Signaleringswaarde: >€109.764 (2021) en >€ 93.823 (2022)

¹³ Om aansluiting te behouden met de gebruikte dataset (DigiMV), wordt in het rapport gebruik gemaakt van de bewoording totale zorgopbrengsten. Dit betreft de totale opbrengsten uit jeugdzorg of andere maatschappelijke zorgactiviteiten. Het onderzoek ziet echter alleen op de jeugdhulpsector.

¹⁴ Jeugdautoriteit, *Stand financiële gezondheid jeugdhulpaanbieders*, 17 oktober 2019

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Toelichting: De inkomsten per fte kunnen inzicht bieden in mogelijke praktijken van "upcoding", waarbij jeugdhulpaanbieders opzettelijk proberen om hogere tarieven te rechtvaardigen door diensten te factureren alsof ze complexer of ernstiger zijn dan in werkelijkheid het geval is. Als een jeugdhulpaanbieder aanzienlijk afwijkt van de gemiddelde norm binnen de onderzoeksgroep op het gebied van jeugdhulpinkomsten per fte, kan dit duiden op bovenmatige declaraties voor de verleende diensten.

Onderaannemer

3. Opbrengsten onderaannemer: ontvangen gelden via onderaannemerschap t.o.v. totale zorgopbrengsten.

Signaleringswaarde: >5,9% (2021) en >8,8% (2022)

Toelichting: het fungeren als onderaannemer biedt de gelegenheid om buiten het gezichtsveld van de (gemeentelijke) toezichthouder te opereren en zodoende, onder andere, trachten niet te hoeven voldaan aan de Wet normering topinkomens (WNT). Hierdoor kan de bestuurder hogere vergoedingen aan zichzelf uitkeren dan wat overeenkomstig de WNT-norm is toegestaan.

4. Kosten onderaannemer: door onderaannemer in rekening gebrachte kosten t.o.v. de totale zorgopbrengsten.

Signaleringswaarde: >12,8% (2021) en 14,6% (2022)

Toelichting: door gebruik te maken van een onderaannemer is het mogelijk om jeugdhulpgelden te verleggen naar een (verbonden of gelieerde) onderaannemer die zelf niet tot beperkt actief is binnen de jeugdhulpsector, waardoor zowel de winsten wegvloeien uit de sector als de WNT-norm en mogelijke toekomstige voorwaarden op dividend- en/of winstuitkeringen binnen de jeugdhulpsector ontweken worden.

Kwaliteitskosten

5. Kosten voor hotelmatige activiteiten: totale voedsel- en patiëntgebonden kosten t.o.v. totale zorgopbrengsten.

Signaleringswaarde: <2,9% (2021) en <4,0% (2022)

Toelichting: Op het moment dat hotelmatige kosten afwijken van soortgelijke jeugdhulpaanbieders, kan er sprake zijn van een kwaliteitsafname van de geleverde jeugdhulp.

Financieringsstructuren

6. Huur- en leasekosten: totale huur- en leasekosten t.o.v. totale zorgopbrengsten.

Signaleringswaarde: >5,0% (2021) en >6,4% (2022)

Toelichting: jeugdhulpaanbieders kunnen ervoor kiezen om vastgoed onder te brengen bij een andere rechtspersoon binnen dezelfde groep. Vervolgens kan deze rechtspersoon het pand verhuren aan de jeugdhulpaanbieder tegen een huurprijs die mogelijk niet marktconform is. Op deze manier bestaat de mogelijkheid om jeugdhulpgelden weg te sluisen uit de jeugdhulpaanbieder naar deze andere rechtspersoon. De bepaling van een niet-marktconforme huurprijs vindt plaats door de kosten te vergelijken met vergelijkbare jeugdhulpaanbieders. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de kosten in verhouding tot de totale zorgopbrengsten. Als er afwijkingen worden geconstateerd ten opzichte van deze referentiewaarden, is dit een waarschuwingssignaal.

7. Rentelasten: verantwoorde rentelasten t.o.v. totale zorgopbrengsten.

Signaleringswaarde: >0,15% (2021) en >0,26% (2022)

Toelichting: Hogere rentekosten ten opzichte van dezelfde onderzoeksdoelgroep kunnen erop wijzen dat er niet-marktconforme rentetarieven worden gehanteerd voor leningen. Als hogere rentes worden berekend dan de gangbare markttarieven, kan dit resulteren in resultaatoverdracht van jeugdhulpaanbieders naar aan elkaar gerelateerde of verbonden rechtspersonen, of zelfs naar individuen, zoals bestuurders, aandeelhouders, leden van de Raad van Toezicht (RvT) of hun familieleden die als financier van de jeugdhulpaanbieder optreden.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

8. Vorderingen op dochterondernemingen, (9) vorderingen op participanten en bedrijven waarin wordt geïnvesteerd, en (10) vorderingen op bijdragen van aandeelhouders: De aanwezigheid van openstaande vorderingen bij andere groepsentiteiten, inclusief dochterondernemingen, kan wijzen op mogelijke onttrekkingen van jeugdhulpfinanciering aan de jeugdhulpaanbieder door middel van deze vorderingen. Als de vordering buitensporig hoog is voor de andere partij, kan dit bovendien risico's met zich meebrengen voor de inbaarheid ervan, wat de continuïteit van de jeugdhulp in gevaar kan brengen.
11. Schulden aan groepsmaatschappijen bij afwezigheid van bancaire financiering: de procentuele waarde van de totale financiering door groepsmaatschappijen bij afwezigheid van een banklening ten opzichte van de totale passiva.
Signaleringswaarde: >6,16% (2021) en 9,15% (2022)
Toelichting: De aanwezigheid van deze schulden kan een mogelijke indicatie zijn van niet-integere bedrijfsvoering. Wanneer jeugdhulpaanbieders schulden hebben zonder bankleningen, zou dit kunnen wijzen op de mogelijkheid dat banken terughoudend waren bij het verstrekken van leningen aan deze partijen, waarbij de jeugdhulpaanbieders mogelijke niet-marktconforme schulden bij groepsmaatschappijen of participanten is aangegaan. De niet-marktconforme leningen kunnen een risico vormen, omdat deze dubieuze uitstromen van jeugdhulpgelden faciliteren.
12. Schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen bij afwezigheid van bancaire financiering: de procentuele waarde van de totale financiering door participanten of deelgenomen maatschappijen bij afwezigheid van een banklening ten opzichte van de totale passiva.
Signaleringswaarde: >11,39% (2021) en >8,4% (2022).
Toelichting: zie toelichting toetsingscriterium 11.

Personeelskosten

13. Totale personeelskosten (per fte): personeelskosten per fte voor desbetreffend boekjaar
Signaleringswaarde: < €49.874 en >€ 60.957 (2021) en <€48.307 en >€ 59.041 (2022)
Toelichting: personeelskosten per fte geeft aan wat de gemiddelde kosten per fte is. Bij afwijkingen van de gehanteerde bandbreedte voor de onderzoekspopulatie kan er mogelijk sprake zijn van ondergequalificeerd personeel dat betrokken is bij jeugdhulp- of gerelateerde activiteiten binnen de jeugdhulpaanbieder. Daarnaast kunnen deze afwijkingen bij jeugdhulpaanbieders met relatief hoge personeelskosten een indicatie zijn van de mogelijkheid van dubieuze uitstromen van jeugdhulpgelden.
14. Totale personeelskosten (totale bedrijfslasten): personeelskosten t.o.v. totale bedrijfslasten
Signalering: <41% (2021) en <47% (2022)
Toelichting: uit eerdere onderzoek blijkt dat 70% van de bedrijfslasten bestaat uit personeelskosten doordat de jeugdhulp een arbeidsintensieve sector is.¹⁵ Indien een aanbieder relatief lage personeelskosten heeft, kan er sprake zijn van een kwaliteitsafname van de jeugdhulp (zie toelichting toetsingscriterium 13).

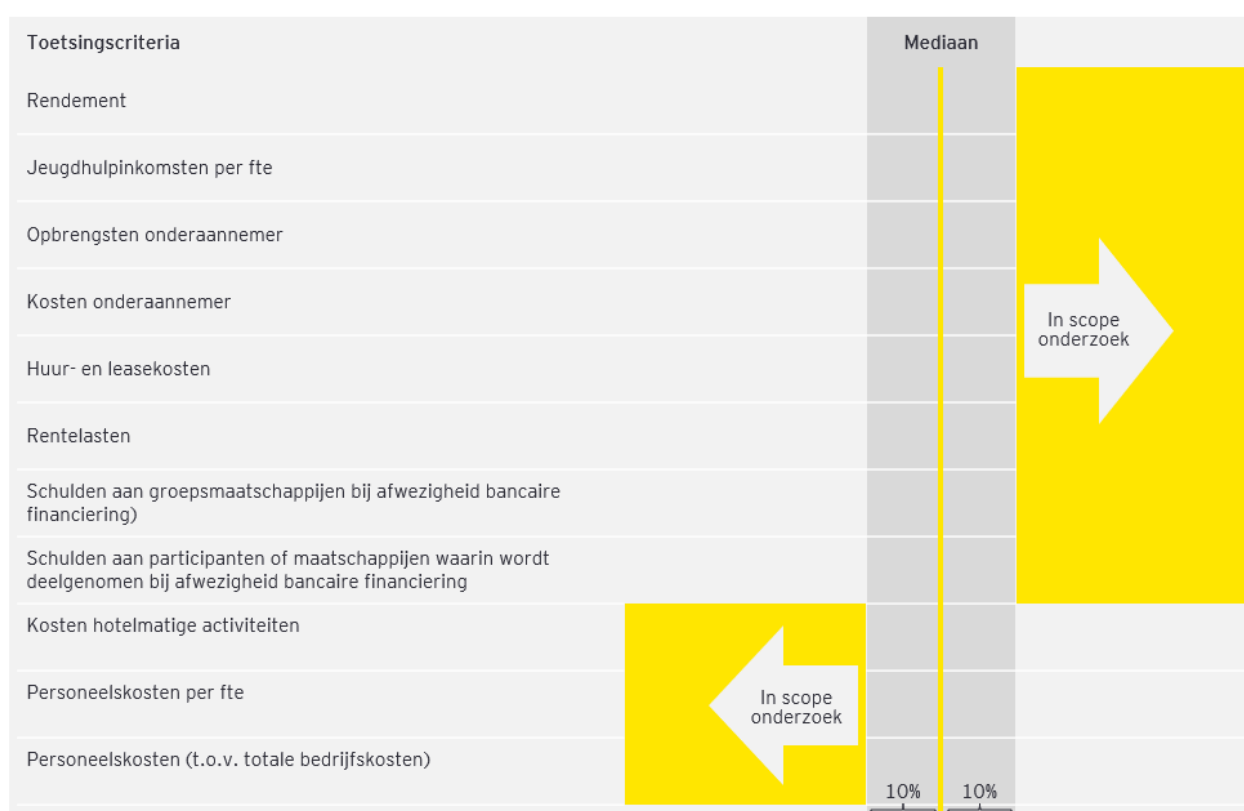
De financiële gegevens die tijdens deze benchmark-analyse worden gebruikt, zijn afkomstig uit de jaarverslagen van de jeugdhulpaanbieders en zijn aangeleverd bij het ministerie VWS middels Jaarverantwoording Zorg¹⁶.

¹⁵ Kurtosis, *Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten*, november 2021

[Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl/jeugdzorgaanbieders-maken-buitensporige-winsten)

¹⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jaarverantwoording zorg: [VWS | Jaarverantwoording zorg \(desan.nl\)](https://www.vws.nl/jaarverantwoording-zorg)

Wanneer de financiële gegevens van een jeugdhulpaanbieder buiten deze vastgestelde bandbreedte vallen (zie figuur 3), wordt dit aangemerkt als een "red flag." Voor de volgende ratio's - winstpercentage, inkomsten per fte, opbrengsten onderaannemer, kosten onderaannemer, huur- en leasekosten, rentekosten, schulden aan groepsmaatschappijen bij afwezigheid van bancaire financiering en schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen bij afwezigheid van bancaire financiering - signaleren we een "red flag" op basis van de beschikbare data, wanneer een jeugdhulpaanbieder de bandbreedte overschrijdt. Daarentegen, voor de ratio's kosten voor hotelmatige activiteiten, personeelskosten per FTE en personeelskosten t.o.v. totale bedrijfslasten, wordt een "red flag" toegekend wanneer een aanbieder onder de bandbreedte scoort.



Figuur 3 Grafische weergave van de toetsingscriteria, de vastgestelde norm en de bandbreedte.

2.3.1.1 Kwalitatieve analyse

Wanneer een jeugdhulpaanbieder met drie of meer financiële "red flags" in het oog springt, volgt een uitgebreidere handmatige kwalitatieve analyse. Deze verdere analyse omvat onder andere een onderzoek naar de bedrijfs- en groepsstructuur zoals geregistreerd bij de Kamer van Koophandel en een analyse van de financiële gegevens en toelichtingen in de gedeponeerde jaarrekening voor het jaar waarin zij meer dan drie red flags hadden. In deze analyse worden de jeugdhulpaanbieders bekeken aan de hand van de volgende aanvullende toetsingscriteria:

1. Jeugdhulpaanbieder en daaraan gelieerde bedrijven

Maakt de jeugdhulpaanbieder deel uit van een groep: Het feit dat een jeugdhulpaanbieder onderdeel uitmaakt van een groep is van belang, omdat het kan duiden op complexe financiële stromen en minder

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

transparantie. Deze complexiteit kan potentiële risico's met zich meebrengen, zoals moeilijker te detecteren onregelmatigheden in de bedrijfsvoering. Het betekent niet noodzakelijk dat de integriteit in het geding is, maar benadrukt het belang van nauwkeurig onderzoek en toezicht om mogelijke risico's van niet-integere bedrijfsvoering te identificeren.

2. Vastgoedentiteiten binnen de groep

Aanwezigheid entiteit waar vastgoed is ondergebracht: Eerdere onderzoeken¹⁷ hebben aangetoond dat vastgoed vaak wordt ondergebracht in een aparte entiteit binnen de groep, wat de mogelijkheid biedt om niet-marktconforme huurkosten in rekening te brengen bij de jeugdhulpaanbieder en als gevolg daarvan te schuiven met resultaat.

3. Rollen tussen aandeelhouder en bestuurder

Dubbele rollen waarbij een individu zowel aandeelhouder als bestuurder is; wanneer één persoon zowel investeerder als bestuurder is, kan dit leiden tot situaties waarin beslissingen meer gericht zijn op hun persoonlijke belangen, dan op het welzijn van de jeugdhulpaanbieder of degenen die jeugdhulp ontvangen. Dit kan resulteren in winstuitkeringen aan henzelf.

4. Rollen waarbij individu zowel bestuurder als lid raad van toezicht is

Dubbele rollen waarbij een individu zowel bestuurder als lid raad van toezicht is: Het onderzoeken van mogelijke dubbele functies is essentieel, omdat dit wettelijk niet is toegestaan. Het niet scheiden van deze functies kan onder meer leiden tot bovenmatige salariering zonder toereikend toezicht.

5. Verantwoording WNT

Tenzij de jeugdhulpaanbieder voldoet aan de verantwoordingsvrijstelling voor de WNT, is deze aanbieder verplicht om een WNT-verantwoording in de jaarverantwoording op te nemen en deze bij het CIBG aan te leveren.¹⁸ Indien er niet voldaan wordt aan de verplichting van publicatie, dient de jeugdhulpaanbieder deze fout te corrigeren en toe te lichten in het eerstvolgende financieel verslaggevingsdocument.¹⁹ Als een WNT-verklaring ontbreekt, hebben externe toezichthouders geen zicht op de bezoldiging of uitkering wegens beëindiging van het dienstverband van bestuurders en toezichthouders, waardoor deze bestuurders en toezichthouders in de mogelijkheid zijn om zichzelf ongezien te verrijken met jeugdhulpgelden.

6. Dividendbetalingen

Dividendbetalingen zijn gereguleerd voor bepaalde typen zorgaanbieders binnen de zorgsector, waaronder de Wlz en Zvw. Voor jeugdhulpaanbieders geldt geen verbod op winstoogmerk, waardoor het is toegestaan dividend uit te keren aan aandeelhouders.²⁰ Desalniettemin is dividendbetaling een

¹⁷ Finance Ideas en SiRM, *Uitkering van dividend door zorgaanbieders; praktijkanalyse en effectanalyse*, Utrecht, 17 juni 2019

LokaleZaken (in opdracht van VNG Naleving), *“Een wereld te winnen” - Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet)*, juni 2020

¹⁸ Uitvoeringsregel WNT:

De verantwoordingsvrijstelling WNT is van toepassing wanneer voldaan is aan de volgende vier criteria: (1) de aanbieder is een privaatrechtelijke rechtspersoon, (2) de totale brutoloon van de aanbieder bedraagt tot 1 januari 2023 maximaal €160.000,- en vanaf 1 januari 2023 maximaal €175.000,- per kalenderjaar, (3) er zijn bij de aanbieder geen leidinggevende topfunctionarissen tegen betaling of vergoeding zonder dienstbetrekking werkzaam en (4) De aanbieder heeft niet al op grond van andere wet- en regelgeving, een besluit of overeenkomst een verplichting om de jaarrekening door een accountant te laten controleren d.m.v. een controleverklaring.

¹⁹ [Wat moet een WNT-aanbieder doen als fouten worden geconstateerd in de WNT-verantwoording na vaststelling van de jaarrekening? | Topinkomens](#)

²⁰ Finance Ideas en SiRM, *Uitkering van dividend door zorgaanbieders; praktijkanalyse en effectanalyse*, Utrecht, 17 juni 2019

toetsingscriterium, omdat het aangeeft of jeugdhulpaanbieders financiële middelen uit de sector mogelijk gebruiken voor eigenverrijking van aandeelhouders. Dit is een signaal, omdat het de jeugdhulpkwaliteit in gevaar kan brengen en financiële gezondheidsproblemen van de jeugdhulpaanbieder of misbruik van middelen kan signaleren.

7. Cliëntenraad

Het instellen en faciliteren van cliëntenraden is bedoeld om te bewaken dat het cliëntenperspectief goed voor het voetlicht komt. Hierdoor wordt ook de transparantie en participatie binnen de jeugdhulpaanbieder vergroot, wat essentieel is voor een ethische en verantwoorde jeugdhulpverlening. Aanbieder van een cliëntenraad is niet voor alle jeugdhulpaanbieders verplicht. De verplichting rust vanaf het instellen van het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg alleen op organisaties in de intramurale zorg die in de regel met meer dan 10 zorgverleners zorg verlenen en jeugdhulpaanbieders die ambulante zorg²¹ aanbieden met meer dan 25 zorgverleners. Het instellen van een cliëntenraad is geen resultaatsverplichting. Als door gebrek aan activiteit van kiesgerechtigden en/of kandidaten een cliëntenraad niet van de grond komt, wordt dat de aanbieder niet aangerekend.²²

8. Controleverklaring van een externe accountant

Dit is van belang om een externe toezichthouder, de accountant, een oordeel te laten vormen over de financiële betrouwbaarheid en verantwoording van de jeugdhulpaanbieder. Hierdoor wordt een extra laag van onafhankelijk toezicht en controle toegevoegd, wat bijdraagt aan het waarborgen van financiële integriteit en transparantie binnen de organisatie. Organisaties die een vereenvoudigde jaarverantwoording mogen aanleveren hoeven geen controleverklaring te overhandigen.

Vereenvoudigde jaarverantwoording

Een vereenvoudigde verantwoording is van toepassing als de jeugdhulpaanbieder op twee achtereenvolgende boekjaren voldoet aan twee van de volgende drie criteria:

- Een netto-omzet van minder dan 700.000 euro
- Een gemiddelde personeelsbezetting van minder dan 10 fte
- Een waarde van de activa van niet meer is dan 350.000 euro

Bron: [Vereenvoudigd verantwoorden Jeugd | Wat moet ik aanleveren en hoe | Jaarverantwoording zorg](#)

2.3.2 Onderzoek naar Private Equity investeerders binnen de jeugdhulp

De tweede deelvraag van het onderzoek richt zich op de aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulpsector, met speciale aandacht voor het uitkeren van winstuitdelingen en mogelijke risico's voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de jeugdhulp. Om de definitie van private equity investeerders en hun activiteiten vast te stellen, is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn tijdens interviews met belanghebbenden binnen de jeugdhulpsector (zie paragraaf 2.2) gesprekken gevoerd om te bepalen hoe zij private equity investeerders classificeren en om potentiële private equity investeerders te identificeren.

Vanwege het ontbreken van een centraal register over private equity in de zorg- en jeugdhulpsector, werden enkele private equity partijen geïdentificeerd door middel van literatuuronderzoek en kwalitatief

²¹ Voor (ambulant verleende) persoonlijke verzorging, begeleiding en/of verpleging en (ambulant verleende) medisch specialistische zorg geldt evenwel de lagere drempel van 10 zorgverleners.

²² Twee Kamer, vergaderjaar 1993-1994, kamerstuk II 23041, nr. 5, p. 8.

onderzoek. In de eerste deelvraag (betreffende niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulpsector) zijn tijdens de handmatige analyses enkele private equity partijen naar voren gekomen, die vervolgens zijn opgenomen in de onderzoekspopulatie. Hiermee beoogden we een algeheel overzicht te verkrijgen van de activiteiten van private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector. Validatie van volledigheid van de geïdentificeerde private equity vond plaats tijdens de interviews.

Voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve analyses van jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder is dezelfde methodiek toegepast als beschreven in het onderzoek naar niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulp (paragraaf 2.3.1). Deze aanpak omvatte 14 kwantitatieve toetsingscriteria met bijbehorende signaleringswaarden en 8 kwalitatieve toetsingscriteria.

Bij de kwantitatieve analyse is gebruikgemaakt van data verstrekt door jeugdhulpaanbieders aan DigiMV. In gevallen waar jeugdhulpaanbieders geen data hadden aangeleverd, maar waar tijdens het onderzoek is vastgesteld dat ze een private equity investeerder als aandeelhouder hebben, zijn de financiële gegevens uit jaarrekeningen gebruikt en toegevoegd aan de dataset.

De kwalitatieve analyses voor geïdentificeerde jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder zijn handmatig uitgevoerd. Hierbij zijn publieke databronnen zoals de Kamer van Koophandel en gedeponeerde jaarrekeningen gebruikt om financierings- en aandeelhoudersstructuren te analyseren. In afwijking van de methodiek voor niet-integere bedrijfsvoering, zijn alle jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder kwalitatief getoetst tegen de 8 toetsingscriteria, zonder onderscheid te maken tussen aanbieders met minder of meer dan drie kwantitatieve "red flags" behaald bij de kwantitatieve analyse.

Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat bepaalde groepsstructuren met jeugdhulpaanbieders onterecht worden aangemerkt als een groep met een private equity investeerder. Deze onjuist geclassificeerde groepsstructuren zijn eveneens in het onderzoek betrokken om inzicht te geven in de activiteiten en financieringsstructuren van deze groepsstructuren.

2.4 Beperkingen van het onderzoek

Onze dienstverlening is adviserend van aard en betreft geen controle, beoordeling of andersoortige assurance-opdracht overeenkomstig de controle- en assurance-standaarden, zoals uitgevaardigd door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de International Auditing and Assurance Standards Board en vergelijkbare organisaties. Dit rapport betreft een adviesrapport en is tot stand gekomen op basis van interviews, publiek toegankelijke informatie en de aan ons aangeleverde documentatie. Onze observaties hebben wij waar mogelijk getoetst aan de ontvangen documentatie. Indien de Opdrachtgever niet alle relevante informatie met ons heeft gedeeld, dan wel laat delen, is het mogelijk dat onze observaties niet compleet of incorrect zijn. Hiervoor dragen wij geen verantwoordelijkheid. Voor zover het is toegestaan om dit rapport openbaar te maken, is het niet toegestaan om het rapport aan te passen, te redigeren of te wijzigen. Derden kunnen geen rechten ontleen aan de inhoud van het rapport en het eventuele gebruik van het rapport door derden komt voor eigen risico. Het rapport dient in zijn geheel te worden beschouwd.

Onderstaand volgen nog enkele specifieke aandachtspunten ten aanzien van de scope van het onderzoek en het rapport zelf:

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

- Als basis voor het onderzoek is gebruikgemaakt van de DigiMV-datasets voor 2021 en 2022 (voor 2022 de voorlopige dataset per 24 juli 2023), waarvan de kwaliteit niet getoetst is. Bij DigiMV worden door de jeugdhulpaanbieder handmatig de (niet-)financiële data aangeleverd. Geconstateerd is dat er geen toezicht is op de kwaliteit en volledigheid van de data in DigiMV en er geen toets op de aangeleverde data wordt uitgevoerd.
- Omdat de meeste organisaties een vereenvoudigde jaarverantwoording aanleveren in DigiMV, zorgt dit ervoor dat het lastig is om een gedegen inzicht te verkrijgen in de financiële situatie van desbetreffende jeugdhulpaanbieders. Dit leidt ertoe dat bepaalde signaleringswaarden niet zichtbaar zijn wanneer er een vereenvoudigde jaarrekening wordt ingediend.
- Doordat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bezig is met het verminderen van de regeldruk voor jeugdhulpaanbieders, zijn niet alle aanbieders in de jeugdhulpsector verplicht om een jaarverantwoording af te leggen. Daardoor zijn solistische jeugdhulpverleners uitgezonderd van enige vorm van jaarverantwoording via DigiMV. Dit kan de verkrijging van adequate inzichten in de jeugdhulp belemmeren.
- Om de eenmanszaak en VOF ook mee te kunnen nemen in het onderzoek, is er uitgegaan van de maximum WNT-bezoldiging van het betreffende jaar met een kleine opslag. Hierbij is wel aangenomen dat de ondernemers fulltime werken.
- Het rapport bevat geen waardeoordeel over aanbieders die buiten de bandbreedte vallen. Het gaat om een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de resultaten. Voor het afwijken van de bandbreedtes kunnen geldige bedrijfs- en beleidsmatige verklaringen voor zijn.
- Doordat de wetgeving rondom ultimate beneficial owners (UBO) voorlopig is stopgezet, is voor enkele structuren het onmogelijk om te achterhalen wie de UBOs van desbetreffende aanbieders zijn. Dit bemoeilijkt het onderzoeksproces en daardoor kan niet gegarandeerd worden dat alle private equity-partijen die in de jeugdhulpsector actief zijn, geïdentificeerd zijn en meegenomen zijn in het onderzoek.

3 Niet-integere bedrijfsvoering

3.1 Inleiding

In 2015 onderging de jeugdzorg in Nederland een ingrijpende transformatie. Op 1 januari van dat jaar werd de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg van het rijk overgedragen naar de gemeenten. Dit gebeurde door middel van de introductie van de Jeugdwet, waarin de bevoegdheid voor de jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen werd gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Binnen de jeugdhulp in het kader van de jeugdwet hebben meerdere toezichthouders een rol, namelijk de IGJ en de gemeente.²³ De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de jeugdhulp, waarbij zij de coördinatie, financiering, organisatie en borging van de jeugdhulp dragen. Daarnaast houden zij toezicht op de rechtmatigheid. IGJ richt zich op de kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp voor jongeren. Tot slot is er de Jeugdautoriteit, die zich richt op het waarborgen van de continuïteit van jeugdhulp door monitoring en signalering van jeugdhulpverleners en het verrichten van stelselonderzoeken.

²³ Vanaf 2025 krijgt de NZa toezichthoudende taken op de Jeugdzorg. Op dit moment houdt de NZa alleen toezicht op aanbieders in de Zvw en Wlz.

In dit hoofdstuk richten we ons op een analyse van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders en de daarmee samenhangende risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de jeugdhulp. We onderzoeken de verschillende verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering en proberen inzicht te krijgen in wat dit veroorzaakt, waarmee deelvraag 1 van het onderzoek wordt uitgewerkt.

3.1.1 Definitievorming

Er is geen (eenduidige) juridische definitie voor niet-integere bedrijfsvoering. Bovendien is er voor aanvang van het onderzoek geen specifieke definitie vastgesteld door de opdrachtgever. Uit het literatuuronderzoek volgt dat binnen de publieke opinie, de wetenschappelijke literatuur en beleidsmakers verschillende definities voor integriteit gehanteerd wordt.²⁴ Het concept integriteit is vatbaar voor invloeden van maatschappelijke veranderingen en kan op diverse wijzen worden geïnterpreteerd. Dit omvat onder andere betrouwbaarheid (handelen naar het afgesproken woord), deugdzaamheid (moreel het goede doen), authenticiteit (intrinsieke motivatie) en reflectie (kritische verhouding tot normen en regels). Integriteit is vaak gekoppeld aan deugdzaam gedrag en speelt een rol bij het voorkomen van diverse ongewenste situaties, zoals fraude, corruptie, belangenverstremming, ongewenst gedrag, onduidelijkheid, oneerlijkheid, intimidatie, plagiaat en tunnelvisie.²⁵ Deze vormen van ongewenste bedrijfsvoering manifesteren zich binnen jeugdhulpaanbieders in vijf situaties: (1) conflicterende belangen en verwachtingen, (2) omgaan met fouten, (3) (bestuurders)beloningen, (4) negatieve systeemprikkels en (5) groepsdruk.²⁶ Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat ambtenaren van overheidsinstanties integer handelen indien zij vanuit publieke waarden, zoals rechtmatigheid, transparantie, efficiëntie en effectiviteit hun taak verrichten.²⁷

Net zoals in de media en de (wetenschappelijke) literatuur ontbreekt ook vanuit de politiek een eenduidige definitie voor niet-integere bedrijfsvoering; hoewel politici het begrip bespreken, geven ze vaak geen duidelijke uitleg van wat zij precies bedoelen met niet-integere bedrijfsvoering. In de parlementaire stukken met betrekking tot het wetsvoorstel voor integere bedrijfsvoering in de zorg (Wibz) benadrukt de minister het belang dat organisaties die met publieke middelen gefinancierd worden, hun voornaamste focus leggen op het behartigen van maatschappelijke belangen. In dit kader wordt van jeugdhulpaanbieders verwacht dat zij streven naar kwalitatieve, toegankelijke en betaalbare jeugdhulp.²⁸

Hoewel er geen vastgestelde definitie voor niet-integere bedrijfsvoering is, hebben alle betrokken partijen hun eigen invulling van niet-integere bedrijfsvoering. Om meer duiding te kunnen geven aan het begrip niet-integere bedrijfsvoering zijn er interviews gehouden met betrokken partijen (zie paragraaf 2.2) waarbij vanuit hun eigen beleid en casuïstiek een definitie is gedestilleerd. Uit desbetreffende interviews is geconstateerd dat er geen uniforme definitie is voor niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdhulpsector en de verschillende toezichthouders elk hun eigen definitie en toetsingskaders hanteren. Deze diverse

²⁴ Centrum voor ethiek en gezondheid, *'Integriteit in zorgorganisaties: perspectieven van bestuurders'*, januari 2016

²⁵ Centrum voor ethiek en gezondheid, *'Integriteit in zorgorganisaties: perspectieven van bestuurders'*, januari 2016, p.16-26

²⁶ Centrum voor ethiek en gezondheid, *'Integriteit in zorgorganisaties: perspectieven van bestuurders'*, januari 2016

²⁷ Kerkhoff, A. D. N., & Wal, Z. van der. (2023). Integriteit in overheidsorganisaties: quo vadis?. Den Haag: Venster voor Medewerkers, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.1

²⁸ Tweede Kamer, Memorie van Toelichting WIBZ, Vergaderjaar 2022-2023, [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders \(Wibz\) \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie-wetsvoorstel-integere-bedrijfsvoering-zorg-en-jeugdhulpaanbieders-wibz/)

definities uit de interviews komen in essentie neer op "het oneigenlijk gebruik van zorggelden voor andere doeleinden dan het maatschappelijk belang, de jeugdhulp van patiënten of cliënten."

Voor het onderzoek wordt er geen duiding gegeven aan het begrip niet-integere bedrijfsvoering, maar wordt aan de hand van zowel de kwantitatieve als kwalitatieve toetsingskaders een algeheel beeld van de verschijningsvormen van (niet-)financiële structuren uiteengezet, die mogelijk niet-integere bedrijfsvoering faciliteren. De vastgestelde toetsingscriteria zijn afkomstig uit de literatuur (zie paragraaf 2.3.1) en gevalideerd tijdens de interviews met betrokken partijen.

Voorbeelden van niet-integere bedrijfsvoering definitie uit interviews met betrokken partijen

Niet-integere bedrijfsvoering kan op verschillende manieren voorkomen. Hierbij gaat het niet alleen om de financiële kant van de jeugdhulp:

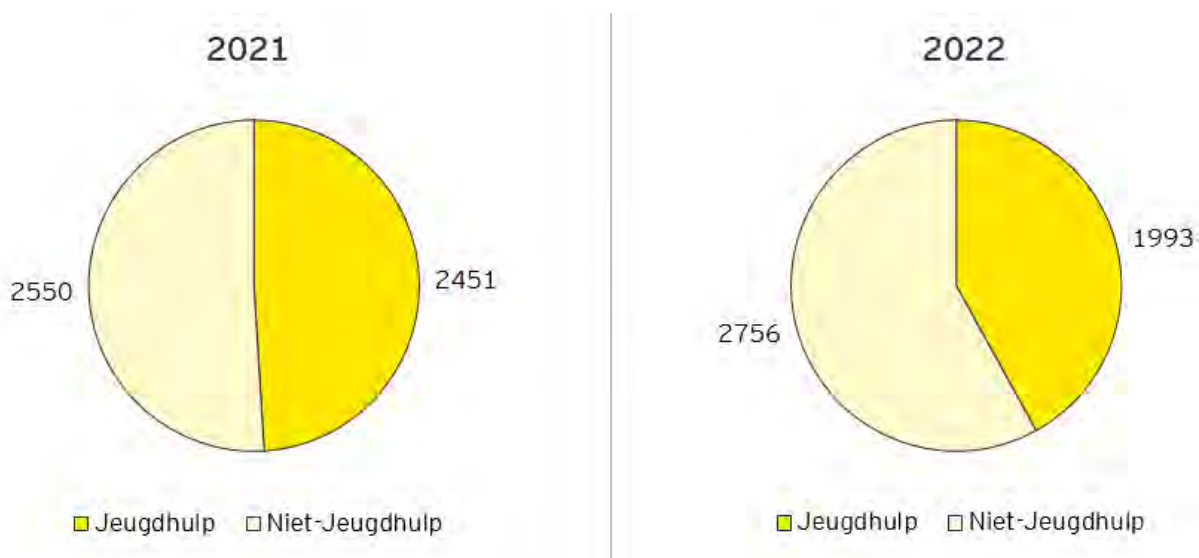
- "Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulp is het gebruiken van jeugdhulpgelden anders dan de hulp voor cliënten, waarbij eigen belang voorop wordt gezet."
- "Steeds vaker zien we dat jeugdhulpaanbieders wollige groepsstructuren opzetten, waardoor het voor toezichthoudende partijen niet inzichtelijk is welke entiteit de jeugdhulp verricht en welke financiële stromen tussen deze groepsentiteiten lopen."
- "Er zijn jeugdhulpaanbieders die bewust de jeugdhulpaanbieder failliet laten gaan, waarna zij onder een andere naam een doorstart maken en de cliënten behouden. Hierdoor is voor toezichthoudende partijen het lastiger om de niet-integere bestuurder aan te pakken, aangezien toezichthouders veelal onderzoek doen naar de entiteiten zelf. De bestuurders kunnen op deze manier van de radar verdwijnen."
- "Jeugdhulpaanbieders declareren jeugdhulpactiviteiten die zij niet hebben geleverd, of zorgen ervoor dat cliënten een te zware hulpindicatie krijgen, waardoor zij meer kunnen declareren."
- "Er zijn jeugdhulpaanbieders die dubbele uren declareren. Er was een zelfstandige hulpverlener (zpz'er) die 62 uur per week aan hulp leverde. Later bleek dat wanneer hij van de ene naar de andere cliënt reed, hij alvast een gesprek voerde met de tweede cliënt, maar deze uren dubbel in rekening bracht. Dit betekende dat hij ze zowel als reistijd bij de eerste cliënt en als behandeluren bij de tweede cliënt declareerde."
- "De focus moet liggen op het welzijn van de cliënt in plaats van op financiële winst. Dit vereist een houding van loyaliteit naar de cliënt, opdrachtgever en wetgever. Hoewel sommige jeugdhulpaanbieders menen goede hulp te leveren, wordt betoogd dat dit niet altijd het geval is. Niet-integere bedrijfsvoering is niet altijd bewust, maar het resultaat van verschillende factoren."

3.2 Scoping voor het onderzoek

Jeugdhulpaanbieders die personeel in dienst hebben moeten jaarlijks hun jaarverantwoording aanleveren bij Jaarverantwoording Zorg. Deze data worden vervolgens toegevoegd aan de DigiMV-dataset, bestaande uit zowel een openbare als een afgesloten dataset. Voor 2021 hebben 5.001 zorgaanbieders hun jaarverantwoording aangeleverd, waarvan 2.451 aanbieders bij DigiMV hebben aangegeven actief te zijn in de jeugdhulpsector (zie figuur 4). Voor 2022 betreft het 4.749 zorgaanbieders, waarvan 1.993 aanbieders aangegeven hebben actief te zijn in de jeugdhulpsector. Het is niet mogelijk om de precieze reden voor de afname in de aanlevering van jaarverslagen vast te stellen. Uit het onderzoek blijkt dat er 284 aanbieders ontbreken in vergelijking met 2021. Ongeveer 25% van deze aanbieders, die in 2021 nog in de populatie aanwezig waren, heeft zich in 2022 uitgeschreven bij het handelsregister. Het resterende deel, namelijk 75%, bestaat nog steeds, maar het overgrote deel heeft geen jaarrekening gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel (KVK). Men heeft de optie om als groep gezamenlijk één aangifte te doen bij

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

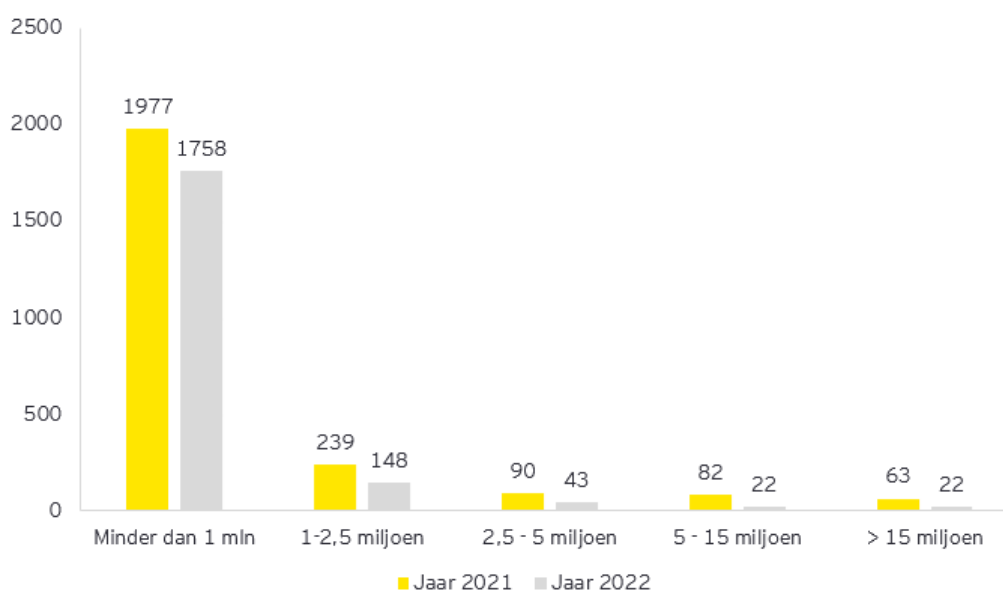
DigiMV, of individueel als afzonderlijke aanbieders aangifte te doen. Het is mogelijk dat deze aanbieders ervoor hebben gekozen om gezamenlijk aangifte te doen, iets wat ze het voorgaande jaar niet deden. Daarnaast kan door het gebruik van de voorlopige dataset voor 2022 per 24 juli 2023 het aantal jeugdhulpaanbieders zijn afgenomen ten opzichte van de vastgestelde dataset voor 2021.



Figuur 4 Het aantal jeugdhulpaanbieders in DigiMV opgesplitst in twee categorieën: aanbieders die jeugdhulp verlenen en aanbieders die geen jeugdhulp verlenen.

Van de 2451 jeugdhulpaanbieders in 2021 heeft 80% een jaaromzet van 1 miljoen of minder. In 2022 stijgt dit percentage tot ruim 88% (zie figuur 5).

Aantal jeugdhulpaanbieders per omzetgroep



Figuur 5 Overzicht van aantal jeugdhulpaanbieders per omzetgrootte die financiering ontvangen uit de Jeugdwet over de jaren 2021 en 2022.

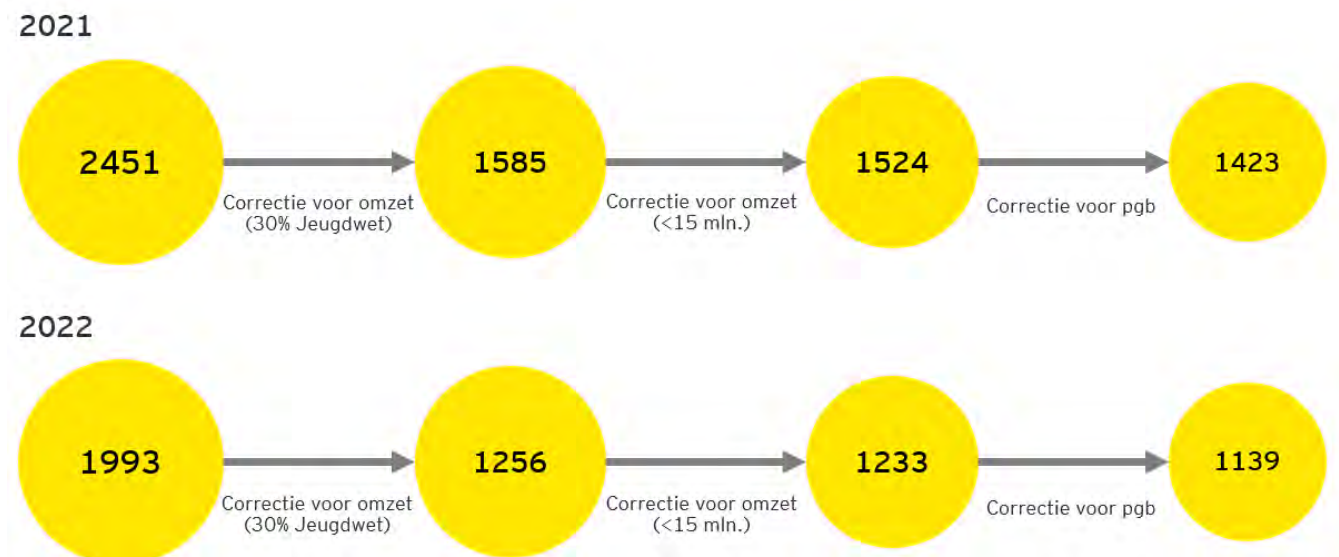
Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Om consistentie te waarborgen met eerdere onderzoeken, is voor dit onderzoek een minimale drempelwaarde van 30% vastgesteld voor de inkomsten afkomstig uit de Jeugdwet.²⁹ Hierdoor zijn voor het jaar 2021 in totaal 1.585 jeugdhulpaanbieders en voor het jaar 2022 1.256 aanbieders betrokken in onze analyse.

Verschillende onderzoeken, waaronder die van Jeugdzorg Nederland, tonen aan dat de relatief hoogste winsten doorgaans worden behaald door jeugdhulpaanbieders met een jaarlijkse omzet van minder dan 15 miljoen euro. Hierom concentreert dit onderzoek zich op jeugdhulpaanbieders met een omzet onder de 15 miljoen euro, met als doel inzicht te verkrijgen in de oorzaak van het positieve resultaat en mogelijke vormen van niet-integere bedrijfsvoering. Dit betekent dat er in totaal 1.524 jeugdhulpaanbieders voor 2021 en 1.233 jeugdhulpaanbieders voor 2022 zijn onderzocht.

Tijdens de eerste analyses werd opgemerkt dat jeugdhulpaanbieders die uitsluitend persoonsgebonden budget-activiteiten (hierna pgb-activiteiten) aanboden of een combinatie van jeugdhulp inclusief pgb-activiteiten, afwijkende winstpercentages hadden in vergelijking met jeugdhulpaanbieders zonder pgb-activiteiten. De gemiddelde winstpercentages van pgb-aanbieders in 2021 lagen rond de 15%. Om vertroebeling van het onderzoek te voorkomen, zijn jeugdhulpaanbieders met pgb-activiteiten apart geanalyseerd met dezelfde toetsingscriteria en de bijpassende medianen en signaleringswaardes.

Door de splitsing bestaat de onderzochte populatie exclusief pgb-aanbieders uit 1.423 jeugdhulpaanbieders in 2021 en 1.139 jeugdhulpaanbieders in 2022 (figuur 6).



Figuur 6 Scoping van de onderzoekspopulatie (aantallen jeugdhulpaanbieders) voor de jaren 2021 en 2022, waarbij correcties zijn gemaakt voor percentage van de inkomsten verkregen uit de Jeugdwet (>30%), de totale omzet (<15 miljoen) en een correctie voor jeugdhulpaanbieders die pgb-activiteiten verrichten.

²⁹ Jeugdzorg Nederland - Financiële analyse jeugdzorgorganisaties, oktober 2020

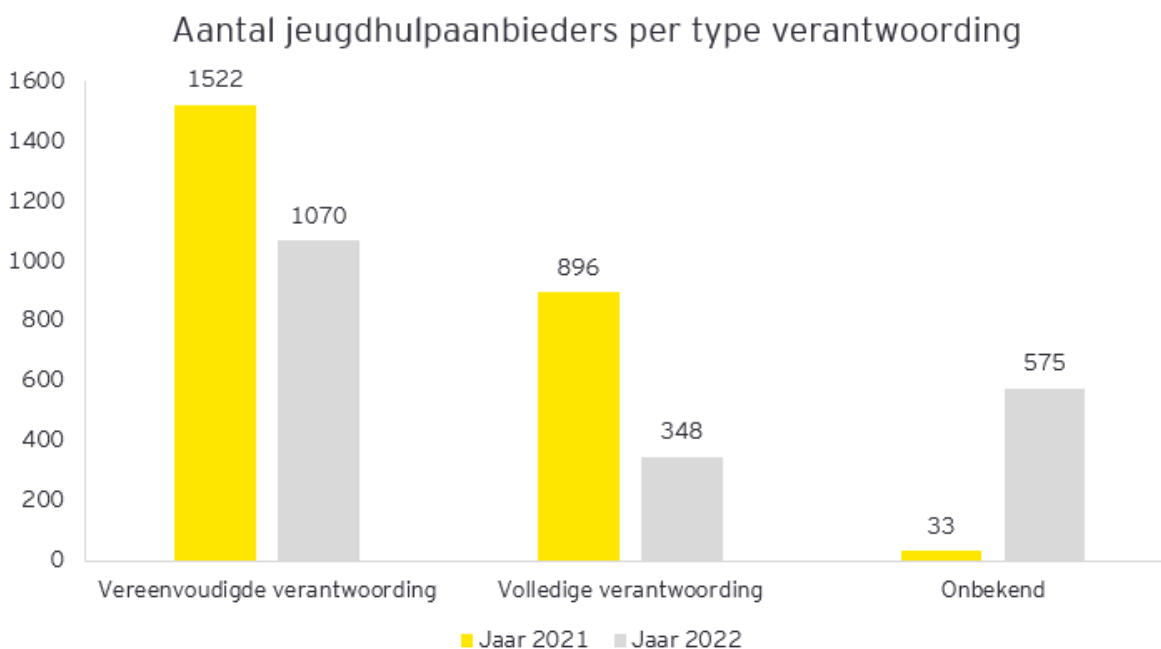
Follow the Money, *Geldstromen in jeugdzorg voor het eerst inzichtelijk na groot data-onderzoek door FTM*, 21 sep 2021

3.3 Aangeleverde data door jeugdhulpaanbieders

Als een jeugdhulpaanbieder een jaarverantwoording moet indienen, zijn er twee benaderingen, namelijk de volledige jaarverantwoording en de vereenvoudigde jaarverantwoording. Welke verantwoording van toepassing is, hangt af van de grootte van de jeugdhulpaanbieder. Als aan bepaalde criteria is voldaan op basis van de grootte (zie paragraaf 2.3.1), kan de jeugdhulpaanbieder in aanmerking komen voor de vereenvoudigde jaarverantwoording, waarbij minder gedetailleerde financiële gegevens vereist zijn. In het geval van kleinere jeugdhulpaanbieders houdt dit in dat ze naast het indienen van minder gedetailleerde financiële gegevens, zoals alleen de cijfers voor de balansposten en de winst- en verliesrekening, ook vrijgesteld zijn van een accountantscontrole.

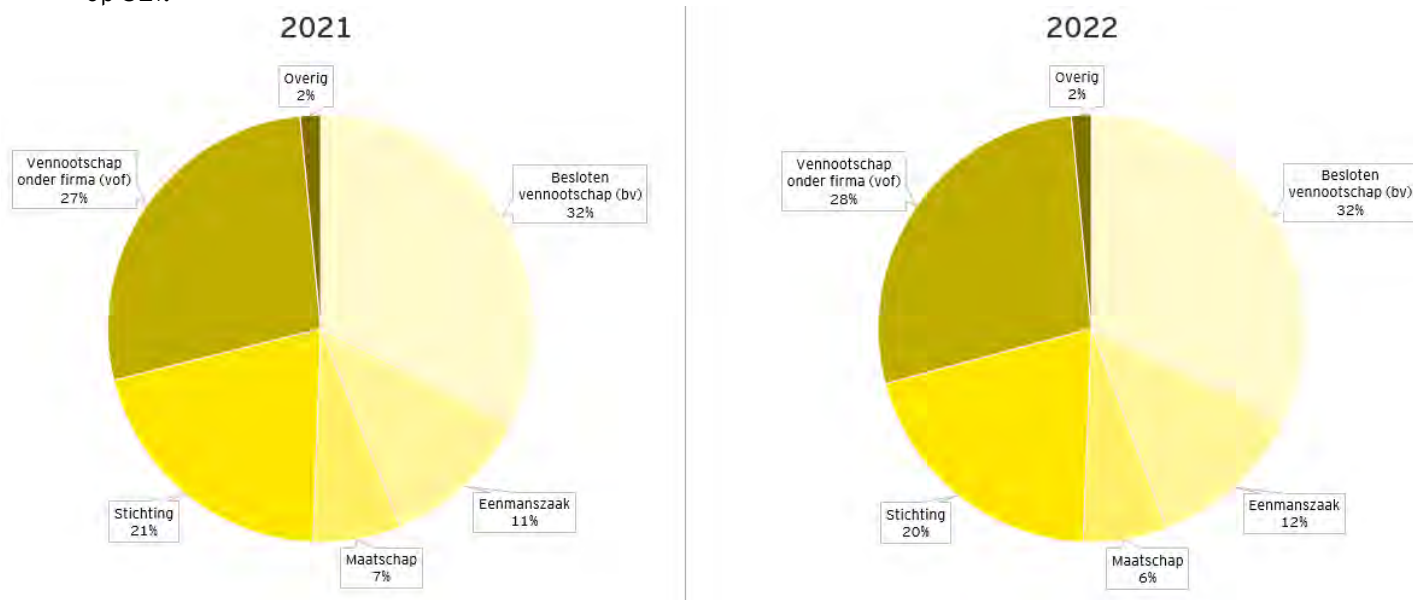
Uit de data van DigiMV blijkt dat over 2021, 62 procent van de jeugdhulpaanbieders een vereenvoudigde jaarrekening heeft ingediend, zoals te zien is in figuur 7. Dit komt overeen met de verwachting, omdat het merendeel van de jeugdhulpaanbieders zich in de omzetcategorie van minder dan 1 miljoen bevindt, zoals aangegeven in figuur 5.

In 2021 is vastgesteld dat een bepaald aantal jeugdhulpaanbieders, namelijk 33 aanbieders, niet heeft aangegeven of ze een vereenvoudigde of volledige jaarverantwoording hebben ingediend. In 2022 zijn dit 575 aanbieders. De reden voor deze "onbekend" status bij deze jeugdhulpaanbieders is dat aanbieders die verschillende gecombineerde activiteiten aanbieden, die niet uitsluitend gerelateerd zijn aan jeugdhulp, niet worden gevraagd naar het type jaarverantwoording dat ze indienen, en hierdoor ontbreken de gegevens in het DigiMV-systeem. Aanbieders die tevens als onderwijsaanbieder, veilig thuis-aanbieder of gecertificeerde aanbieder fungeren, zijn automatisch verplicht om een volledige jaarverantwoording in te dienen, wat resulteert in het label "onbekend" in de gegevens. Voor het onderzoek heeft het ontbreken van deze gegevens geen effect gehad.



Figuur 7 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders per type jaarverantwoording voor de jaren 2021 en 2022.

In de jeugdhulpsector opereren diverse juridische rechtsvormen. Uit figuur 8 blijkt dat er tussen 2021 en 2022 weinig tot geen verandering is in de verdeling van deze juridische rechtsvormen. Concreet blijkt dat het percentage besloten vennootschappen in de jeugdhulpsector in beide jaren onveranderd is gebleven op 32%



Figuur 8 Uiteenzetting van de rechtsvormen binnen de jeugdhulpsector voor de jaren 2021 en 2022 in procenten

Casuïstiek met betrekking tot rechtsvormen

Tijdens een interview is er een casus naar voren gekomen waarbij er een partij was die zich als nieuwe (jeugd)hulpaanbieder op de markt wilde begeven. Alvorens toe te treden tot de markt, werden er financiële middelen, in de vorm van een lening, aangevraagd bij de bank. Voor het verstrekken van een lening eiste de bank dat de nieuwe aanbieder niet als een stichting maar als een besloten vennootschap de activiteiten zou aanbieden.

“De bank gaf aan dat er een besloten vennootschap opgezet moest worden, met daarboven een holding bv. De aandelen van deze holding zouden als garantie bij de bank liggen. Daarnaast stonden wij als bestuurders van de holding deels garant voor de lening. Voor de buitenwereld wordt er een ondoorzichtige structuur opgezet, waarbij transparantie verloren gaat. En dit terwijl wij niet zelf voor deze structuur gekozen hebben.”

3.3.1 Eenmanszaken en vof's

In dit onderzoek naar niet-integere bedrijfsvoering hebben wij verschillende financiële gegevens en verhoudingen daartussen geanalyseerd, waaronder de winstmarge. In het geval van eenmanszaken en vennootschappen onder firma (vof) omvat het resultaat na belastingen ook de ondernemersbeloning, wat mogelijk tot een vertekend beeld kan leiden. In eerdere onderzoeken, zoals die van Follow the Money, zijn eenmanszaken en vof's om die reden uit de onderzoekspopulatie weggelaten. Dit zou betekenen dat voor

de jaren 2021 en 2022 respectievelijk 38,8% en 39,6% van de jeugdhulpaanbieders die in scope vallen niet in het onderzoek zouden zijn meegenomen.

In dit onderzoek zijn eenmanszaken en vof's wel opgenomen in de onderzoekspopulatie, maar zijn de resultaten na belastingen gecorrigeerd met een bezoldiging gebaseerd op grond van de Wet Normering Topinkomsten (WNT). Deze correctie is bedoeld om een vergelijkbaarheid te creëren tussen eenmanszaken, vof's en andere onderzochte aanbieders.³⁰ Dit betekent dat in beginsel voor dit onderzoek voor de jaren 2021 en 2022 de bezoldiging voor bestuurders van een jeugdhulpaanbieder op respectievelijk 116.000 en 120.000 euro zou worden vastgesteld. Om enige ruimte voor ondernemerschap en incidentele resultaten aan te houden, is voor het onderzoek de hoogte van de bezoldiging vastgesteld op een hogere trede van de WNT-norm, respectievelijk 141.000 euro en 146.000 euro.³¹ Voor eenmanszaken wordt dit bedrag afgetrokken van het vastgestelde resultaat na belastingen, terwijl bij vof's per vennoot een correctie wordt toegepast alvorens het rendement op de totale zorgopbrengsten te berekenen.

3.4 Resultaten 14 financiële toetsingscriteria

Jeugdhulpaanbieders excl. pgb-activiteiten

Jeugdhulpaanbieders actief in 2021 en/of 2022 worden geëvalueerd aan de hand van veertien financiële toetsingscriteria, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.3. In figuur 9 wordt een samenvatting gegeven van het aantal aanbieders dat in de jaren 2021 en 2022 deel uitmaakte van de onderzochte populatie per toetsingscriterium en het aantal aanbieders dat afwijkt van de vastgestelde bandbreedte.

³⁰ Na analyse van de WNT zijn de volgende punten toegekend: kennisintensiteit (3 punten), aantal taken (1 punt), aantal relevante financieringsbronnen (2 punten), omzet (1 punt). Totaal 7 punten

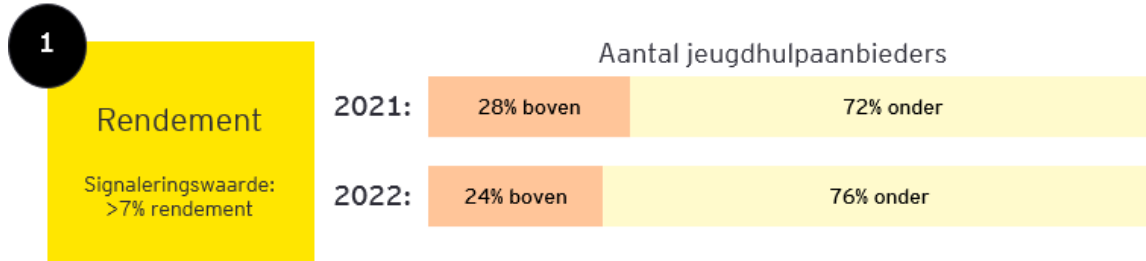
³¹ De verhoogde bezoldiging betreft de WNT-norm voor jeugdhulpaanbieders die 8 punten behalen bij de toetsing aan de WNT-criteria.

Toetsingscriteria	2021	2021	2022	2022
	Aantal getoetste aanbieders	Aantal afwijkende aanbieders	Aantal getoetste aanbieders	Aantal afwijkende aanbieders
1. Rendementen	1423	394	1139	273
2. Inkomsten per fte	1423	441	1139	415
3. Opbrengsten onderaanneming	234	112	202	95
4. Kosten onderaanneming	282	135	291	141
5. Kosten hotelmatige activiteiten	250	123	171	83
6. Huur & Leasekosten	324	153	217	94
7. Rentelasten	354	167	224	108
8a. Vordering op groepsmaatschappij (<12 maanden)	110	52	70	33
8b. Vordering op groepsmaatschappij (>12 maanden)	11	11	8	8
9a. Vordering op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen (<12 maanden)	59	28	37	18
9b. Vordering op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen (>12 maanden)	6	6	4	4
10. Vorderingen op storting aandeelhouders	6	6	3	3
11. Schulden aan groepsmaatschappijen (excl. Bank)	78	38	57	26
12. Schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen (excl. Banken)	36	17	20	9
13a. Loonkosten per fte (lager dan toetsingsbreedte)	1215	423	936	348
13b. Loonkosten per fte (hoger dan toetsingsbreedte)	1215	409	936	362
14. Totale personeelskosten	1215	531	936	333

Figuur 9 Overzicht van het aantal jeugdhulpaanbieders dat in de jaren 2021 en 2022 tot de onderzoekspopulatie per toetsingscriteria behoorde, evenals het aantal aanbieders dat afweek van de vastgestelde bandbreedte.

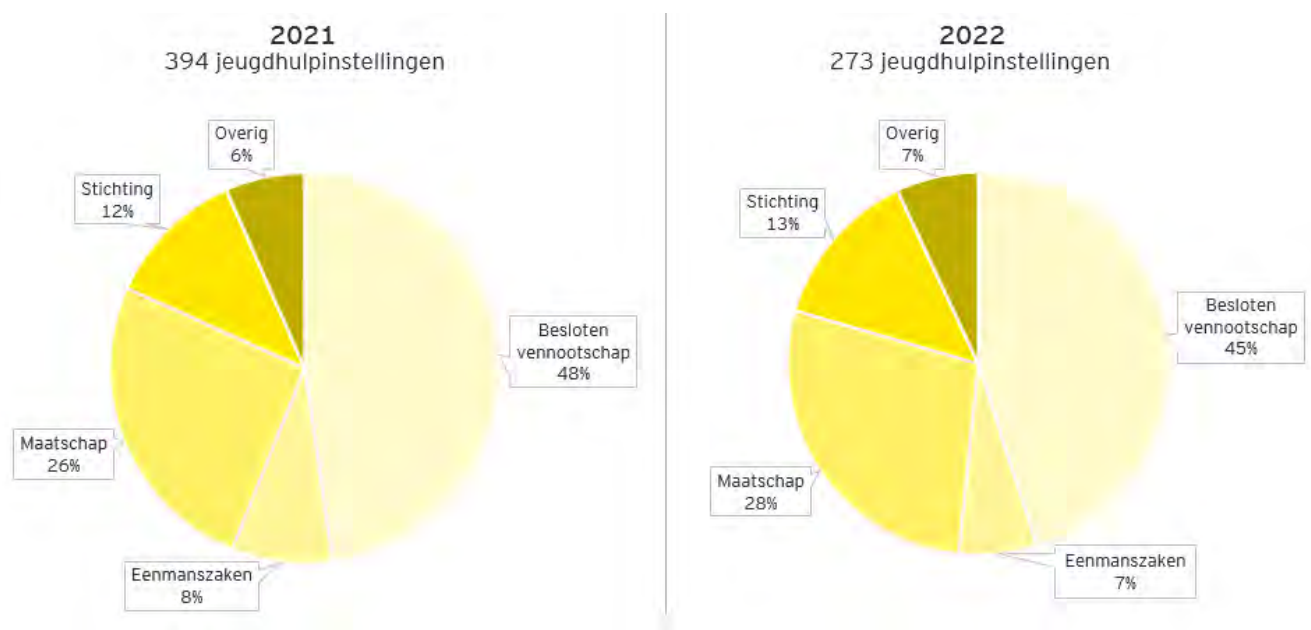
In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de verschillende toetsingscriteria, waarbij jeugdhulpaanbieders die afwijken van de vastgestelde bandbreedte - lager of hoger dan de signaleringswaarde - nadere toelichting krijgen.

3.4.1 Rendementen



Voor 2021 en 2022 zijn er respectievelijk 394 en 273 jeugdhulpaanbieders die een resultaat na belastingen behalen van meer dan 7% ten opzichte van de totale zorgopbrengsten. In deze gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen de winstbronnen bij jeugdhulpaanbieders met gecombineerde activiteiten. Het is dus mogelijk dat andere activiteiten dan jeugdhulp verantwoordelijk zijn voor een positief rendement.

Figuur 10 toont de procentuele verhouding tussen de verschillende rechtsvormen van aanbieders die een winst behalen van meer dan 7% voor de jaren 2021 en 2022. Daaruit blijkt dat dit voornamelijk besloten vennootschappen zijn, respectievelijk 48% en 45%.



Figuur 10 Aantal jeugdhulpaanbieders die meer dan 7% winst voor de jaren 2021 en 2022.

Voor de eenmanszaken en vennootschappen onder firma's is er een WNT-correctie toegepast alvorens de rendementen van deze jeugdhulpaanbieders te bepalen, zoals toegelicht in paragraaf 3.3.1. *Eenmanszaken en vof's*. In tabel 1 is het effect van de correctie weergegeven op het aantal jeugdhulpaanbieders dat een rendement behaalt van hoger van 7%. Voor de jaren 2021 en 2022 is eerst het aantal jeugdhulpaanbieders met een rendement van meer dan 7% uiteengezet, alvorens het aantal aanbieders met een rendement van hoger van 7% na de WNT-correctie vast te stellen.

Rechtsvorm	2021	2021 (Na WNT-correctie)	2022	2022 (Na WNT-correctie)
Eenmanszaak	181	32	164	18
Vennootschap onder firma (vof)	442	19	394	16

Tabel 1 Uiteenzetting van de gevolgen van de WNT-correctie op het aantal jeugdhulpaanbieders die >7% rendement behalen.

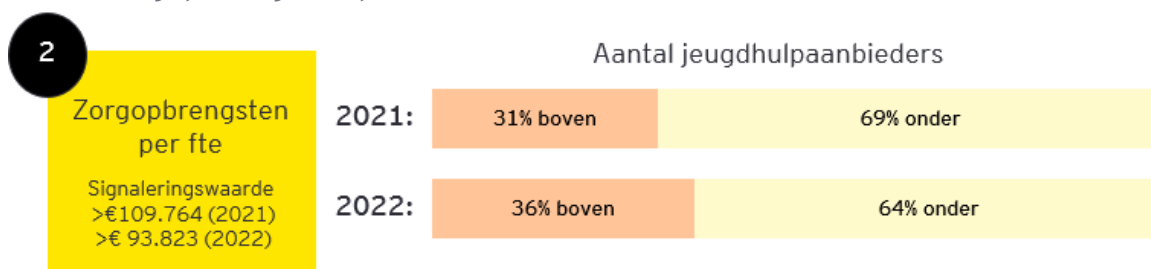
Additionele observatie met betrekking tot rendementen

In 2021 waren er 394 jeugdhulpaanbieders met een marge hoger dan 7%. Daarvan waren er in de dataset 23 organisaties waarin de naam “zorgboerderij” voorkwam. De gemiddelde winstmarge voor deze groep bedroeg 34%. Daarnaast waren er 9 van deze zorgboerderijen die meer dan 70% van hun inkomsten uit de jeugdhulp haalden. Zorgboerderijen behaalden een gemiddelde jaarlijkse omzet van 280 duizend euro, met een gemiddelde winstmarge van 30%.

De dataset bevatte 45 jeugdhulpaanbieders met de naam “gezinshuis” waarbij de winstmarge gemiddeld hoger was dan 7%, gezamenlijk waren zij goed voor een omzet van 19,6 miljoen euro, met een gemiddelde winstmarge van 22%.

Bovendien werden er in dezelfde dataset 38 organisaties aangetroffen met “psychologie/psychologen” in hun naam, die een winst van meer dan 7% behaalden. Deze organisaties hadden ongeveer 84% van hun inkomsten uit de jeugdhulp, met een gemiddelde winstmarge van 30%.

3.4.2 Zorgopbrengsten per fte



Er zijn 441 (2021) en 415 (2022) jeugdhulpaanbieders die hogere opbrengsten per fte hebben dan de signaleringswaarde. Dit aandeel is in 2022 gestegen.

De gegevens van 2021 tonen een aanzienlijke variatie in inkomsten per fte. Van de 441 jeugdhulpaanbieders die boven de signaleringswaarde uitkomen, zijn er 30 aanbieders die meer dan een miljoen aan jeugdhulpinkomsten per fte hebben. Deze aanbieders verrichten veelal activiteiten in de vorm van een gezinshuis (10 aanbieders), psychologische hulp- en ondersteuningsactiviteiten (9 aanbieders) en ambulante zorg (5 aanbieders). De laagste van deze top 30 aanbieders ontvangt €1.041.175 per fte aan inkomsten vanuit de Jeugdwet, en de hoogste ontvangt €16.557.900 per fte aan inkomsten, waarbij deze slechts 0,01 fte heeft verantwoord. Het is interessant op te merken dat binnen deze 30 jeugdhulpaanbieders het gemiddelde aantal fte per organisatie 0,75 bedraagt, waarbij de onderlinge variatie groot is. Eén specifieke organisatie, een gezinshuis, heeft slechts 0,01 fte in dienst, terwijl de

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

aanbieder met de hoogste fte van deze 30 aanbieders 6 fte in dienst had. Deze aanbieder was een combinatie-aanbieder die zich bezighield met het aanbieden van jeugdhulparrangementen voor jeugdigen bij agrarische bedrijven. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gerapporteerde fte inclusief inhuur van ZZP'ers is.

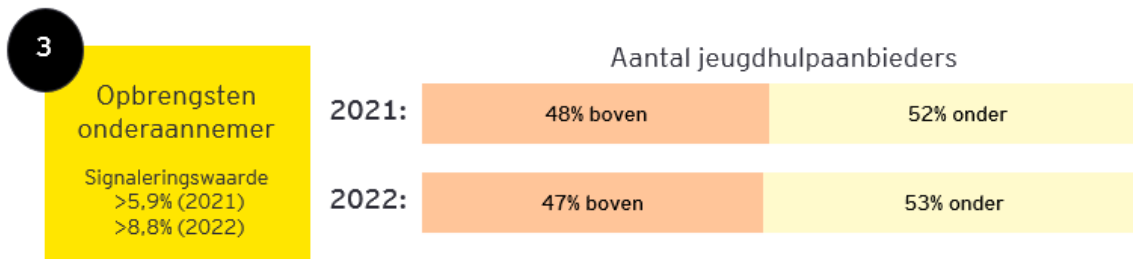
Voor 2022 zijn er 415 jeugdhulpaanbieders die boven de signaleringswaarde vallen, waarvan 28 aanbieders meer dan 1 miljoen inkomsten per fte uit de Jeugdwet ontvangen. Hierbij gaat het vooral om gezinshuizen (16 aanbieders), dag- en nachtverblijven (6 aanbieders) en psycholoogaanbieders (5 aanbieders). De hoogste inkomsten per fte bedraagt €6.263.100, en de laagste bedraagt €1.019.718 per fte aan inkomsten vanuit de Jeugdwet. Voor de top 28 jeugdhulpaanbieders is het gemiddelde aantal fte 0,37. Eén specifieke aanbieder, namelijk een psychologenpraktijk, registreerde dat zij 0,01 fte in dienst had, terwijl het hoogste aantal fte binnen de top 28 jeugdhulpaanbieders 6 fte bedroeg. Deze specifieke organisatie betrof een combinatie-aanbieder die zowel jeugdhulp, geestelijke gezondheidszorg als gehandicaptenzorg aanbood.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- "Het is een bekend fenomeen dat kleine bedrijven vaak relatief meer winst maken dan grote bedrijven. Dit komt voornamelijk door de lagere overheadkosten die zij hebben. Maar er is nog een andere factor die hierbij een rol speelt: de zorgtarieven die door de gemeente worden betaald en gebaseerd zijn op 1.300 uur. Als een kleinere zorgverlener meer dan 1.300 uur draait, kunnen zij al snel extra winsten behalen door simpelweg meer uren in rekening te brengen. Dit kan leiden tot een aanzienlijk verschil in winstcijfers tussen kleine en grote bedrijven in deze branche."
- "Er was een zzp'er die 62 uur per week leverde aan hulp. Met deze persoon is destijds een gesprek gevoerd en is geconstateerd dat als hij in de auto van de ene naar de andere cliënt reed, hij alvast een gesprek voerde met de andere cliënt. Deze uren schreef hij dubbel, namelijk als reistijd bij de eerste klant en als behandeltime bij de tweede klant. Dit was wel enkel te zien omdat het in één gemeente gebeurde. Als het over twee gemeenten was, hadden wij dit nooit kunnen constateren."
- "We zien als gemeente vaak dat bepaalde partijen zich bewust niet inschrijven als het gaat om de aanbesteding, want ze weten toch wel dat er uiteindelijk een patiënt hun kant op komt door het tekort aan plekken. Op deze manier kunnen ze dan hun eigen tarieven hanteren, zonder dat er met de gemeente overlegd wordt over de aanbesteding. Dit heeft meestal te maken met cliënten waarbij de rechter heeft bepaald dat ze opgenomen moeten worden. De gemeente moet eigenlijk nog alleen maar een handtekening zetten, en heeft dus geen verdere inspraak meer."
- "Grottere aanbieders hebben meer vaste lasten, zoals vastgoed- en scholingskosten, waarbij de huidige inkoopbedragen deze lasten niet dragen. Er zou een basistarief moeten gelden, waarbij bepaalde opslagen worden verkregen voor extra services, zodat jeugdhulpgelden eerlijk binnen de sector verdeeld worden."
- "Doordat de minder complexe jeugdhulp bij de meeste gemeentes en regio's dezelfde tarieven hebben als complexe jeugdhulp, wordt er sneller winst gemaakt op minder complexe jeugdhulptypes. Daarbij zijn er geen landelijke standaarden voor contracten zodat uniformiteit bij de inkoop van de jeugdhulp en de verantwoording van desbetreffende jeugdhulp ontbreekt."

3.4.3 Opbrengsten onderaannemer



Hoge opbrengsten van of kosten voor onderaannemerschap kunnen wijzen op risico's voor niet-integer gedrag: vaak is de jeugdhulp die onderaannemers leveren minder goed zichtbaar voor toezichthouders. Ook kan er sprake zijn van een niet-integere relatie tussen hoofd- en onderaannemer.

In 2021 hadden 112 jeugdhulpaanbieders en in 2022 hadden 95 jeugdhulpaanbieders een hogere opbrengst uit onderaannemerschap ten opzichte van de totale zorgopbrengsten dan de signaleringswaarde. Zoals te zien is in figuur 11, valt bijna de helft van de onderzochte aanbieders voor beide jaren boven de signaleringswaarde.

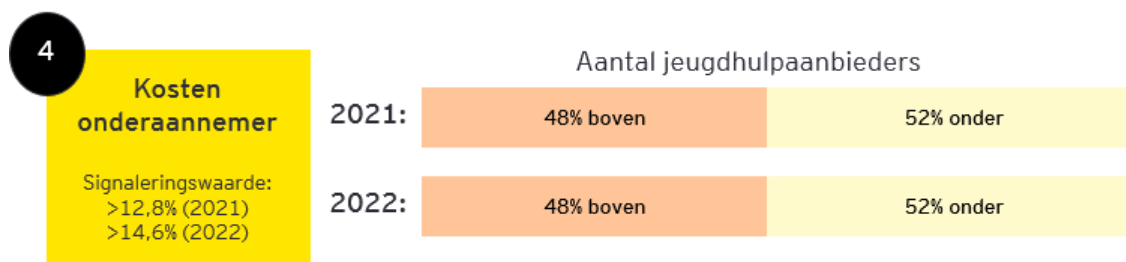
Totale populatie	2021	2022	
	Aantal aanbieders met omzet als onderaannemer	234 jeugdhulpaanbieders	202 jeugdhulpaanbieders
Omzet uit onderaannemerschap	€25 miljoen	€24 miljoen	
Gemiddeld percentage van totale jeugdzorgomzet	9 %	2.7 %	
Boven signaleringswaarde	2021	2022	
	Aantal aanbieders met omzet als onderaannemer	112 jeugdhulpaanbieders	95 jeugdhulpaanbieders
	Omzet uit onderaannemerschap	€21 miljoen	€18 miljoen
	Bandbreedte omzet uit onderaannemerschap	€ 4.300 - € 1,600.000	€ 4.700 - € 1,100.000
	bandbreedte percentage omzet uit onderaannemerschap	6% - 63%	8,9% - 67,5%

Figuur 11 Overzicht inkomsten uit onderaannemerschap, waarbij ook gekeken wordt naar opbrengsten boven de signaleringswaarde van 5.9% (2021) en 8.8% (2022).

De vijf jeugdhulpaanbieders in 2021 met de hoogste procentuele inkomsten uit onderaannemerschap, hebben gezamenlijk een inkomstentotaal van meer dan €800.000 gegenereerd ten opzichte van de €21 miljoen behaald door de aanbieders die boven de signaleringswaarde zitten. Deze aanbieders bieden diensten aan op het gebied van ambulante jeugdhulp, al dan niet met verblijf, en coaching. Als we kijken naar de procentuele verdeling van hun inkomsten, zien we dat drie van deze aanbieders meer dan de helft (>50%) van hun zorginkomsten verkrijgen door middel van onderaannemerschap. Deze specifieke organisaties zijn actief in (psychologische) coaching, trainingen en opvang.

De vijf jeugdhulpaanbieders met de hoogst procentuele inkomsten uit onderaannemerschap in 2022 hebben meer dan € 550.000 aan inkomsten per organisatie, met een gezamenlijk inkomen van €4,2 miljoen, ten opzichte van de €18 miljoen aan opbrengsten vanuit onderaannemerschap verkregen door de jeugdhulpaanbieders die boven de signaleringswaarde zitten. Deze aanbieders bieden diensten aan op het gebied van ambulante jeugdhulp, gedrags- en ontwikkelingshulp en psychische hulp. Wanneer gekeken wordt naar de procentuele verdeling van de inkomsten, zijn er twaalf aanbieders die meer dan de helft (>50%) van haar jeugdhulpinkomsten ontvangen als onderaannemer. Deze organisaties zijn actief in ambulante zorg, het houden van een zorg- of logeerboerderij en opvoedingshulp.

3.4.4 Kosten onderaannemer



In 2021 hadden 135 jeugdhulpaanbieders hogere kosten aan onderaannemers dan de signaleringswaarde. In 2022 was dit voor 141 organisaties het geval. In figuur 12 is te zien dat de totale kosten aan

onderaannemers binnen de onderzoekspopulatie in absolute waarde tussen de jaren is afgenomen, terwijl het percentage van de kosten aan onderaannemer ten opzichte van de totale inkomsten lijkt toe te nemen.

Totale populatie		2021	2022
Kosten aan onderaannemers		282 jeugdhulpaanbieders	291 jeugdhulpaanbieders
Kosten aan onderaannemers		€77 miljoen	€66 miljoen
Gemiddeld van totale omzet		3,7 %	4,9 %
Boven signaleringswaarde		2021	2022
Kosten aan onderaannemers		135 jeugdhulpaanbieders	141 jeugdhulpaanbieders
Kosten aan onderaannemers		€71 miljoen	€60 miljoen
Min-Max kosten aan onderaannemers		€ 7.600 - € 12,800.000	€ 3.000 - € 13,200.000
Min-Max kosten aan onderaannemers		12,9% - 99,2%	14,9% - 100%

Figuur 12 Overzicht kosten aan onderaannemers voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 zijn er veertien jeugdhulpaanbieders gesignaleerd die meer dan één miljoen euro aan kosten hebben voor onderaannemers. De gezamenlijke kosten die zij maken voor inhuur van onderaannemers bedragen €50,2 miljoen ten opzichte van de €71 miljoen verantwoord door de jeugdhulpaanbieders die een procentuele waarde boven de signaleringswaarde hebben. Zij hebben gemiddeld 64,3% van hun totale zorgopbrengsten besteed aan onderaannemers. Deze jeugdhulp houden zich onder andere bezig met psychologische hulp, dagbesteding, huishoudelijke hulp en administratieve werk voor onder andere gezinshuizen.

In 2022 zijn veertien aanbieders die meer dan één miljoen euro hebben besteed aan onderaannemers. De gezamenlijke kosten die zij maken aan onderaannemers zijn €40,9 miljoen ten opzichte van de €60 miljoen die door de aanbieders boven de signaleringswaarde is betaald aan onderaannemers. Opvallend is dat deze veertien aanbieders gemiddeld 287,5% van hun kosten in dat jaar hebben toegewezen aan onderaannemers in verhouding tot hun totale zorgopbrengsten. Het is hierbij van belang om te benadrukken dat dit percentage meer dan 100% kan bedragen wanneer de organisatie inkomsten heeft die niet als zorgopbrengsten worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld inkomsten uit personeelsverhuur of exploitatie van panden.

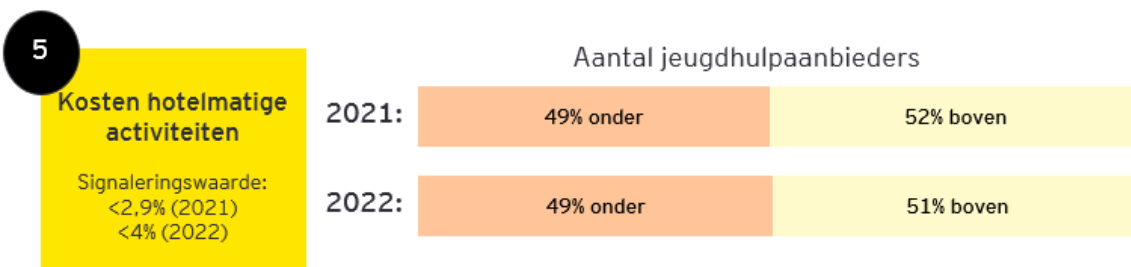
Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- "Als grote jeugdhulpaanbieder werken wij zo min mogelijk met onderaannemers, omdat hierdoor de administratieve lasten en de controlerende taken vanuit de gemeente naar ons verschoven worden. We werken alleen met onderaannemers als gemeentes ons hiertoe verplichten, en dan werken wij alleen samen met de jeugdhulpaanbieders waar de gemeente zelf ook mee samenwerken."
- "Door het vele gebruik van onderaannemers is het als toezichthouder niet meer inzichtelijk welke partijen welk jeugdhulp leveren. Vaak is niet duidelijk wie nou echt de handen aan het bed heeft."
- "Binnen de jeugdhulpsector mist er een bepaalde mate van volwassenheid. Er worden veel verschillende ICT-systemen gebruikt en veel administratie wordt uitbesteed aan onderaannemers, zonder dat de hoofdaannemers duidelijke toetsingscriteria hebben waarop zij deze onderaannemers moeten controleren."

3.4.5 Hotelmatige activiteiten

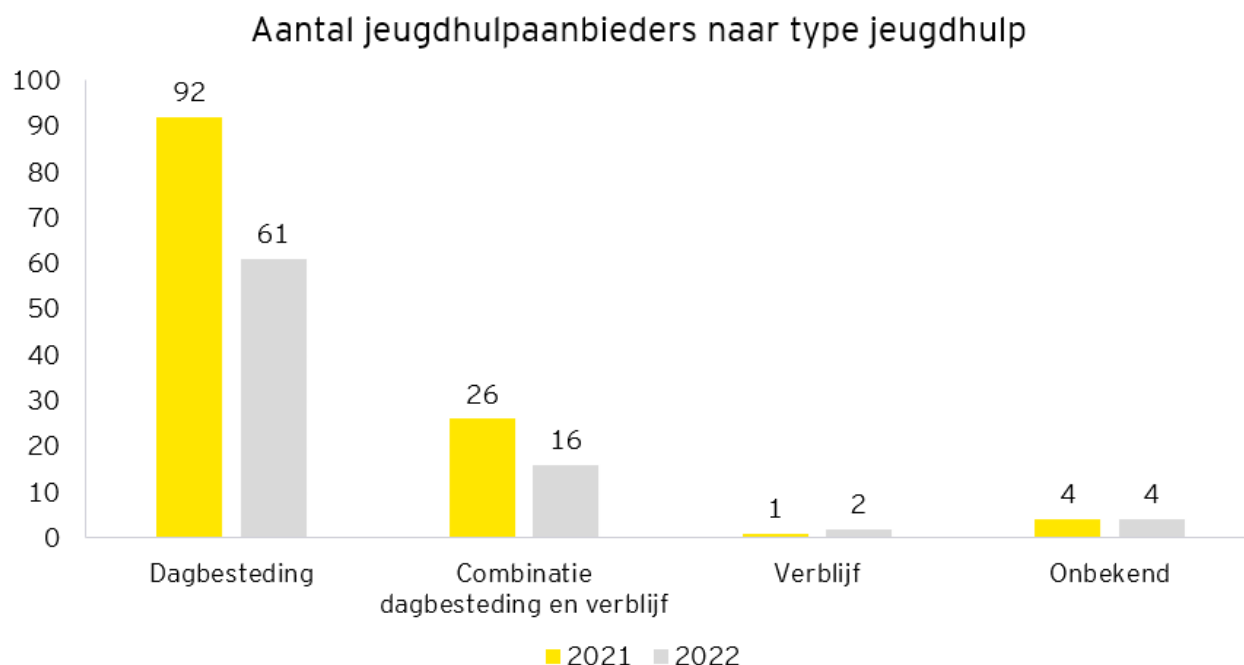


Lage hotelmatige kosten, in combinatie met jeugdhulpactiviteiten met verblijf, kunnen wijzen op niet-integer gedrag, aangezien voor verblijfsactiviteiten kosten moeten worden gemaakt.

In 2021 hadden 123 jeugdhulpaanbieders en in 2022 83 jeugdhulpaanbieders lagere kosten aan hotelmatige activiteiten dan de signaleringswaarde. Hierbij gaat het om veelal besloten vennootschappen (respectievelijk 82 en 55 aanbieders), stichtingen (respectievelijk 21 en 12 aanbieders) en vennootschappen onder firma's (respectievelijk 10 en 7 aanbieders).

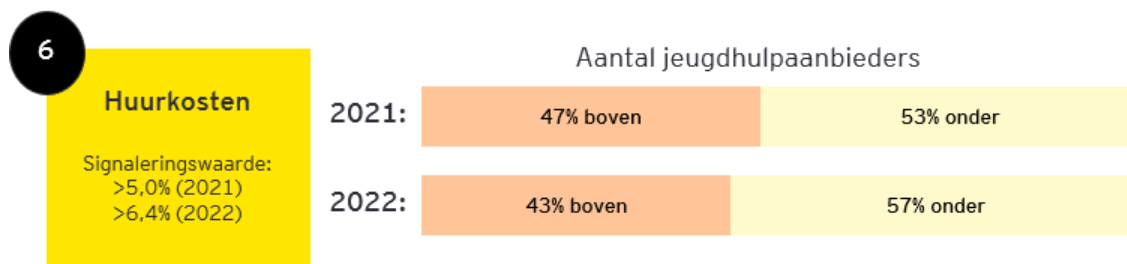
In 2021 en 2022 bood het merendeel van de aanbieders onder de signaleringswaarde jeugdhulpactiviteiten zonder verblijf aan, waarbij dit bestaat uit alleen dagbesteding. Hierbij wordt verwacht dat deze lagere hotelmatige kosten hebben doordat zij nauwelijks tot geen kosten aan voeding- en patiëntgebonden kosten hebben. Echter, één (2021) en twee (2022) organisaties boden jeugdhulpactiviteiten met verblijf of overnachting aan, waarbij zij relatief lage hotelmatige kosten hadden. Daarbij zijn er respectievelijk zesentwintig en zestien jeugdhulpaanbieders die zowel dagbesteding als jeugdhulpactiviteiten met verblijf aanbieden. Er waren in beide jaren ook vier aanbieders die niet hebben aangegeven welk type jeugdhulp zij verleenden (zie figuur 13).

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector



Figuur 13 Type jeugdhulp van de jeugdhulpaanbieders met hotelmatige kosten onder de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

3.4.6 Huurkosten



Hoge huurkosten kunnen wijzen op niet-integer gedrag, omdat deze veroorzaakt kunnen worden door constructies die gericht zijn op het laten weglekken van jeugdhulpgelden.

In 2021 hebben 153 jeugdhulpaanbieders huurkosten boven de signaleringswaarde gerapporteerd. Voor twee van deze aanbieders bleek de verhouding tussen huurkosten en totale zorgopbrengsten meer dan 100% te bedragen. Aanbieders kunnen een percentage van boven de 100% hebben omdat zij naast jeugdhulpopbrengsten ook inkomsten genereren uit andere bronnen, zoals verhuur van panden, uitlening van personeel en hiermee de huurkosten kunnen bekostigen. Zeven aanbieders registreerden huurkosten hoger dan 25% van de zorgopbrengsten. Dit betreffen jeugdhulpaanbieders die (bestuurlijke) adviespraktijken (3 aanbieders), ambulante zorg (2 aanbieders), psychologische hulp (1 aanbieder) en dagverblijf (1 aanbieder) aanbieden. Zie hiervoor figuur 14.

Niet-integer bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

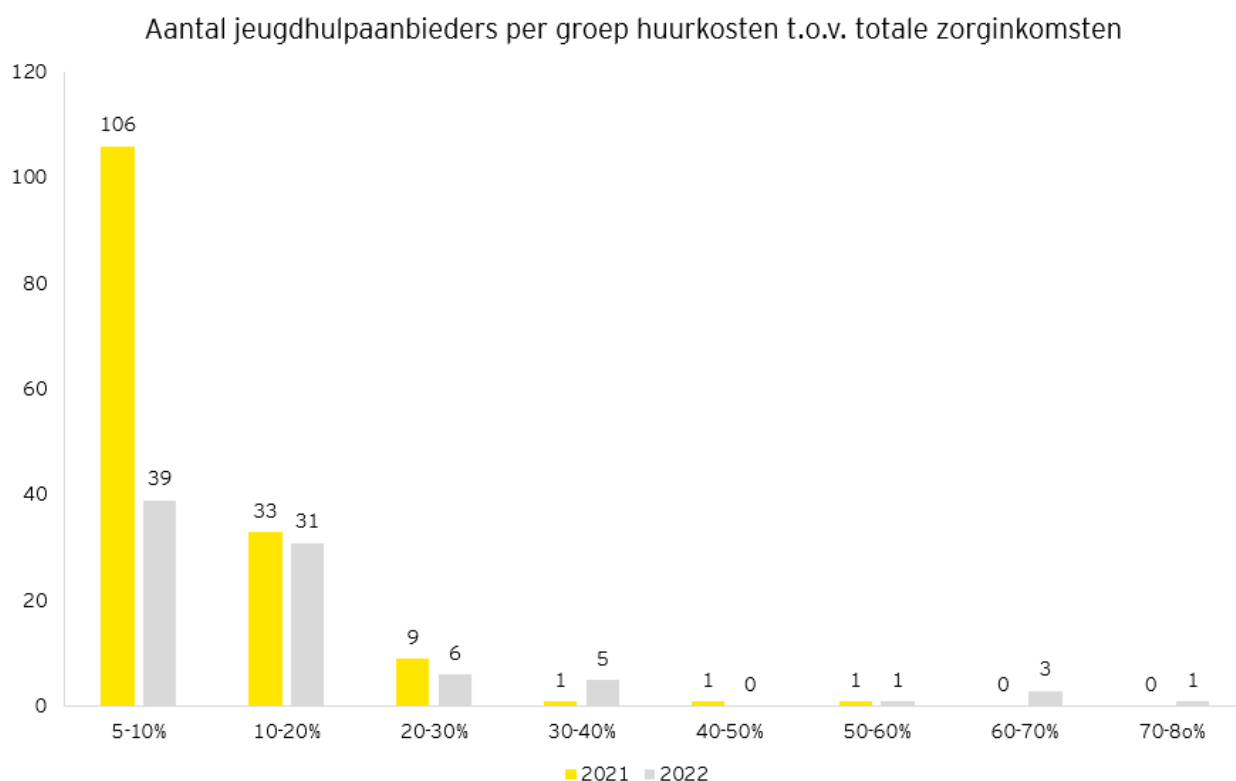
	2021	2022
Huurkosten boven signaleringswaarde <100%	151 jeugdhulpaanbieders	86 jeugdhulpaanbieders
Totale huurkosten van deze groep	€34,3 miljoen	€17,3 miljoen
Min-Max huurkosten	€ 5.000 - € 1.800.000	€ 14.400 - € 1.200.000
Min-Max percentage huurkosten	5 % - 54.9 %	6.4 % - 81.1 %
Meer dan 25% huurkosten	7 jeugdhulpaanbieders	12 jeugdhulpaanbieders
Totale huurkosten van de groep > 25%	€3,5 miljoen	€2,2 miljoen
Gemiddelde procentuele huurkosten van de groep van >25%	34,3%	50.3%

Figuur 14 Overzicht huurkosten voor jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2022 zijn er door de 94 jeugdhulpaanbieders gezamenlijk ruim €20,6 miljoen verantwoord aan huurkosten. Voor acht aanbieders geldt dat zij een procentuele waarde huurkosten t.o.v. zorgopbrengsten hadden van boven de 100%. Deze jeugdhulpaanbieders zijn verder niet meegenomen in de analyse.

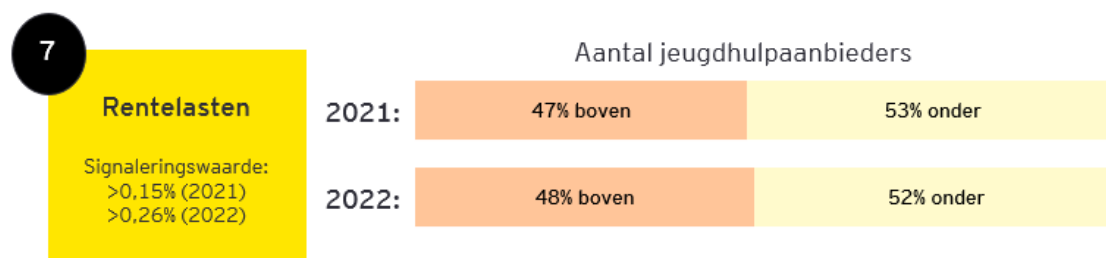
Twaalf organisaties rapporteerden huurkosten hoger dan 25% van de zorgopbrengsten. Dit betreffen jeugdhulpaanbieders die dag-en-nachtverblijf (4 aanbieders), (bestuurlijke) adviespraktijken (2 aanbieders), zorgboerderij (2 aanbieders), psychologische hulp (2 aanbieders), ambulante jeugdzorg (1 aanbieder) en arbo-begeleiding (1 aanbieder) aanbieden.

In figuur 15 staat een grafische weergave van het aantal jeugdhulpaanbieders per hoogte huurkosten in percentage van de totale zorginkomsten. Hieruit volgt dat voor beide jaren het merendeel van de jeugdhulpaanbieders minder dan 20% van hun totale zorginkomsten besteedt aan huurkosten. Voor zowel 2021 als 2022 is er een enkele aanbieder die meer dan 50% van haar totale zorginkomsten uitgeeft aan huurkosten.



Figuur 15 Uiteenzetting van het aantal jeugdhulpaanbieders naar procentuele huurkosten ten opzichte van haar totale zorginkomsten voor de jaren 2021 en 2022.

3.4.7 Rentelasten



Evenals bij hoge huurkosten, kunnen relatief hoge rentelasten een indicatie zijn van niet-integere bedrijfsvoering doordat deze veroorzaakt kunnen worden door het aan zijn gegaan van niet-marktconforme leningen, al dan niet met groepsmaatschappijen.

In 2021 hebben 167 jeugdhulpaanbieders en in 2022 hebben 108 jeugdhulpaanbieders rentelasten boven de signaleringswaarde gerapporteerd.

	2021	2022
Rentelasten boven signaleringswaarde	167 jeugdhulpaanbieders	108 jeugdhulpaanbieders
Totale rentelasten van deze groep	€2,3 miljoen	€3 miljoen
Min-Max rentelasten	€ 107 - € 193.800	€ 108 - € 657.600
Min-Max percentage rentelasten	0,2 % - 23,3 %	0,3 % - 320,7 %
Totale rentelasten van de top 10	€ 421.300	€ 1.738.700
Gemiddelde rentelast van de top 10	7,4%	63,4%
Rentelasten boven de 100%	0 jeugdhulpaanbieders	2 jeugdhulpaanbieders

Figuur 16 Overzicht rentelasten boven signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 was door de jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde een totaal van €2,3 miljoen rentelasten gerapporteerd. Binnen deze 167 aanbieders is er een brede spreiding in zowel de absolute waarde (€107 - €193.800) als de procentuele waarde (0,2%-23,3%).

De top 10 jeugdhulpaanbieders met de hoogste procentuele waarde van de rentelasten ten opzichte van de totale zorgopbrengsten, rapporteerden een gezamenlijke rentelast van €421.300, waarbij de gemiddelde procentuele rentelast 7,4% bedroeg. Alle tien de jeugdhulpaanbieders hebben slechts een lening bij een bank. Geen van hen is een schuld aangegaan met een groepsmaatschappij of een partij waarin zij deelneemt. In 2021 zijn er drie aanbieders die meer dan 10% van hun zorginkomsten besteden aan rentelasten. Deze jeugdhulpaanbieders zijn een zorgboerderij, een hoofdkantoor van een stichting die zich bezighoudt met ambulante zorg en een gezinshuis.

In 2022 was door de jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde een totaal van €3 miljoen rentelasten gerapporteerd. Binnen deze 108 jeugdhulpaanbieders is er een brede spreiding in zowel de absolute waarde (€108 - €1657.600) als de procentuele waarde (0,3%-320,7%).

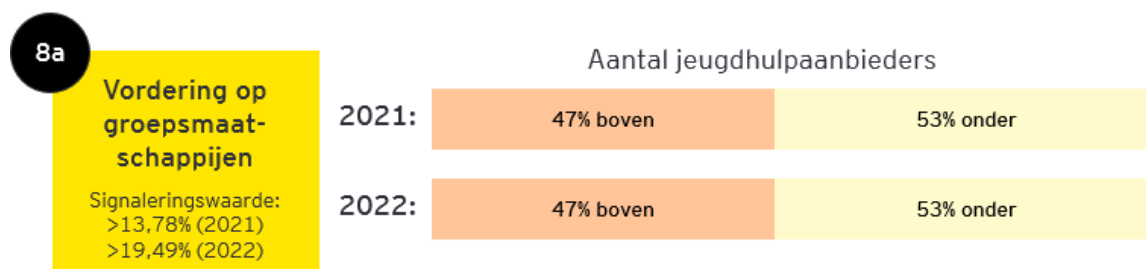
De top 10 aanbieders met de hoogste procentuele waarde van de rentelasten ten opzichte van de totale zorgopbrengsten, rapporteerden een gezamenlijke rentelast van €1.738.700, waarbij de gemiddelde procentuele rentelast 63,4% bedroeg. Alle tien de jeugdhulpaanbieders hebben slechts een lening bij een bank. Geen van hen is een schuld aangegaan met een groepsmaatschappij of een partij waarin zij deelneemt.

Zoals te zien in figuur 15 zijn er twee jeugdhulpaanbieders in 2022 die meer dan 100% van hun zorginkomsten besteden aan rentelasten, respectievelijk 320,7% en 117,7%. Deze twee jeugdhulpaanbieders zijn stichtingen die zich bezighouden met het aanbieden van ambulante zorg en de maatschappelijke integratie en participatie van patiënten. Eén van deze 10 jeugdhulpaanbieders is in 2022 een schuld aangegaan met een andere partij dan een bank, namelijk een groepsmaatschappij.

3.4.8 Vorderingen op groepsmaatschappijen

Schulden aan of vorderingen op andere partijen dan banken kunnen wijzen op niet-integer gedrag, dan gericht is op het laten weglekken van jeugdhulpgelden. Daarom worden in deze en de volgende paragrafen enkele signaleringswaarden getoetst.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen vorderingen op groepsmaatschappijen die binnen één kalenderjaar worden terugbetaald (toetsingscriterium 8a) en de vorderingen op groepsmaatschappijen die een langdurig karakter hebben, waarbij de terugbetalingstermijn langer is dan 12 maanden (toetsingscriterium 8b).



In 2021 hadden 52 jeugdhulpaanbieders en in 2022 hadden 33 jeugdhulpaanbieders een vordering op een groepsmaatschappij die boven de procentuele signaleringswaarde ten opzichte van de totale activa uitkomt.

	2021	2022
Vorderingen boven signaleringswaarde	52 jeugdhulpaanbieders	33 jeugdhulpaanbieders
Totale vordering van deze groep	€30,1 miljoen	€30,8 miljoen
Min-Max vorderingen	€ 33.600 - € 7.600.000	€ 46.465 - € 7.300.000
Min-Max vorderingen rentelasten	14.2% - 99%	19.6% - 95.3%
Vordering > 50% van activa	16 jeugdhulpaanbieders	11 jeugdhulpaanbieders
Totale waarde van de >50% vorderingen	€16 miljoen	€23,1 miljoen
Gemiddelde percentage van de >50% vorderingen	62.6%	65,6%

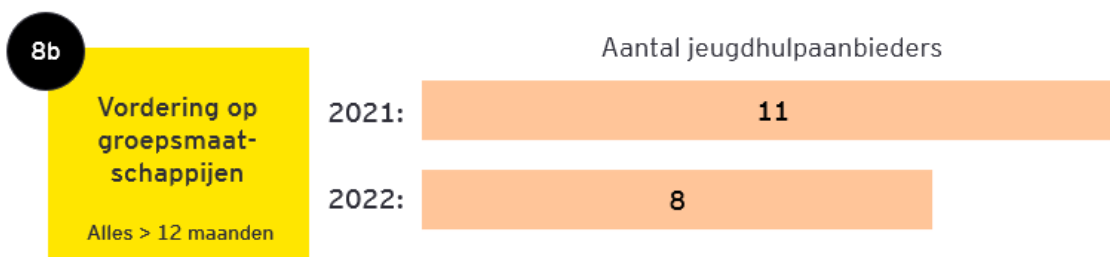
Figuur 17 Overzicht vorderingen op groepsmaatschappijen boven de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 is er in totaal €32,6 miljoen aan vorderingen op groepsmaatschappijen aanwezig die binnen twaalf maanden betaald moesten worden. Daarvan scoren 52 jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde (zie figuur 17).

Er zijn 16 jeugdhulpaanbieders waarbij de activa voor tenminste 50% bestaat uit een vordering op een groepsmaatschappij, waarvan de gezamenlijke waarde circa €16 miljoen is ten opzichte van de €30,1 miljoen gehouden door de jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde. Deze 16 aanbieders zijn jeugdhulpaanbieders die ambulante zorg (7 aanbieders), psychologische ondersteuning (6 aanbieders), thuiszorg/begeleiding (2 aanbieders) en administratieve diensten (1 aanbieder) aanbieden.

In 2022 is er in totaal €33,2 miljoen aan vorderingen op groepsmaatschappijen aanwezig die binnen twaalf maanden betaald moesten worden. Daarvan scoren 33 jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde.

Er zijn 11 jeugdhulpaanbieders waarbij de activa voor tenminste 50% bestaat uit een vordering op een groepsmaatschappij. Dit zijn organisaties die psychologische ondersteuning (4 aanbieders), ambulante zorg (3 aanbieders), dag- en nachtverblijf (1 aanbieder), dyslexiehulp (1 aanbieder), geestelijke gezondheidshulp (1 aanbieder) en gehandicaptenzorg (1 aanbieder) aanbieden.



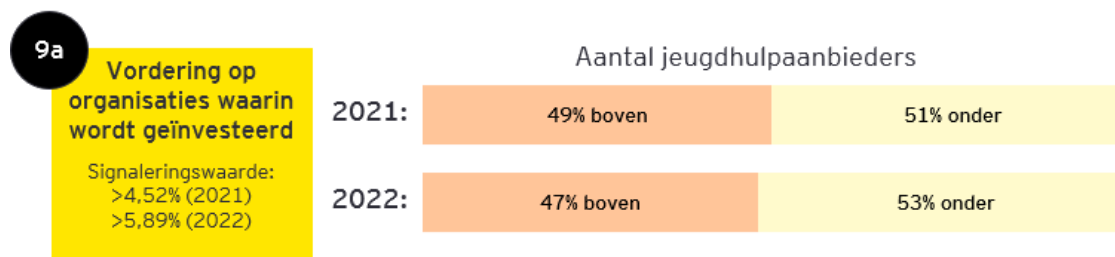
Voor 2021 hebben 11 jeugdhulpaanbieders en voor 2022 hebben 8 jeugdhulpaanbieders een vordering op groepsmaatschappijen met een looptijd langer dan twaalf maanden. Al deze jeugdhulpaanbieders zijn gecontroleerd aangezien binnen de onderzoekspopulatie deze type vorderingen nauwelijks voorkomen, zie paragraaf 2.3.1.

In 2021 hebben de 11 jeugdhulpaanbieders een gezamenlijke vordering op groepsmaatschappijen van langer dan twaalf maanden van €1,5 miljoen. Daarbij is er een procentuele spreiding van 0,1% - 52,9% ten opzichte van de totale activa. Deze 11 jeugdhulpaanbieders houden zich bezig met psychologische ondersteuning (5 aanbieders), ambulante zorg (4 aanbieders), hulp bij re-integratie (1 aanbieder) en dag- en nachtverblijf (1 aanbieder).

In 2022 hebben de 8 jeugdhulpaanbieders een gezamenlijke vordering van €2,6 miljoen op groepsmaatschappijen van langer dan twaalf maanden. Daarbij is er een procentuele spreiding van 1,9% - 43,9% ten opzichte van de totale activa. Deze 8 jeugdhulpaanbieders houden zich bezig met ambulante zorg (4 aanbieders), dag- en nachtverblijf (2 aanbieders), psychologische ondersteuning (1 aanbieder) en hulp bij re-integratie (1 aanbieder).

3.4.9 Vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen

Er wordt onderscheid gemaakt tussen vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen die binnen één kalenderjaar wordt terugbetaald (toetsingscriterium 9a) en de vorderingen die een langdurig karakter hebben, waarbij de terugbetalingstermijn langer is dan 12 maanden (toetsingscriterium 9b).



In 2021 hadden 28 jeugdhulpaanbieders en in 2022 hadden 18 aanbieders een vordering op een groepsmaatschappij waarin aandelen worden gehouden die boven de procentuele signaleringswaarde ten opzichte van de totale activa uitkomt.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

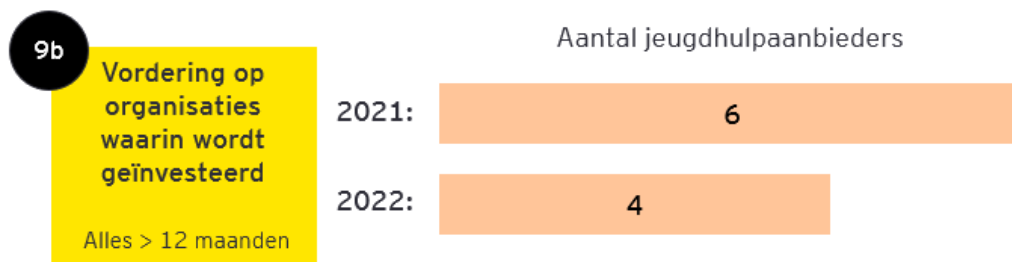
	2021	2022
Vorderingen boven signaleringswaarde	28 jeugdhulpaanbieders	18 jeugdhulpaanbieders
Totale vordering van deze groep	€5 miljoen	€3,9 miljoen
Min-Max vorderingen	€ 25.900 - € 837.500	€54.500 - €1.400.000
Min-Max vorderingen rentelasten	5.2% - 57.6%	10% - 40.7%
Vordering > 50% van activa	3 jeugdhulpaanbieders	0 jeugdhulpaanbieders
Totale waarde van de >50% vorderingen	€1,5 miljoen	-
Gemiddelde percentage van de >50% vorderingen	54.9%	-

Figuur 18 Overzicht vorderingen op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen met een waarde boven de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 is er in totaal €5,4 miljoen aan vorderingen op organisaties waarin wordt geïnvesteerd aanwezig die binnen twaalf maanden betaald moesten worden. Daarvan komen 28 jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde uit (zie figuur 18). Drie aanbieders hebben een vordering van meer dan 50% van de activa, dit zijn jeugdhulpaanbieders die ambulante zorg (2 aanbieders) aanbieden en een zorgboerderij (1 aanbieder).

In 2022 is er een totaal van €4,4 miljoen aan vorderingen op groepsmaatschappijen aanwezig die binnen twaalf maanden betaald moesten worden. Hiervan komen 18 jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde uit.

Er zijn geen jeugdhulpaanbieders waarbij de activa voor tenminste 50% bestaat uit een vordering op een organisatie waarin wordt deelgenomen. Er zijn wel twee jeugdhulpaanbieders waarbij voor meer dan een derde (>33,3%) de activa bestaat uit vorderingen op organisaties waarin wordt deelgenomen. Zij hebben een gezamenlijke waarde van €538.207, met een procentuele gemiddelde van 38,5%. Deze twee aanbieders zijn jeugdhulpaanbieders die psychologische ondersteuning (1 aanbieder) en ambulante zorg (1 aanbieder) aanbieden.

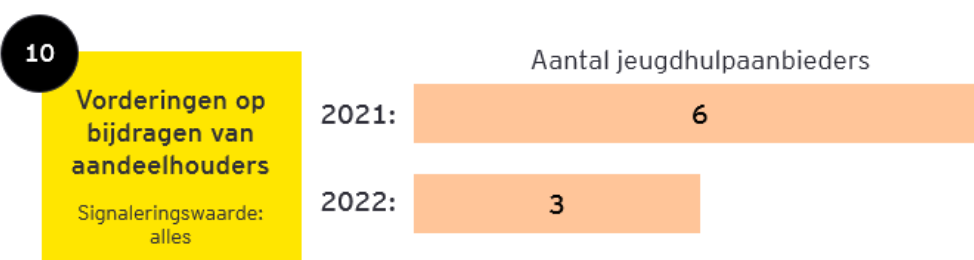


Voor 2021 hebben 6 jeugdhulpaanbieders en voor 2022 hebben 4 jeugdhulpaanbieders een vordering op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen met een looptijd langer dan twaalf maanden. Al deze jeugdhulpaanbieders zijn gecontroleerd aangezien binnen de onderzoekspopulatie deze type vorderingen nauwelijks voorkomen, zie paragraaf 2.3.1.

In het jaar 2021 bedraagt de gezamenlijke vordering van de zes aanbieders op groepsmaatschappijen met een termijn langer dan twaalf maanden €785.000. Daarbij is een procentuele spreiding van 4,9% - 37,6% ten opzichte van de totale activa. Deze zes jeugdhulpaanbieders houden zich vooral bezig met psychologische ondersteuning (2 aanbieders), exploiteren van een gezinshuis (1 aanbieder), ambulante zorg (1 aanbieder), thuiszorg (1 aanbieder) en sociale vaardigheidstrainingen (1 aanbieder).

In 2022 bedraagt de gezamenlijke vordering van de vier jeugdhulpaanbieders op groepsmaatschappijen met een termijn langer dan twaalf maanden €383.000. Daarbij is een procentuele spreiding van 4,3% - 27,7% ten opzichte van de totale activa. Deze vier aanbieders houden zich vooral bezig met exploitatie van een gezinshuis (1 aanbieder), aanbieden dag- en nachtverblijf (1 aanbieder), sociale vaardigheidstrainingen (1 aanbieder) en financiële holding (1 aanbieder).

3.4.10 Vorderingen op stortingen van aandeelhouders



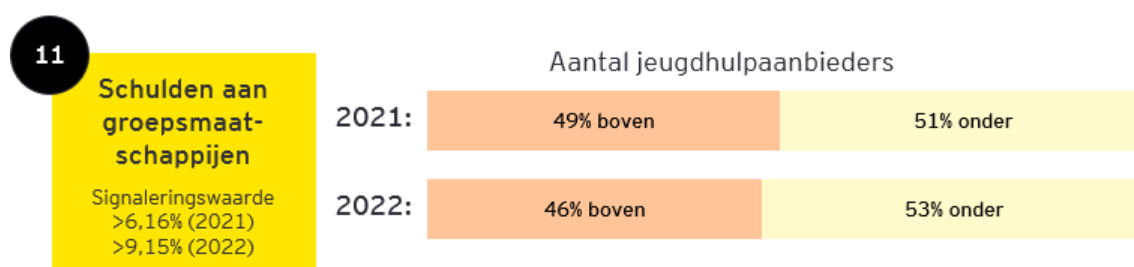
Slechts enkele jeugdhulpaanbieders hebben een vordering op aandeelhouders. Voor 2021 betreft dit zes jeugdhulpaanbieders en voor 2022 betreft dit drie jeugdhulpaanbieders. Al deze aanbieders zijn gecontroleerd aangezien binnen de onderzoekspopulatie deze type vorderingen nauwelijks voorkomen, zie paragraaf 2.3.1.

In 2021 hebben de zes jeugdhulpaanbieders een gezamenlijke vordering op aandeelhouders van €175.765. Daarbij is een procentuele spreiding van 1,8% - 5,7% ten opzichte van de totale activa. Deze zes aanbieders houden zich vooral bezig met het exploiteren van zorgboerderijen, ambulante jeugdzorg, dag- en nachtverblijven en psychologische begeleiding.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

In 2022 hebben drie jeugdhulpaanbieders een gezamenlijke vordering op aandeelhouders van €26.860. Daarbij is een procentuele spreiding van 0,2% - 2,0% ten opzichte van de totale activa. Deze drie aanbieders houden zich vooral bezig met psychologische begeleiding en ambulante jeugdzorg.

3.4.11 Schulden aan groepsmaatschappijen bij afwezigheid bancaire financiering



Er zijn 78 jeugdhulpaanbieders (2021) en 57 jeugdhulpaanbieders (2022) die enkel een schuld hebben bij een groepsmaatschappij, en niet bij een financiële aanbieder. Daarvan hebben 38 aanbieders (2021) en 26 aanbieders (2022) een schuld die procentueel ten opzichte van de totale passiva hoger is dan de signaleringswaarden (zie figuur 19).

	2021	2022
Schulden boven signaleringswaarde	38 jeugdhulpaanbieders	26 jeugdhulpaanbieders
Totale schulden van deze groep	€11,6 miljoen	€11,1 miljoen
Min-Max schulden	€ 29.000 - € 3.300.000	€9.300 - €2.500.000
Min-Max schulden rentelasten	6.2% - 145.2%	9.9% - 176,5%
schulden > 50% van passiva	6 jeugdhulpaanbieders	6 jeugdhulpaanbieders
Totale waarde van de >50% schulden	€5.8 miljoen	€5.6 miljoen
Gemiddelde percentage van de >50% schulden	103.9%	80.1%
>100% van passiva groepsleningen	3 instellingen	1 instelling

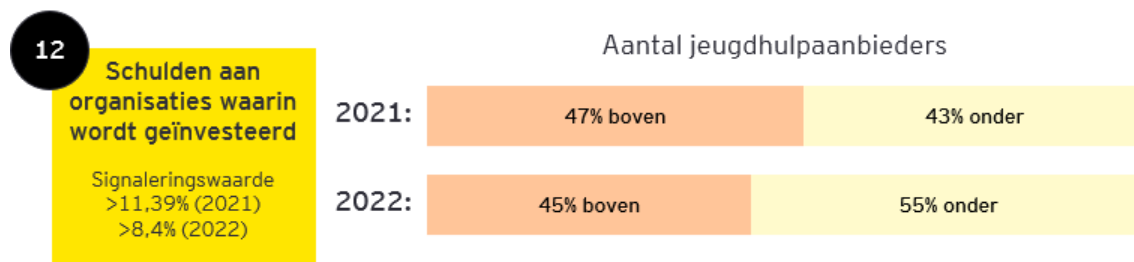
Figuur 19 Overzicht van schulden aan groepsmaatschappijen boven de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 zijn er voor € 13,9 miljoen schulden aan groepsmaatschappijen aanwezig binnen de onderzoekspopulatie, waarvan 11,6 miljoen gehouden door de jeugdhulpaanbieders die boven de procentuele waarde ten opzichte van de totale passiva zitten.

In 2021 zijn er zes jeugdhulpaanbieders waarvan meer dan de helft van hun vermogen bestaat uit schulden die aangegaan zijn met groepsmaatschappijen. Drie jeugdhulpaanbieders hebben dat meer dan 100 procent van hun passiva bestaat uit een groepslening. Deze drie aanbieders zijn twee jeugdhulpaanbieders die ambulante hulp aanbieden en een uitzendbureau voor (jeugd)zorgpersoneel.

In 2022 zijn er voor €13,0 miljoen schulden aan groepsmaatschappijen aanwezig binnen de onderzoekspopulatie, waarvan €11,1 miljoen gehouden wordt door jeugdhulpaanbieders die geen bancaire lening hebben. Daarbij heeft één jeugdhulpaanbieder voor meer dan 100% (176,5%) van haar passiva die bestaat uit een groepslening. Dit betreft een uitzendbureau voor (jeugd)zorgpersoneel. De andere vijf jeugdhulpaanbieders die meer dan de helft van hun passiva hebben gefinancierd met groepslening(en), houden zich bezig met ambulante jeugdhulp, psychologische begeleiding en woonbegeleiding.

3.4.12 Schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen bij afwezigheid van bancaire financiering



Zeventien jeugdhulpaanbieders (2021) en negen jeugdhulpaanbieders (2022) hebben een schuld die procentueel ten opzichte van de totale passiva hoger is dan de signaleringswaardes (zie figuur 20).

	2021	2022
Schulden aan organisaties waarin wordt geïnvesteerd	36 jeugdhulpaanbieders	20 jeugdhulpaanbieders
Totale schulden van deze groep	€7,5 miljoen	€1,4 miljoen
Schulden boven signaleringswaarde	17 jeugdhulpaanbieders	9 jeugdhulpaanbieders
Totale schulden van deze groep	€5,6 miljoen	€1,1 miljoen
Min-Max schulden	€38.000 - €1.200.000	€18.000 - €216.000
Min-Max schulden rentelasten	12.1% - 132%	10% - 37%

Figuur 20 Overzicht schulden aan participanten of maatschappijen waarin wordt deelgenomen boven de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 zijn er 36 jeugdhulpaanbieders die een schuld hebben aan een organisatie waarin zij een aandeel hebben, waarbij zij een gezamenlijke waarde van €7,5 miljoen aan schulden hebben. Hiervan zijn 17 aanbieders die boven de procentuele signaleringswaarde ten opzichte van de totale passiva vallen en een waarde van €5,6 miljoen vertegenwoordigen.

De jeugdhulpaanbieder die voor 132,0% van haar passiva gefinancierd is door schulden aan participanten of deelnemende maatschappijen biedt dyslexiezorg aan. De andere 16 jeugdhulpaanbieders boven de signaleringswaarde houden zich bezig met ambulante zorg, psychologische begeleiding en coaching, dyslexiehulp en exploitatie van zorgboerderijen en -huizen.

In 2022 zijn er 20 jeugdhulpaanbieders die een schuld hebben aan een organisatie waarin zij investeren, waarbij zij een gezamenlijke waarde van €1,4 miljoen aan schulden hebben. Hiervan zijn 9 aanbieders die boven de procentuele signaleringswaarde ten opzichte van de totale passiva vallen en een waarde van €1,1 miljoen vertegenwoordigen. Deze 9 aanbieders houden zich bezig met ambulante zorg, (psychologische) coaching, ondersteunende activiteiten kwetsbare gezinnen en geestelijke gezondheidszorg.

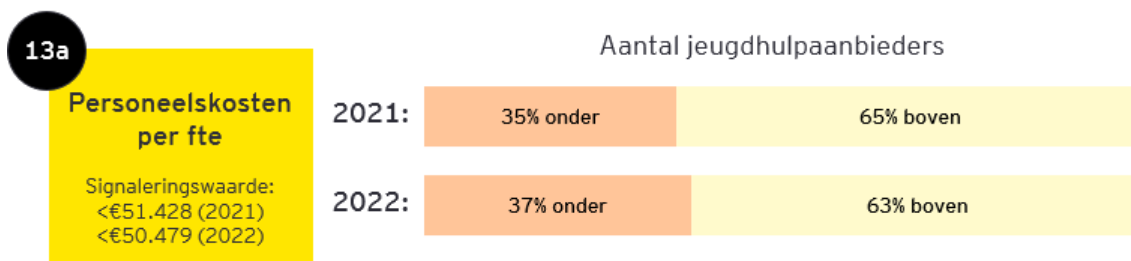
3.4.13 Personeelskosten per fte

Het grootste deel van de kosten in de jeugdhulp zijn personeelskosten. Een laag aandeel personeelskosten kan duiden op niet-integer gedrag. De signaleringswaarden in deze en de volgende paragraaf onderzoeken dit verschijnsel.

Het aantal jeugdhulpaanbieders in de onderzoekspopulatie voor personeelskosten is in 2021 verlaagd van 1.524 naar 1.215 jeugdhulpaanbieders en in 2022 van 1233 naar 936 jeugdhulpaanbieders. Deze vermindering is te wijten aan het feit dat in 2021, 208 jeugdhulpaanbieders geen personeelskosten hebben gerapporteerd. Dit betreft voornamelijk eenmanszaken (36 aanbieders) en vennootschappen onder firma's

Niet-integer bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

(164 aanbieders), die over het algemeen geen personeelskosten maken. Voor 2022 betreft dit 203 jeugdhulpaanbieders, waarvan 52 eenmanszaken en 149 vennootschappen onder firma's.



Er zijn 423 jeugdhulpaanbieders (2021) en 348 jeugdhulpaanbieders (2022) die per fte lagere personeelskosten hebben dan de signaleringswaarde (zie figuur 21). Bij de berekening van de personeelskosten per fte zijn de gerapporteerde fte aangehouden aangeleverd voor de jaarverantwoording Zorg, waarbij zowel eigen personeel als inhuur ZZP'ers zijn opgenomen.

	2021	2022
Aantal in onderzoekspopulatie	1.215 jeugdhulpaanbieders	936 jeugdhulpaanbieders
Totale personeelskosten van deze groep	€1.000 miljoen	€785,4 miljoen
Onder signaleringswaarde	423 jeugdhulpaanbieders	348 jeugdhulpaanbieders
Min-Max personeelslasten per fte	€32 - €51.400	€43 - €50.500
Gemiddelde kosten fte onder signaalwaarde	€30.600	€27.800
< 1.000 euro kosten per fte	11 jeugdhulpaanbieders	9 jeugdhulpaanbieders

Figuur 21 Overzicht van de aantal jeugdhulpaanbieders met personeelskosten per fte lager dan de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

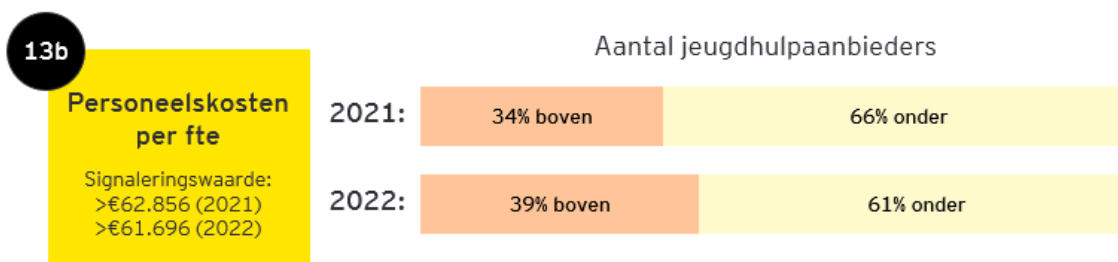
In 2021 waren er elf jeugdhulpaanbieders waarvan de personeelskosten per fte minder dan €1.000 bedroegen. Deze organisaties waren actief in het beheer van gezinshuizen (8 aanbieders), psychologische hulp- en ondersteuningsactiviteiten (2 aanbieders) en ambulante zorg (1 aanbieder). Binnen deze groep varieerden de personeelskosten per fte van €36 tot €917. Het gemiddelde aantal fte per organisatie voor deze 11 aanbieders bedroeg 2,4 fte. Een specifieke organisatie, een psychologenpraktijk, meldde dat ze slechts 0,7 fte in dienst had, terwijl de organisatie met het hoogste aantal fte in dienst een gezinshuis was, met 7 fte.

In 2022 waren er negen jeugdhulpaanbieders waarvan de personeelskosten per fte minder dan €1.000 bedroegen. Deze organisaties waren betrokken bij het beheren van gezinshuizen (5 aanbieders), psychologische hulp- en ondersteuningsactiviteiten (3 aanbieders) en het bieden van dag- en nachtverblijf voor jeugdigen (1 aanbieder). Binnen deze groep varieerden de personeelskosten per fte van €42,50 tot €973. Het gemiddelde aantal fte per organisatie voor deze 9 aanbieders bedroeg 1,8 fte. Een specifieke organisatie, een psychologenpraktijk, meldde dat ze slechts 0,44 fte in dienst had, terwijl de organisatie met het hoogste aantal fte in dienst dag- en nachtverblijf verzorgde voor jeugdigen en 7 fte in dienst had.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

Er was een jeugdhulpaanbieder in een studentenstad die lichte jeugdhulp aanbood tegen lage kosten door studenten te laten werken. Het bedrijf maakte winst, maar deze winst werd voornamelijk geïnvesteerd in vastgoed.



Er zijn 409 jeugdhulpaanbieders (2021) en 362 jeugdhulpaanbieders (2022) die per fte hogere personeelskosten hebben dan de signaleringswaarde.

	2021	2022
Boven signaleringswaarde	409 jeugdhulpaanbieders	362 jeugdhulpaanbieders
Min-Max personeelslasten per fte	€63.000 - €3.100.000	€61.700 - €3.000.000
Gemiddelde kosten fte boven signaalwaarde	€135.000	€108.000
> WNT norm	47 jeugdhulpaanbieders	30 jeugdhulpaanbieders
> 1 miljoen aan personeelskosten per fte	9 jeugdhulpaanbieders	3 jeugdhulpaanbieders

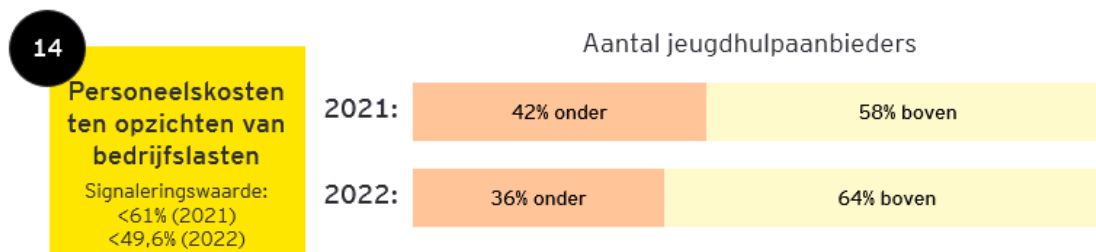
Figuur 22 Overzicht van de aantal jeugdhulpaanbieders met personeelskosten per fte hoger dan de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 waren er negen jeugdhulpaanbieders die meer dan €1 miljoen aan personeelskosten per fte hadden. Deze specifieke groep jeugdhulpaanbieders is actief op het gebied van psychologische hulp- en ondersteuningsactiviteiten (5 aanbieders), het aanbieden van dag- en nachtverblijf (2 aanbieders), faciliterende samenwerkingsorganen (1 aanbieder) en een zorgboerderij (1 aanbieder). Opvallend is dat de organisaties binnen deze groep een variatie laten zien in hun fte-tellingen, variërend van slechts 0,03 fte bij een boerderij met dag- en nachtverblijven tot 2,6 fte bij een organisatie met als hoofddoel het aanbieden van dag- en nachtverblijven aan jeugdigen.

De variabiliteit in personeelskosten per fte lijkt deels toe te schrijven aan de lage fte-tellingen bij bepaalde organisaties. Een extrapolatie naar 1 fte kan aanzienlijke kostenverschillen verklaren, wat resulteert in een spreiding van €1 miljoen tot €3,1 miljoen.

In 2022 zijn er drie jeugdhulpaanbieders die meer dan €1 miljoen aan personeelskosten per fte hebben. Deze aanbieders houden zich bezig met psychologische hulp- en ondersteuningsactiviteiten, aanbieden van dag- en nachtverblijven en ambulante jeugdzorg. De laagste van deze aanbieders betaalt €1 miljoen aan personeelskosten per fte, en de hoogste betaalt €3 miljoen aan personeelskosten per fte. Het gemiddelde fte voor de hoogste 3 aanbieders is 1,5 fte. Eén specifieke organisatie, een psychologenpraktijk, gaf aan slechts 0,1 fte in dienst te hebben, terwijl de hoogste hoeveelheid fte in dienst bij een organisatie 4,1 bedroeg. Deze organisatie verzorgt dag- en nachtverblijf voor jeugdigen.

3.4.14 Personeelskosten t.o.v. totale bedrijfslasten



Er zijn 514 (2021) en 333 (2022) jeugdhulpaanbieders die lagere personeelskosten ten opzichte van de totale bedrijfslasten hebben dan de signaleringswaarde (zie figuur 23).

	2021	2022
Onder signaleringswaarde	514 jeugdhulpaanbieders	333 jeugdhulpaanbieders
Uitgave personeelskosten	101 miljoen	29 miljoen
Min-Max personeelslasten	-€1.900 - €7.000.000	-€1.000 - €1.500.000
Min-Max personeelslasten	-3.7% - 60.9%	-0.7% - 49,4%
<1% van totale bedrijfslasten	66 jeugdhulpaanbieders	49 jeugdhulpaanbieders

Figuur 23 Overzicht jeugdhulpaanbieders met personeelskosten ten opzichte van bedrijfslasten lager dan de signaleringswaarde voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 vertoonde een gezinshuis, negatieve personeelskosten. In 2022 was een landbouwbedrijf met dagbesteding en begeleiding voor gehandicapten de jeugdhulpaanbieder met negatieve personeelskosten. Negatieve personeelskosten kunnen voorkomen doordat bepaalde personeelsvoorzieningen (zoals een NOW-subsidie) tegen de personeelskosten worden weggeboekt.

3.5 Resultaten kwalitatieve analyse

3.5.1 Inleiding

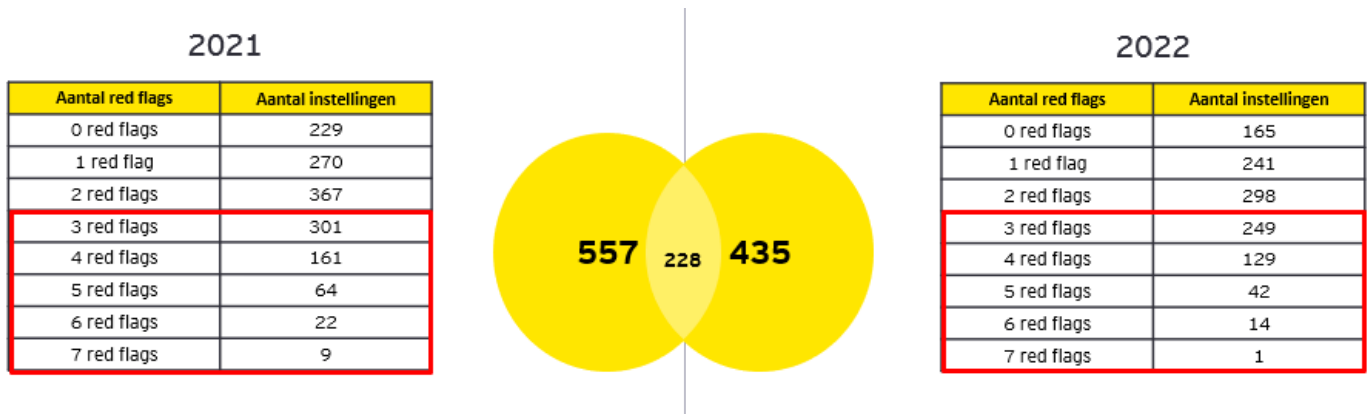
In hoofdstuk 3.4 zijn de jeugdhulpaanbieders die behoren tot de onderzoekspopulatie conform hoofdstuk 3.2 getoetst op de veertien financiële toetsingscriteria. Tijdens deze kwantitatieve analyse is per toetsingscriteria aangegeven hoeveel entiteiten boven dan wel onder de signaleringswaarde zaten en hierdoor een financiële "red flag" vertoonden. Bij jeugdhulpaanbieders die drie of meer van deze financiële "red flags" tonen, volgt een kwalitatieve analyse (zie methodiek beschreven in paragraaf 2.3.1.1.). Deze analyse omvat de volgende criteria:

1. Aanwezigheid van een gelieerde partij;
2. Vastgoed-entiteit binnen de groep;
3. Dubbele rollen tussen aandeelhouder en bestuurder;
4. Dubbele rollen tussen bestuurder en lid raad van toezicht;
5. De aanwezigheid van WNT-verantwoording;
6. Het uitkeren van dividendbetalingen;
7. De aanwezigheid van een cliëntenraad;
8. Het bezitten van een accountantsverklaring.

Deze criteria fungeren als indicatoren voor potentiële integriteitsrisico's van de jeugdhulpaanbieder.

In figuur 24 wordt weergegeven dat van de 1423 aanbieders in 2021, 557 aanbieders drie of meer "red flags" hadden, terwijl dit er in 2022 435 waren. Qua opbouw zijn de figuren vergelijkbaar. Opvallend is dat 228 jeugdhulpaanbieders zowel in 2021 als in 2022 drie of meer "red flags" hadden, waardoor

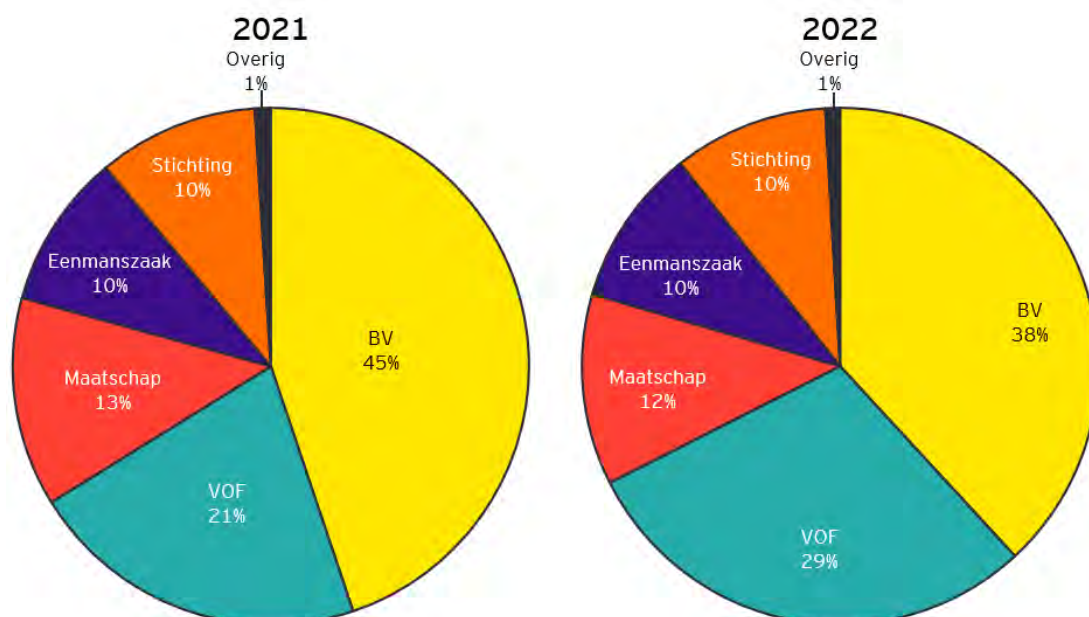
geconstateerd is dat de kwantitatieve toetsingscriteria niet alleen incidentele baten, lasten en structuren detecteert, maar het model structurele patronen kan detecteren.



Figuur 24 Het aantal jeugdhulpaanbieders uitgezet tegen het aantal red flags dat zij hebben. De jeugdhulpaanbieders binnen de rode kaders zijn geanalyseerd tijdens de kwalitatieve analyses. Voor 2021 zijn dit 557 aanbieders en voor 2022 zijn het 435 aanbieders.

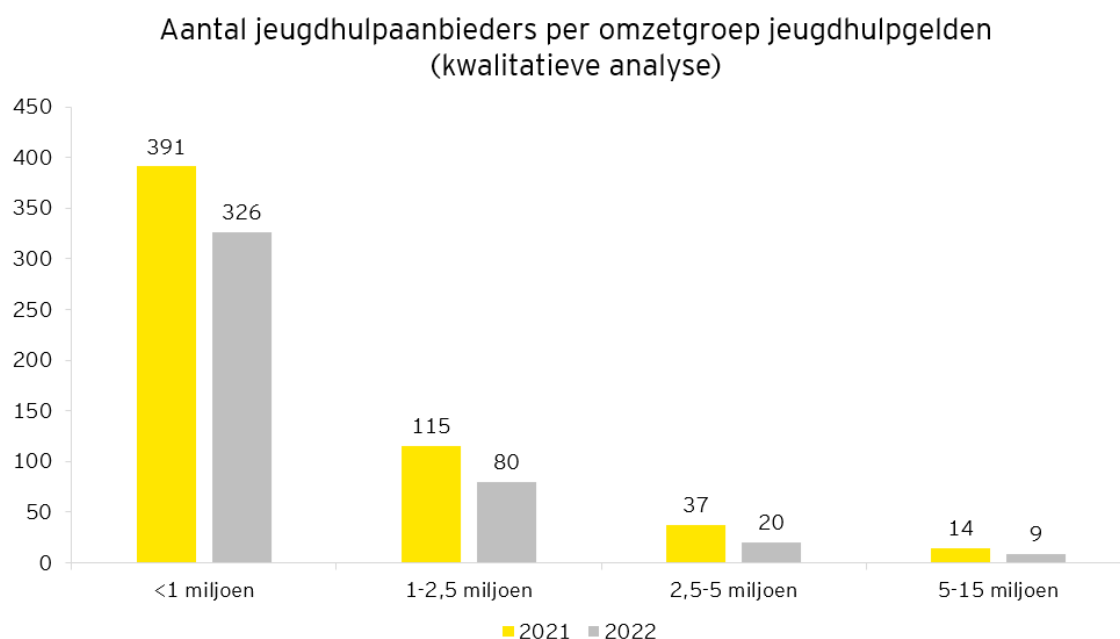
3.5.1.1 Onderzoekspopulatie

Figuur 25 zet de verschillende rechtsvormen van de jeugdhulpaanbieders die voorkomen binnen de onderzoekspopulatie voor de kwalitatieve analyse voor de jaren 2021 en 2022 uiteen. Hieruit volgt dat de onderzoekspopulatie veelal bestaat uit besloten vennootschappen (respectievelijk 45% en 38%) en vennootschappen onder firma's (respectievelijk 21% en 29%). Daarbij is geconstateerd dat ten opzichte van de gehele onderzoekspopulatie, besloten vennootschappen vaker in de kwalitatieve analyse voorkomen.



Figuur 25 Uiteenzetting van de type rechtsvormen voorkomende in de onderzoekspopulatie voor de kwalitatieve analyse voor de jaren 2021 en 2022.

Van de 557 en 435 jeugdhulpaanbieders geldt dat respectievelijk 70% en 74% van de jeugdhulpaanbieders een omzet vanuit de Jeugdwet hebben van minder dan 1 miljoen (zie figuur 26). Hieruit volgt dat veelal de kleinere jeugdhulpaanbieders meegenomen zijn in de kwalitatieve analyse. In de kwantitatieve onderzoekspopulatie is deze groep respectievelijk 80% en 84% van het geheel.



Figuur 26 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders binnen de onderzoeksgroep voor de kwalitatieve analyse naar omzetgroep afkomstig uit de Jeugdwet voor de jaren 2021 en 2022.

Jeugdhulpaanbieders actief in 2021 en/of 2022 worden geëvalueerd aan de hand van veertien financiële toetsingscriteria, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.3. In figuur 9 wordt een samenvatting gegeven van het aantal aanbieders dat in de jaren 2021 en 2022 deel uitmaakte van de onderzochte populatie per kwantitatieve toetsingscriterium en het aantal aanbieders dat afwijkt van de vastgestelde bandbreedte.

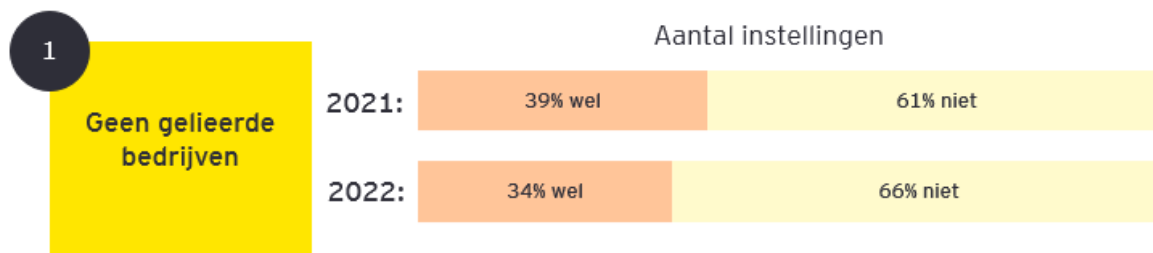
Tijdens de kwalitatieve analyse worden de 557 jeugdhulpaanbieders (2021) en 435 jeugdhulpaanbieders (2022) getoetst tegen voorgaande 8 toetsingscriteria. Figuur 27 geeft aan hoeveel jeugdhulpaanbieders per toetsingscriteria onderzocht zijn en het aantal jeugdhulpaanbieders dat niet aan het toetsingscriterium voldoet.

Toetsingscriteria	2021 Aantal getoetste instellingen	2021 Voldeden niet aan criterium	2022 Aantal getoetste instellingen	2022 Voldeden niet aan criterium
1. Er zijn geen gelieerde bedrijven	557	216	435	148
2. Er zijn geen vastgoed entiteiten binnen de groep	216	23	148	14
3. Er zijn geen dubbele rollen tussen aandeelhouder en bestuurder	253	181	166	129
4. Geen dubbele rollen waarbij individu zowel bestuurder als lid raad van toezicht is	557	0	435	0
5. Verantwoording WNT aanwezig	557	417	435	341
6. Geen dividendbetalingen	253	39	165	46
7. Cliëntenraad aanwezig	557	415	435	350
8. Aanwezigheid accountantsverklaring	557	170	435	149

Figuur 27 Overzicht van het aantal jeugdhulpaanbieders dat in de jaren 2021 en 2022 tot de onderzoekspopulatie per toetsingscriterium behoorde, evenals het aantal aanbieders dat afweek van het toetsingscriterium.

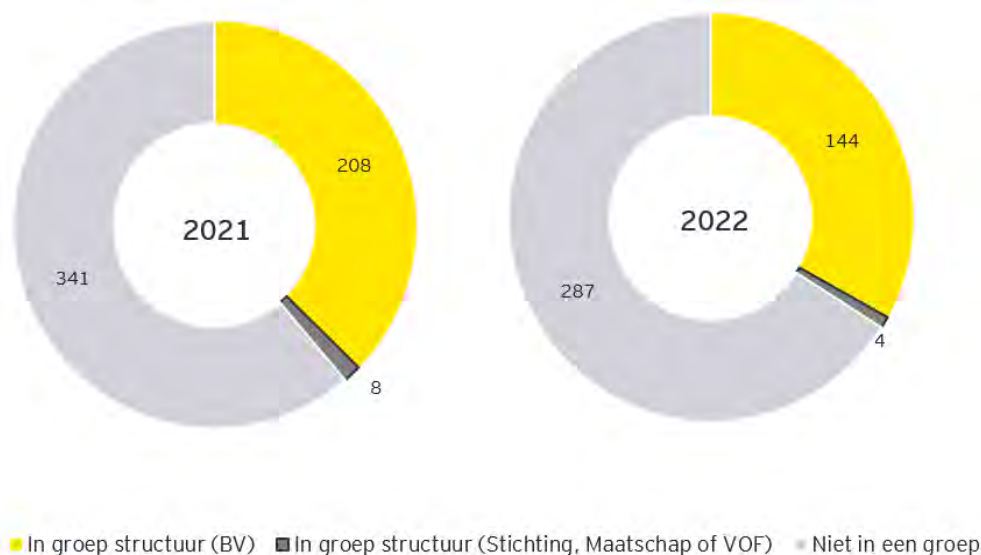
3.5.2 Jeugdhulpentiteiten excl. pgb-activiteiten

3.5.2.1 Aanwezigheid van gelieerde partijen



Voor 2021 en 2022 zijn respectievelijk 557 en 435 jeugdhulpaanbieders onderzocht op activiteiten binnen een groep met andere entiteiten, al dan niet andere (jeugd)hulpaanbieders. Daarbij is geconstateerd dat voor beide jaren minder dan de helft van de entiteiten zich binnen een groep bevonden. De jeugdhulpaanbieders die zich veelal in een grotere groep bevonden (meer dan 5 entiteiten), waren jeugdhulpaanbieders die psychologische ondersteuning en dag- en nachtverblijf aanbieden.

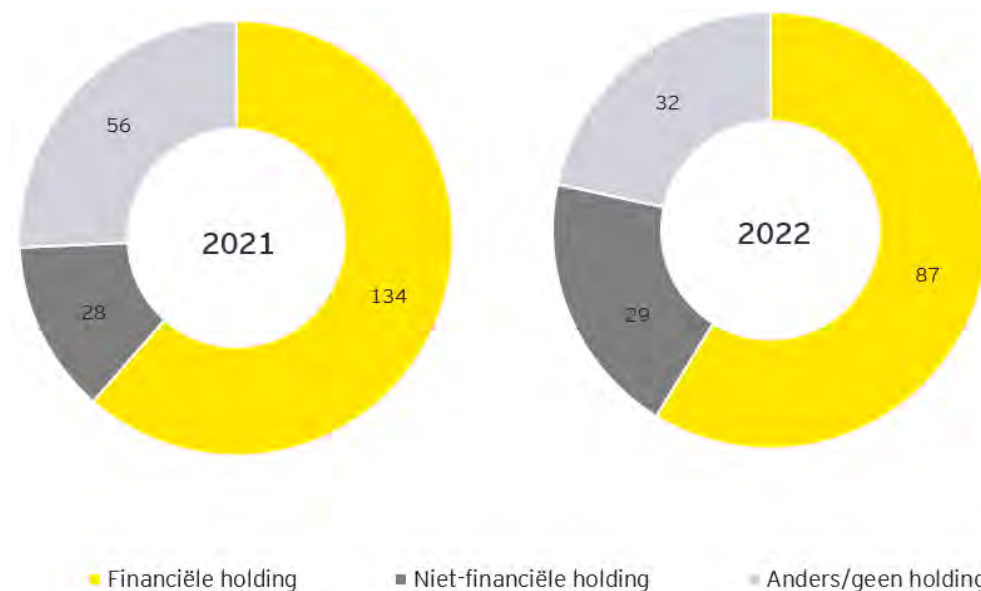
In het jaar 2021 maakten 216 aanbieders deel uit van een groep, waarbij het merendeel besloten vennootschappen betrof. Voor het jaar 2022 is dit aantal gedaald naar 148 maar, zoals geïllustreerd in figuur 28, is ook dat jaar het overgrote deel een besloten vennootschap.



Figuur 28 Overzicht van het aantal jeugdhulpaanbieders die onderdeel uitmaken van een groep voor de jaren 2021 en 2022.

De jeugdhulpaanbieders die in 2021 en 2022 onderdeel uitmaakten van een groep, hadden veelal een financiële aanbieder als moeder- of zustermaatschappij.³² Zie figuur 29.

³² Financiële aanbieders zijn aanbieders die de financiële belangen beheren en controleren van de groep.



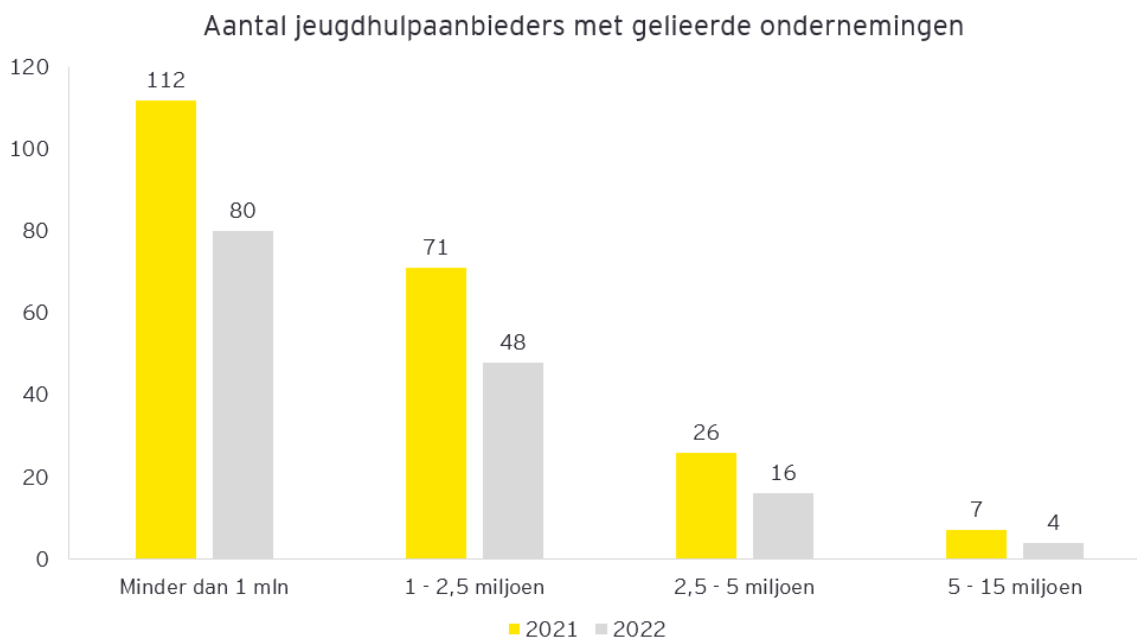
Figuur 29 Uitsplitsing van aanwezige groepsentiteiten voor de jaren 2021 en 2022.

Binnen de groepsstructuren voor de geanalyseerde jeugdhulpaanbieders voor 2021 zijn naast andere (jeugd)hulpaanbieders eveneens persoonlijke besloten vennootschappen³³ (24 groepen), uitgevers van software (4 groepen), organisatie-adviesbureaus (2 groepen), uitgever van geluidopnames (1 groep), arbeidsbemiddeling (1 groep), taxivervoer voor patiënten (1 groep), speelgoedwinkel (1 groep) en sportonderwijs (1 groep) aanwezig.

In 2022 zijn er naast (jeugd)hulpaanbieders in een groep ook persoonlijke vennootschappen (18 groepen), arbeidsbegeleiding (3 groepen), uitzendbureaus (2 groepen), organisatie-adviesbureaus (2 groepen), uitgevers van software (2 groepen) en een sportschool (1 groep) aanwezig.

Voor de entiteiten waarbij een holding of een persoonlijke besloten vennootschap aandeel hield in de jeugdhulpaanbieder, zijn de jaarrekeningen van deze aanbieders eveneens geanalyseerd. Daarbij is geconstateerd dat de jaarrekeningen veelal niet publiekelijk toegankelijk zijn of niet gedeponereerd zijn bij de Kamer van Koophandel. Dit wordt mede veroorzaakt door de afwezigheid van verplichte deponering van de jaarrekeningen. De financiële transacties tussen de groepsmaatschappijen, waaronder het aangaan van de groepsvorderingen of -schulden, het verstrekken van rekening-couranten aan aandeelhouders en dividendstromen zijn hierdoor niet inzichtelijk.

³³ Persoonlijke besloten vennootschappen betreft besloten vennootschappen die geen deelname aan het economische verkeer hebben, maar als groepsentiteit tussen de ultimate beneficial owner en de jeugdhulpaanbieder is geschoven.



Figuur 30 Het aantal jeugdhulpaanbieders met gelieerde ondernemingen uiteengezet tegen de totale zorgopbrengsten voor de jaren 2021 en 2022.

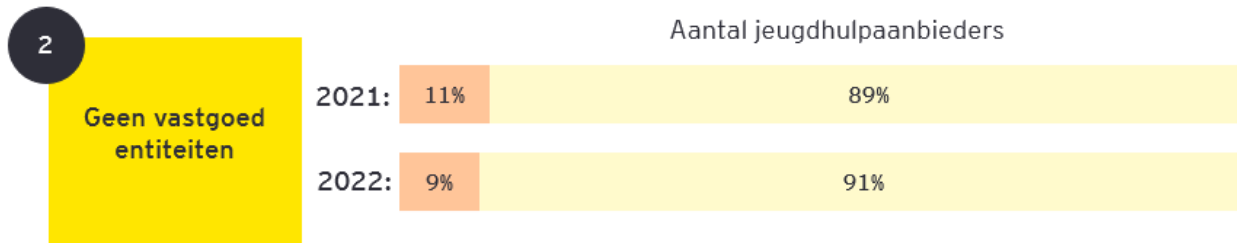
Uit figuur 30 volgt dat voor zowel 2021 als 2022 veelal kleinere partijen (met een omzet uit de Jeugdwet van tot de 2,5 miljoen) onderdeel zijn van een groep.

Interviews

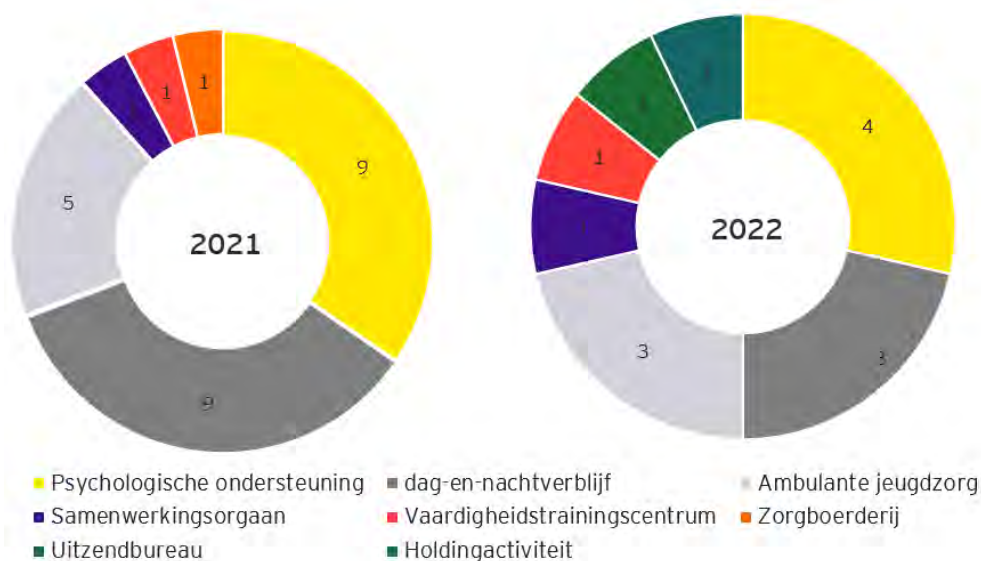
Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- "Jeugdhulpaanbieders lijken vaker in een groepsstructuur te acteren, waardoor verschillende financiële stromen tussen de groepsentiteiten niet te controleren zijn. Hierdoor kunnen niet-marktconforme transacties plaatsvinden zonder dat toezichthouders doorhebben dat deze plaatsvinden."
- "Jeugdhulpaanbieders huren personeel in van een groepsentiteit, veelal een uitleenbureau, die zij niet meenemen bij de consolidatie van de groep, waardoor de winsten van de jeugdhulp-aanbieders kunstmatig verlaagd worden ten gevolge van kunstmatig verhoogde personeelskosten om zo toetsingscriteria van toezichthouders te ontwijken."
- "Bedrijfsstructuren die bestaan uit besloten vennootschappen worden wel gecontroleerd, maar daarbij moet direct worden opgemerkt dat het lastig kan zijn om deze structuren te controleren tijdens aanbestedingen. Dit komt omdat er dan vaak te weinig tijd is om alle complexe structuren van de aanbieders te doorgronden en te evalueren."
- "Het vinden van aandeelhouders en het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende is uitdagend. Er is weinig controle in de markt, wat heeft geleid tot diverse vormen van niet-integere bedrijfsvoering en wanpraktijken. UBO-wetgeving is stilgelegd dus je kan ook niet zien wie de UBO is."
- "Voor de buitenwereld lijkt er door jeugdhulpaanbieder steeds meer een ondoorzichtige structuur te worden opgezet, met als doel zo min mogelijk transparantie naar externe partijen toe. Vanuit het perspectief van een toezichthouder voelt deze ontwikkeling zorgelijk."

3.5.2.2 Vastgoed-entiteiten binnen de groep



In zowel 2021 als 2022 maakten ongeveer 10% van de jeugdhulpaanbieders die deel uitmaken van een groep, gebruik van een vastgoedentiteit. In 2021 waren dit 23 aanbieders, terwijl dit aantal een jaar later in 2022 afnam tot 14 van de 148 jeugdhulpaanbieders die deel uitmaken van een groep. Al deze aanbieders binnen een groep met een vastgoedentiteit hebben een besloten vennootschap als rechtsvorm. Figuur 31 is een uiteenzetting van type activiteiten van de aanbieders die gebruik maken van een vastgoedentiteit.



Figuur 31 Grafische weergave van type activiteit geleverd door de jeugdhulpaanbieders die actief zijn binnen een groep met een vastgoedentiteit voor de jaren 2021 en 2022.

Van deze 23 jeugdhulpaanbieders met een vastgoedentiteit binnen de groep voor 2021, hebben 11 aanbieders huurkosten die boven de bandbreedte vallen zoals geformuleerd bij de kwantitatieve analyse (zie paragraaf 3.4.1.6). Dit zijn jeugdhulpaanbieders die dag-en-nachtverblijf (5 aanbieders), psychologische ondersteuning (4 aanbieders), ambulante jeugdzorg (1 aanbieder) en een zorgboerderij (1 aanbieder) aanbieden.

Voor 2022 geldt dat van de 14 jeugdhulpaanbieders met een vastgoedentiteit binnen de groep, er 5 aanbieders huurkosten rapporteren die boven de bandbreedte vallen zoals geformuleerd bij de

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

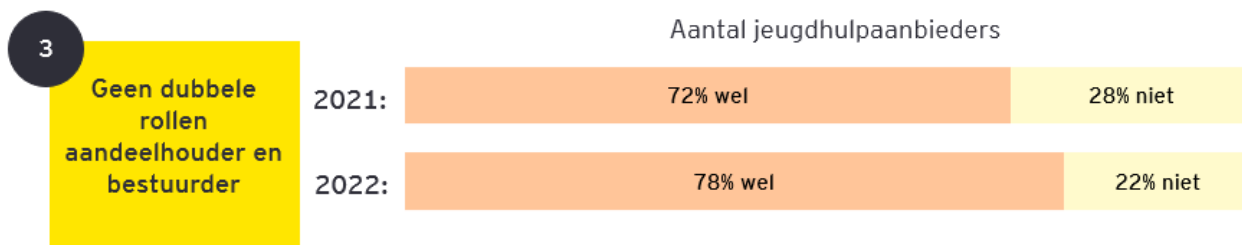
kwantitatieve analyse (zie paragraaf 3.4.1.6). Dit zijn jeugdhulpaanbieders die dag-en-nachtverblijf (3 aanbieders), arbeidsbemiddeling (1 aanbieder) en een zorgboerderij (1 aanbieder) aanbieden.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- "Sinds de decentralisatie zijn steeds meer groepen met losse vastgoedentiteiten opgezet. Vastgoed dat voorheen door de jeugdhulpaanbieder werd gehouden, wordt ondergebracht in een vastgoedonderneming alvorens hetzelfde pand aan de jeugdhulpaanbieder te verhuren. Op deze manier kunnen jeugdhulpaanbieders door het huren van panden de winsten behaald bij de jeugdhulpaanbieder verlagen."

3.5.2.3 Er zijn geen dubbele rollen tussen aandeelhouder en bestuurder

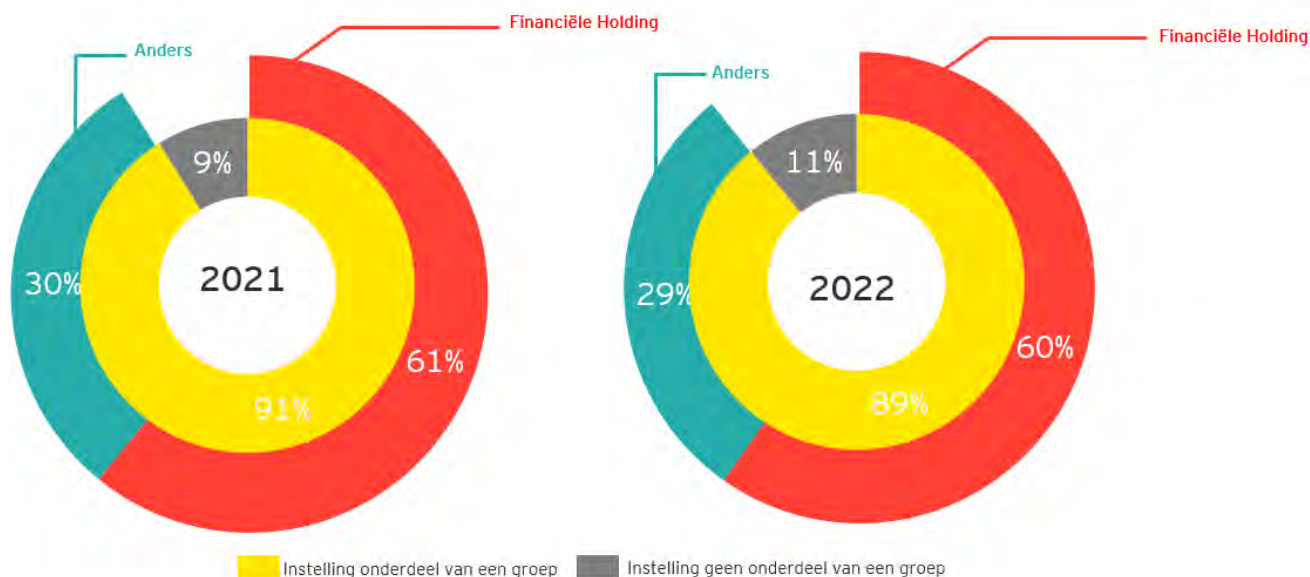


Van de verschillende rechtsvormen die actief zijn binnen de jeugdhulpsector, heeft de besloten vennootschap als enige aandeelhouders. Voor de controle op dubbele rollen van aandeelhouders en bestuurders zijn hierdoor 253 jeugdhulpaanbieders in 2021 en 166 jeugdhulpaanbieders in 2022 meegenomen in de analyse naar dit criterium.

Uit de data blijkt dat in 2021 in totaal 181 jeugdhulpaanbieders een bestuurder hebben die ook 100% (lees: enig) aandeelhouder is van de onderneming. Dit betreft 72% van de onderzoekspopulatie.

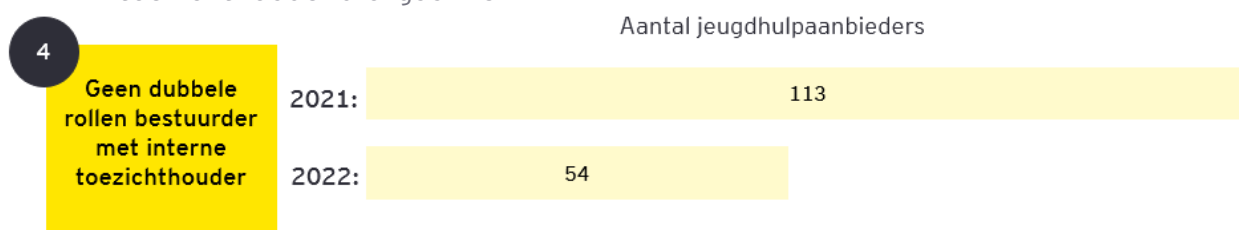
In 2022 is er een procentuele stijging ten opzichte van 2021 te zien in het aantal jeugdhulpaanbieders die een 100%-aandeelhouder heeft welk tevens bestuurder van de aanbieder is en hiermee de dagelijkse leiding van desbetreffende organisaties voert. Dit zijn 129 jeugdhulpaanbieders, die 78% van de onderzoekspopulatie omvangt.

Uit figuur 32 blijkt verder dat de dubbele rollen vooral voorkomen bij jeugdhulpaanbieders die onderdeel uitmaken van een groep. Bij meer dan 60% van de jeugdhulpaanbieders die binnen een groep acteren, wordt de aandelen van de jeugdhulpaanbieder gehouden door een financiële holding. Dit geldt voor zowel 2021 als 2022. De resterende 40% is onder te verdelen in aandeelhouders anders dan niet-financiële holdings (betreft omstreeks 30%) en aandeelhouders anders dan een holding (circa 10%).



Figuur 32 Overzicht van soorten groepen waarbij dubbele rol tussen aandeelhouder en bestuurder aanwezig is.

3.5.2.4 Geen dubbele rollen waarbij individu zowel bestuurder als lid intern toezichthoudend orgaan is



Met de intrede van de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) per 1 januari 2022 is het voor bepaalde zorgaanbieders verplicht om een interne toezichthouder aan te stellen die toezicht houdt op de dagelijkse en algemene leiding van de zorgaanbieder. Dit betreft enerzijds aanbieders die medisch specialistische zorg verlenen of doen verlenen en anderzijds aanbieders die met meer dan tien zorgverleners zorg of een andere dienst krachtens de Wlz of Zvw verlenen of doen verlenen.³⁴ De eis van een interne toezichthouder van de Wtza is niet gericht op jeugdhulpaanbieders onder de Jeugdwet.

Het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, heeft opgenomen dat na ingaan van het wetsvoorstel, jeugdhulpverleners verplicht zijn een toezichthoudend orgaan op te zetten.³⁵

³⁴ In het [Uitvoeringsbesluit WTZA](#) zijn evenwel categorieën van zorgaanbieders aangewezen die niet hoeven te beschikken over een interne toezichthouder.

³⁵ Tweede Kamer, Internetconsultatie Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, Vergaderjaar 2022-2023: [Overheid.nl | Consultatie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen \(internetconsultatie.nl\)](#)

Ondanks dat het wetsvoorstel nogmaals getoetst wordt bij de Raad van State, is er reeds gecontroleerd of bij de jeugdhulpaanbieders die een toezichthoudend orgaan hebben, een bestuurslid naast de deelname aan het dagelijkse bestuur van de aanbieder tevens een functie bekleed binnen het toezichthoudende orgaan.

2021

Van de 557 jeugdhulpaanbieders hebben er 113 jeugdhulpaanbieders een toezichthoudend orgaan (raad van toezicht of raad van commissarissen) ingesteld. Dit zijn veelal besloten vennootschappen (77 aanbieders) en stichtingen (33 aanbieders). Van deze jeugdhulpaanbieders is vastgesteld dat er geen functionarissen zijn die zowel in het bestuur van de onderneming als in het controlerend orgaan actief zijn.

2022

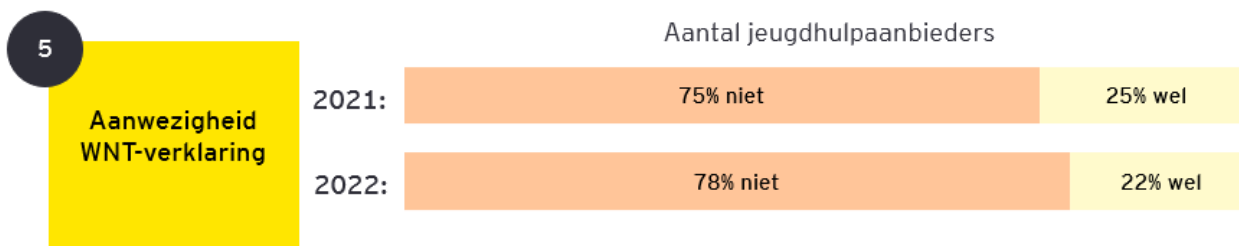
Van de 435 jeugdhulpaanbieders, hebben 54 aanbieders een toezichthoudend orgaan opgesteld. Dit betreft veelal stichtingen (28 entiteiten) en besloten vennootschappen (24 aanbieders). Van deze jeugdhulpaanbieders is vastgesteld dat er geen functionarissen zijn die zowel in het bestuur van de onderneming als in het controlerend orgaan actief zijn.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- "Gemeenten constateren dat in enkele gevallen familieleden van bestuurders lid zijn van het toezichthoudende orgaan van de jeugdhulpaanbieder. Op deze wijze wordt potentiële niet-integere bedrijfsvoering gefaciliteerd."

3.5.2.5 Norm: Verantwoording WNT aanwezig



Voor 2021 zijn er 140 jeugdhulpaanbieders die een WNT-verantwoording opgenomen hebben in hun jaarrekening, dan wel toegankelijk via de eigen website hebben aangeleverd. Voor 20 van deze aanbieders geldt dat zij een uitbetaling aan een topfunctionaris hebben betaald hoger dan de WNT-norm die voor dit onderzoek gehanteerd is (€141.000, zie paragraaf 3.3.1). Dit betreffen jeugdhulpaanbieders die ambulante zorg (6 aanbieders), psychologische hulp (5 aanbieders), dag-en-nachtverblijf (3 aanbieders), educatieve begeleiding (3 aanbieders), re-integratiehulp (1 aanbieder), organisatie-adviesdiensten (1 aanbieder) en een gezinshuis (1 aanbieder) aanbieden.

Voor de jeugdhulpaanbieders die geen WNT-verantwoording hebben opgenomen in de jaarrekening, is gecontroleerd of er een privé-onttrekking is gedaan die hoger is dan €141.000, waarbij is geconstateerd dat 29 jeugdhulpaanbieders een dergelijke onttrekking hebben gedaan (13 eenmanszaken, 6 vennootschappen onder firma's en 10 maatschappen). Hierbij gaat het om onttrekkingen door bestuurders van deze jeugdhulpaanbieders.

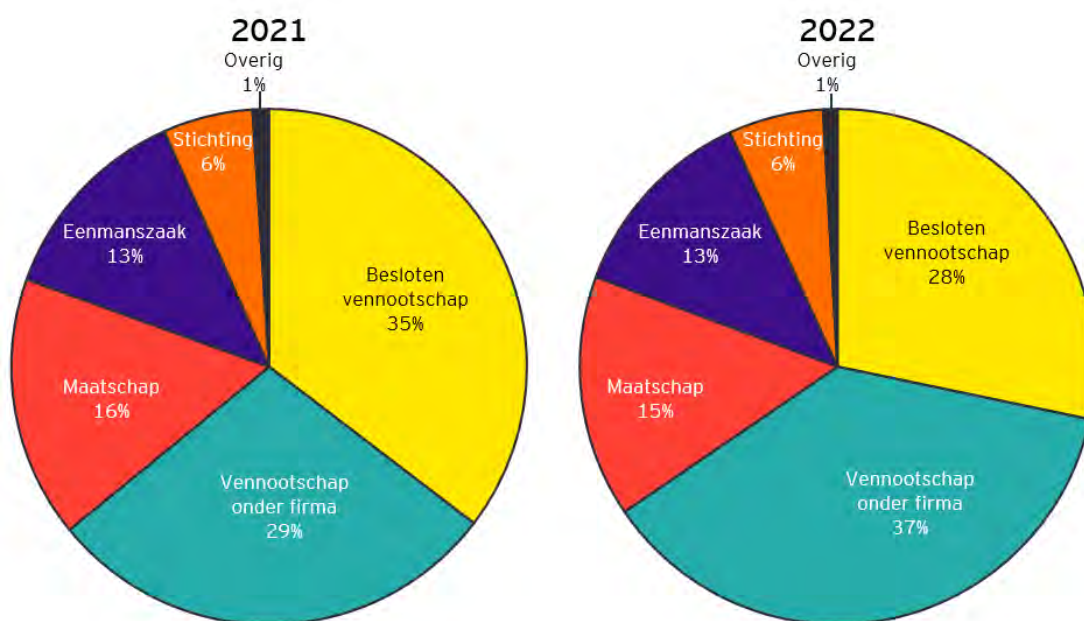
Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Voor 2022 zijn er 94 jeugdhulpaanbieders die een WNT-verantwoording opgenomen hebben in hun jaarrekening, waarvan 4 van deze aanbieders een uitbetaling is gedaan aan een topfunctionaris hoger dan de WNT-norm die voor dit onderzoek gehanteerd is (€146.000, zie paragraaf 3.3.1). Dit betreffen jeugdhulpaanbieders die psychologische hulp (2 aanbieders), ambulante zorg (1 aanbieder) en samenwerkingsdiensten (1 aanbieder) aanbieden.

Voor de jeugdhulpaanbieders zonder WNT-verantwoording in de jaarrekening, is gecontroleerd of er een privé-onttrekking is gedaan die hoger is dan €146.000. Voor 36 jeugdhulpaanbieders was dit het geval (28 eenmanszaken, 5 vennootschappen onder firma's en 3 maatschappen).

Geen aanlevering WNT-verklaring

Voor zowel 2021 als 2022 geldt dat meer dan 75% van de jeugdhulpaanbieders geen WNT-verklaring publiekelijk aanleveren. Hierdoor is er geen publiek toezicht op de bestuurdersbeloningen die de topfunctionarissen van deze jeugdhulpaanbieders ontvangen. In figuur 33 is een uitzetting te zien van de rechtsvormen die geen WNT-verantwoording aanleveren.



Figuur 33 Grafische weergave van type rechtsvormen waarbij de WNT-verantwoording in de jaarrekening ontbreekt voor de jaren 2021 en 2022.

Voor sommige kleine WNT-aanbieders geldt een verantwoordingsvrijstelling waarbij ze helemaal geen WNT-verantwoording hoeven op te nemen in hun jaarrekening. Deze vrijstelling is van toepassing op (zeer) kleine semipublieke aanbieders die aan alle van de volgende vier criteria voldoen:

- 1) De aanbieder is een privaatrechtelijke rechtspersoon.
- 2) de totale brutoloon van de aanbieder bedraagt tot 1 januari 2023 maximaal € 160.000 en vanaf 1 januari 2023 maximaal € 175.000 per kalenderjaar.
- 3) Er zijn bij de aanbieder geen leidinggevende topfunctionarissen tegen betaling of vergoeding zonder dienstbetrekking werkzaam.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

4) De aanbieder heeft niet al op grond van andere wet- en regelgeving, een besluit of overeenkomst een verplichting om de jaarrekening door een accountant te laten controleren d.m.v. een controleverklaring.

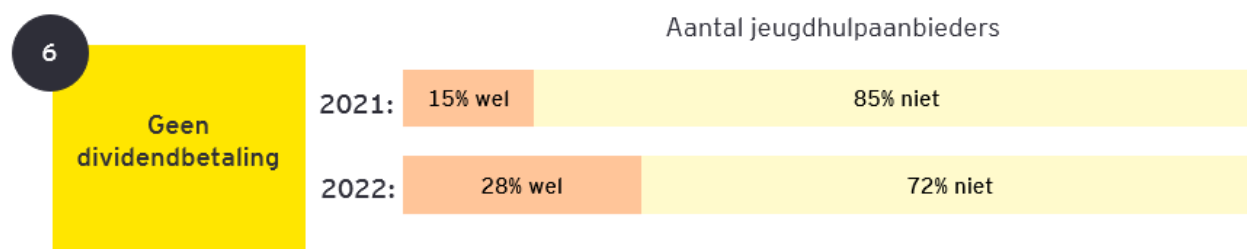
Van de onderzochte populatie kwam geen één aanbieder in aanmerking voor de verantwoordingsvrijstelling.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- Het aanleveren van informatie met betrekking tot de WNT bij Jaarverantwoording Zorg is niet verplicht voor jeugdhulpaanbieders, waardoor toezichhoudende organen geen zicht hebben op de betaalde bestuurdersbeloningen. Bij bepaalde type zorg wordt desbetreffende informatie wel bij de Jaarverantwoording Zorg aangeleverd en verwerkt in DigiMV. Toezichhoudende organen mogen echter niet informatie uit deze aangeleverde data halen indien deze niet aangeleverd is voor de verantwoording van een jeugdhulpaanbieder.
- Als de WNT-bezoldiging beperkend werkt, wordt dit gecompenseerd door middel van dividenduitkeringen, wat vaak leidt tot een zogenaamd "waterbedeffect".

3.5.2.6 Norm: geen dividendbetalingen



In 2021 hebben 39 jeugdhulpaanbieders dividend uitgekeerd en in 2022 waren dit er 46. In beginsel is het voor jeugdhulpaanbieders toegestaan om winsten uit te keren aan aandeelhouders, anders dan zorgaanbieders die andere type zorg aanbieden zoals de WLZ en Zvw. Met het wetsvoorstel Integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) worden bepalingen geïntroduceerd om een integere bedrijfsvoering te borgen en voorwaarden te kunnen stellen aan het uitkeren van winst, indien er risico's zijn voor de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg- en jeugdhulp.³⁶ Hierdoor is de toetsing voor dividendbetalingen in het onderzoek meegenomen.

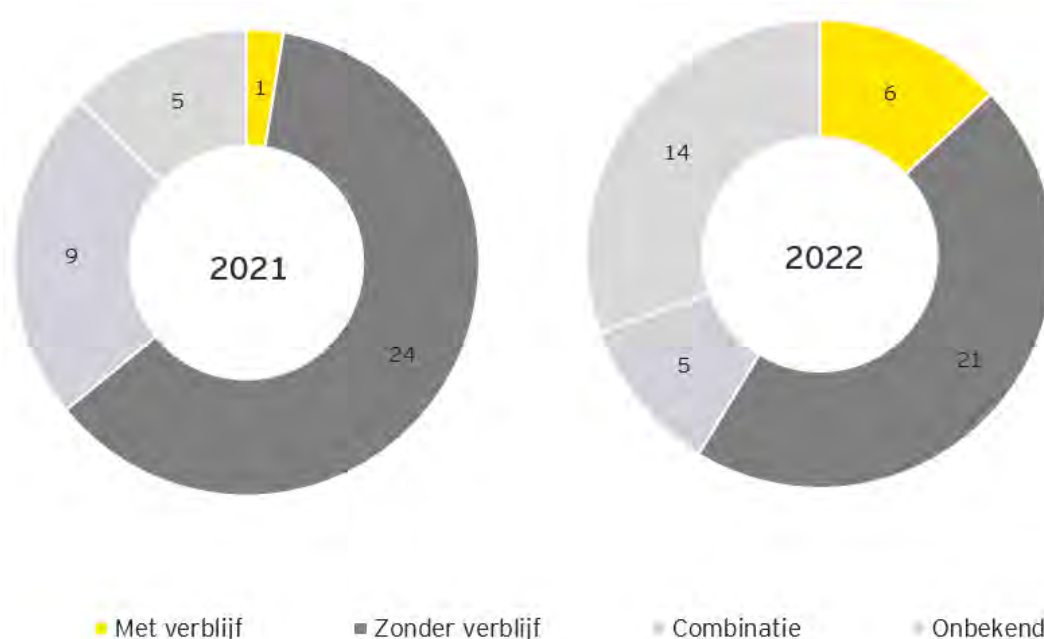
Van de 39 jeugdhulpaanbieders die dividend hebben uitgekeerd aan hun aandeelhouders in 2021, zijn 36 jeugdhulpaanbieders onderdeel van een groep. Hiervan hebben 26 aanbieders een financiële holding in de groepsstructuur.

De groep van 39 jeugdhulpaanbieders behalen een gezamenlijk inkomen van €57.7 miljoen uit de Jeugdwet. Gezamenlijk wordt er door deze aanbieders voor €7,6 miljoen aan dividend uitgekeerd, waarvan de hoogste dividendbetaling een waarde heeft van €175.480 en uitgekeerd is door een jeugdhulpaanbieder met jeugdhulpactiviteiten uitsluitend bestaande uit verblijf.

³⁶ Tweede Kamer, Memorie van Toelichting WIBZ, Vergaderjaar 2022-2023: [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders \(Wibz\) \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wetsvoorstel-integere-bedrijfsvoering-zorg-en-jeugdhulpaanbieders-wibz)

Van de 46 jeugdhulpaanbieders die dividend hebben uitgekeerd aan hun aandeelhouders in 2022, zijn 42 jeugdhulpaanbieders onderdeel van een groep, waarvan 27 met een financiële holding.

De groep van 49 jeugdhulpaanbieders hadden een gezamenlijk inkomen van €59 miljoen uit de Jeugdwet. Gezamenlijk wordt er voor €8.2 miljoen aan dividend uitgekeerd, waarbij de hoogste dividendbetaling €905.565 bedroef. Dit was een jeugdhulpaanbieder met uitsluitend verblijf.



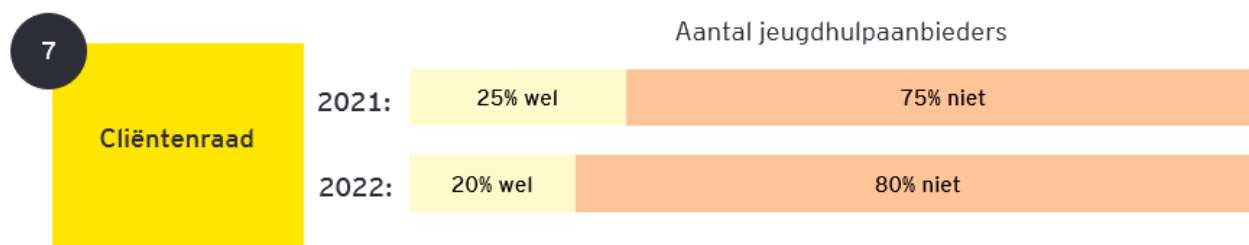
Figuur 34 Grafische weergave van type activiteit bij jeugdhulpaanbieders met dividendbetalingen voor de jaren 2021 en 2022.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

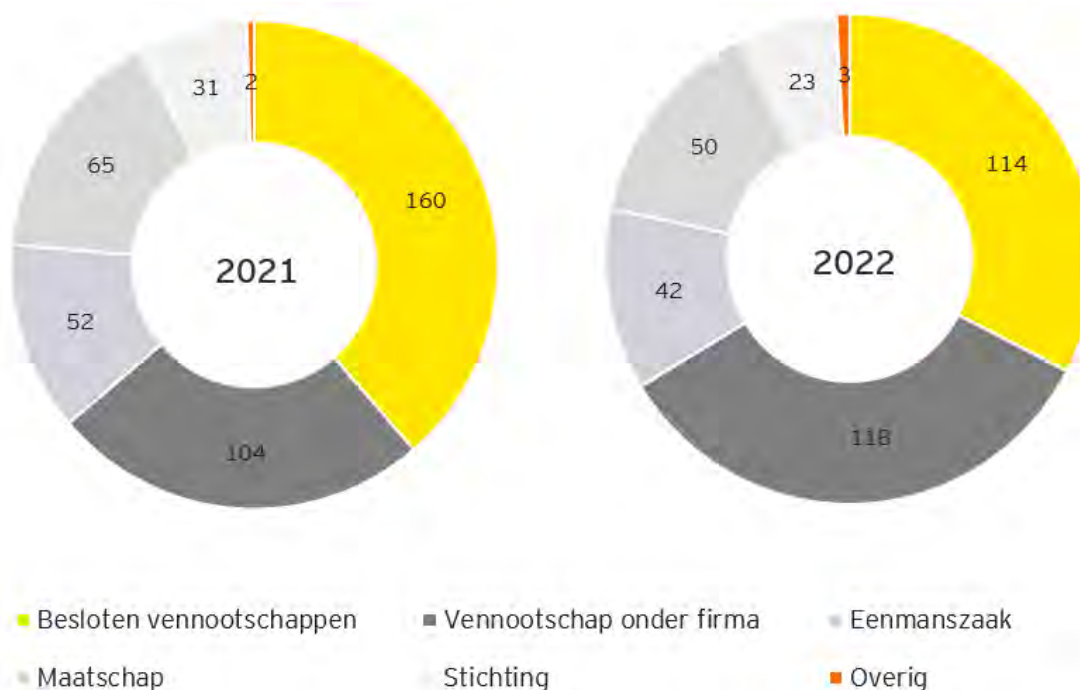
- "Als toezichthouders observeren we dat bestuurders zichzelf in eerste instantie een inkomen laten uitbetalen tot aan de grenzen van de Wet Normering Topinkomens (WNT). Vervolgens keren ze via groepsentiteiten dividend aan zichzelf uit. Deze groepsentiteiten genereren hun inkomsten onder andere door middel van ontvangen inkomsten van de jeugdhulpaanbieder."

3.5.2.7 Norm: cliëntenraad aanwezig



De Governancecode Zorg beveelt een cliëntenraad aan, maar naleving van deze code is niet verplicht voor jeugdhulpaanbieders.³⁷

Alle jeugdhulpaanbieders voor het kwalitatieve onderzoek zijn gecontroleerd op de aanwezigheid van een cliëntenraad. Voor 2021 is geconstateerd dat 142 aanbieders een cliëntenraad heeft aangesteld. Voor 2022 is geconstateerd dat 85 aanbieders een cliëntenraad heeft aangesteld.



Figuur 35 Grafische weergave van het aantal aanbieders per rechtsvorm waarbij geen cliëntenraad aanwezig is voor de jaren 2021 en 2022.

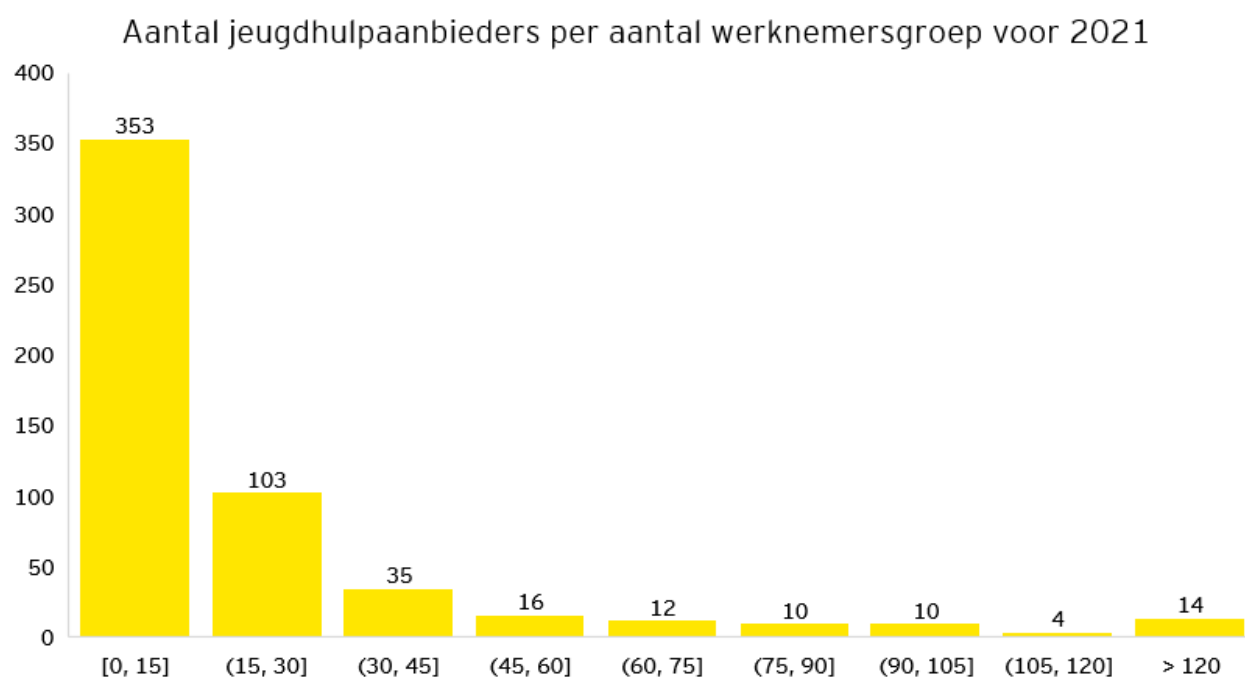
In overeenstemming met de wet moet elke zorgaanbieder met meer dan 10 personeelsleden een cliëntenraad hebben. Voor de eerstelijnszorg die geen 24-uurszorg biedt, ligt deze grens bij 25 personeelsleden.³⁸ In het jaar 2021 hebben 251 jeugdhulpaanbieders personeelsleden in dienst die de

³⁷ Brancheorganisatie Zorg, *Governance code Zorg 2022*

³⁸ Twee Kamer, vergaderjaar 1993-1994, kamerstuk II 23041, nr. 5

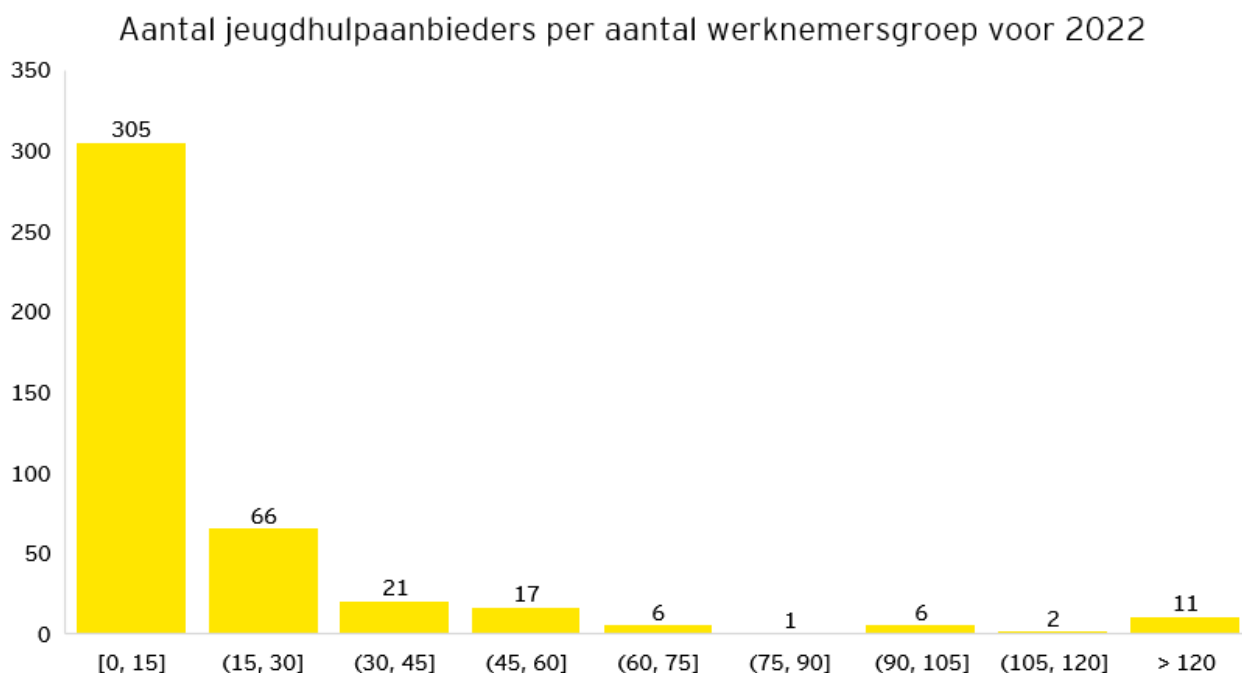
grens van 10 overschrijden. Desondanks hebben 131 van deze aanbieders geen cliëntenraad. Als de grens van 25 personeelsleden wordt aangehouden, zijn er 126 jeugdhulpaanbieders, waarvan 48 jeugdhulpaanbieders geen cliëntenraad hebben. Deze bieden jeugdhulpactiviteiten met verblijf (2 aanbieders), zonder verblijf (33 aanbieders) en een combinatie van jeugdhulp aan (11 aanbieders). Van 2 aanbieders is onbekend welke type jeugdhulp zij aanbieden. Vanuit het onderzoek is niet vast te stellen of de aanbieders zonder cliëntenraad niet voldeden aan de inspanningsverplichting om dit wel aan te bieden aan de cliënten.

Uit figuur 36 valt op te maken dat ruim 63% van de aanbieders niet meer dan 15 werknemers in dienst heeft in 2021.



Figuur 36 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders per werknemersgroep voor het jaar 2021.

In het jaar 2022 hebben 176 jeugdhulpaanbieders waar de grens van 10 personeelsleden wordt overschreden. Echter, bij 103 van deze aanbieders is er geen cliëntenraad aanwezig. Als de grens van 25 personeelsleden wordt aangehouden, zijn er 37 jeugdhulpaanbieders, waarvan 16 jeugdhulpaanbieders geen cliëntenraad hebben. Deze bieden jeugdhulpactiviteiten met verblijf (2 aanbieders), zonder verblijf (10 aanbieders) en een combinatie van jeugdhulp aan (2 aanbieders). Van 2 aanbieders is onbekend welke type jeugdhulpactiviteiten zij aanbieden. Uit figuur 37 blijkt dat ruim 70% van de aanbieders minder dan 15 werknemers in dienst heeft.

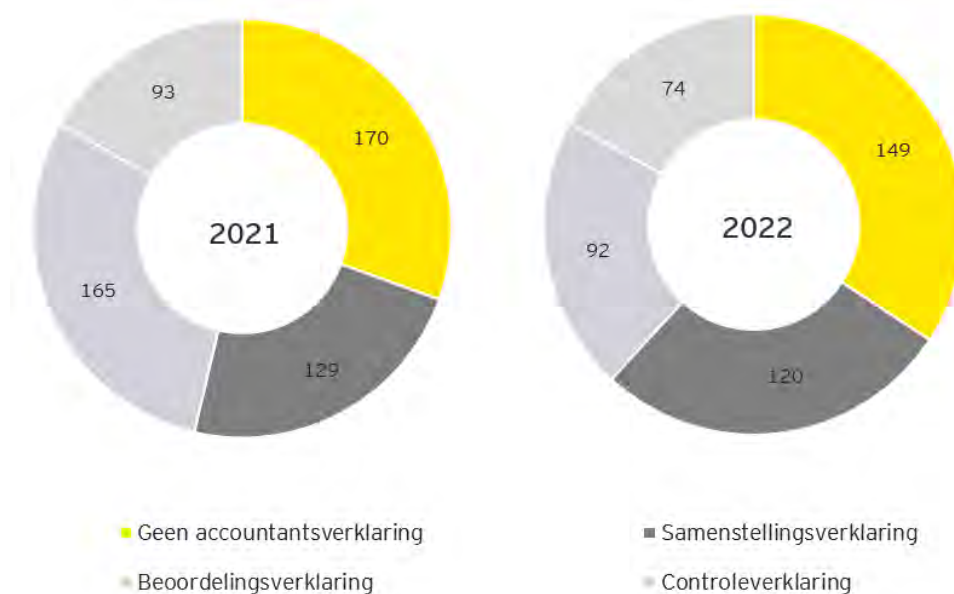


Figuur 37 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders per werknemersgroep voor het jaar 2022.

3.5.2.8 Norm: aanwezigheid accountantsverklaring

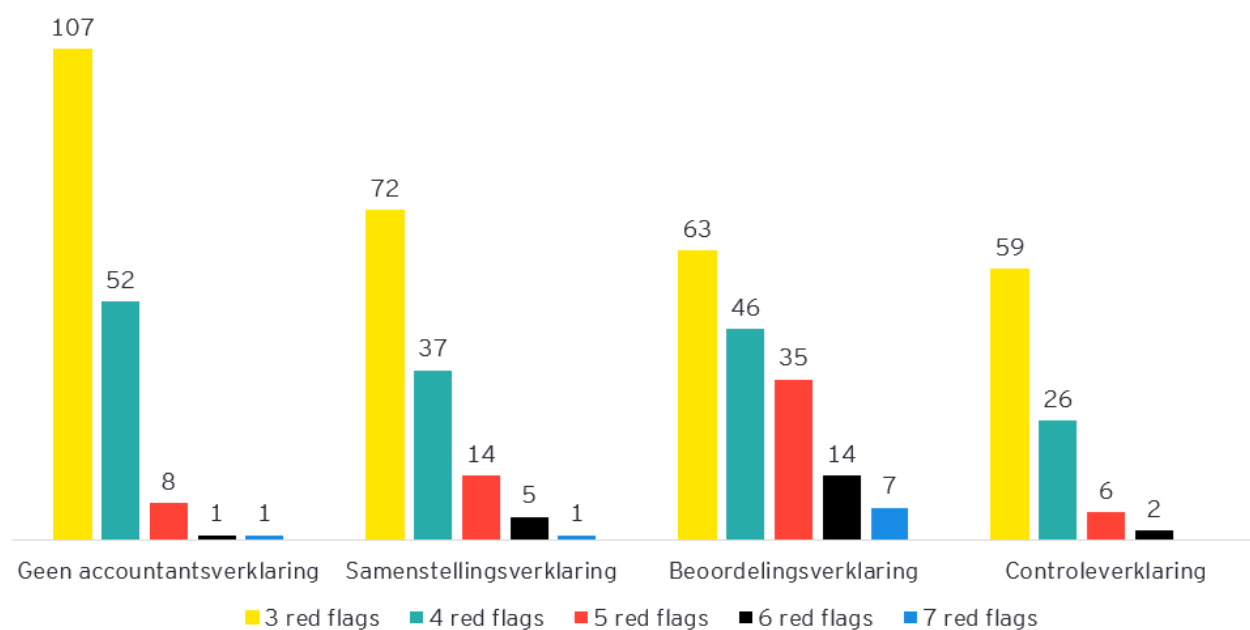
Voor het jaar 2021 zijn 557 jeugdhulpaanbieders gecontroleerd en 435 jeugdhulpaanbieders in 2022. Uit figuur 38 valt op te maken dat in 2021 iets meer dan 30% van de onderzochte aanbieders geen accountantsverklaring heeft. Opvallend is dat in 2021 van deze groep ruim 60% drie red flags heeft en dat de overige 40% vier of meer red flags heeft, zoals te zien is in figuur 39. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een samenstellingsverklaring, een beoordelingsverklaring en een controleverklaring. Bij een samenstellings-verklaring wordt vanuit de accountant geen controle op de aangeleverde cijfers van de jeugdhulpaanbieder uitgevoerd, maar stelt deze slechts de jaarrekening op. Bij de beoordelings- en

controleverklaring verstrekt de accountant meer zekerheid bij de aangeleverde jaarcijfers van de jeugdhulpaanbieder.



Figuur 38 Grafische weergave van type accountantsverklaring voor de jaren 2021 en 2022.

Aantal jeugdhulpaanbieders per type accountantsverklaring uitgezet per red flag



Figuur 39 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders met naar type accountantsverklaring en aantal red flags voor het jaartal 2021.

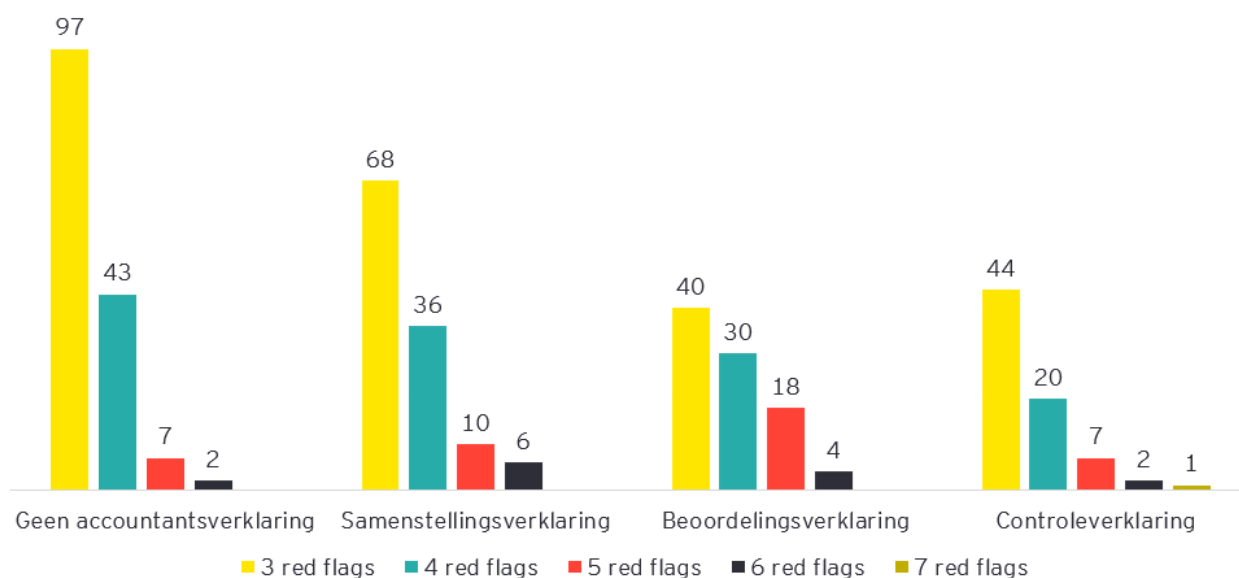
Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

De gezamenlijke omzet van aanbieders zonder accountantsverklaring bedraagt in 2021 €64 miljoen, wat resulteert in een gemiddelde omzet van minder dan €380 duizend. Opvallend is dat uit de dataset blijkt dat 14 van deze aanbieders ten onrechte geen accountantsverklaring hebben, terwijl de wetgeving dit wel vereist. Deze aanbieders geven zelf aan dat ze geen accountantsverklaring hebben, hoewel dit wettelijk verplicht is. Aan de andere kant hebben de bedrijven met een controleverklaring een gezamenlijke omzet van €127 miljoen, met een gemiddelde omzet van €1,4 miljoen.

In 2022 stijgt het aandeel van aanbieders zonder accountantsverklaring naar 34%, van deze groep heeft 35% meer dan vier red flags. Zie figuur 40.

In beide jaren is het aandeel aanbieders die een controleverklaring hebben procentueel gelijk gebleven met 17%. Ook in deze groep hebben de meeste aanbieders drie red flags.

Aantal jeugdhulpaanbieders per type accountantsverklaring uitgezet per red flag



Figuur 40 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders met naar type accountantsverklaring en aantal red flags voor het jaartal 2022.

2022

De totale omzet van jeugdhulpaanbieders zonder accountantsverklaring bedraagt €53 miljoen, wat resulteert in een gemiddelde omzet per aanbieder van €355 duizend. Opmerkelijk is dat er opnieuw 14 aanbieders zijn geïdentificeerd die ten onrechte geen accountantsverklaring hebben, ondanks dat dit eigenlijk verplicht is.

In tegenstelling hiermee hebben de jeugdhulpaanbieders met een controleverklaring een gezamenlijke omzet van €127 miljoen, wat neerkomt op een gemiddelde omzet van €1,3 miljoen per aanbieder. Het valt op dat, hoewel er aanbieders zijn met aanzienlijke omzetten, de gemiddelde omzet per aanbieder over het algemeen niet heel hoog is in de jeugdhulp.

Interviews

Het volgende werd gezegd in interviews met partijen in de jeugdhulpsector:

- Accountants hebben momenteel te weinig heldere criteria en richtlijnen om mee te werken, en dat in tegenstelling tot het onderwijs. Een accountant vermeldde als voorbeeld: "Als ik toets dat er niet teveel winst wordt gemaakt door een jeugdhulporganisatie, omdat dit een vereiste is van de gemeente, dan kijk ik slechts naar de resultatenrekening. Maar als de bestuurder tevens aandeelhouder is van een aparte vastgoed BV, hanteer ik geen toetsingskader om te bepalen of dit niet een verkapte vorm van winstonttrekking is."
- "De accountant moet in het onderwijs de rechtmatigheid bepalen, dit oordeel hoeft de accountant niet te doen in de zorgsector. "

3.6 Resultaten analyse Pgb-jeugdhulpaanbieders

Voor de analyse van de jeugdhulpaanbieders met pgb-activiteiten is een aparte analyse gemaakt aangezien deze afwijkende rendementen hebben en daardoor mogelijk een nadruk in het onderzoek zou komen bij de pgb-aanbieders.

Kwantitatieve analyse

In 2021 boden 101 jeugdhulpaanbieders binnen onze onderzoeksgroep pgb-activiteiten aan met een gemiddelde omzet van 643 duizend euro. Uit onze bevindingen blijkt dat deze aanbieders gemiddeld 77,8% van hun totale inkomsten uit de Jeugdwet halen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat slechts 48 van de 101 onderzochte aanbieders tenminste 90% van hun totale zorginkomsten uit de Jeugdwet verkrijgen.

Van de 101 onderzochte aanbieders met pgb-activiteiten, behaalden 23 een rendement van minimaal 7%. Hierbij is rekening gehouden met een correctie bij vof's en eenmanszaken voor de WNT. Deze groep behaalde gemiddeld een rendement van 32,9%, waarbij het hoogste rendement voor één aanbieder op 84% uitkwam. Deze aanbieder betreft een psychologenpraktijk. Het merendeel van de 33 aanbieders met een rendement hoger dan 7%, bestond uit zorgboerderijen (29%) en gezinshuizen (15%).

Binnen de onderzoeksgroep van 101 jeugdhulpaanbieders, werkt 14% als onderaannemer, met één aanbieder die voor meer dan 60% van haar activiteiten onderaannemer is. Daarnaast is geobserveerd dat 36% van de jeugdhulpaanbieders die pgb-activiteiten uitvoeren, gebruik maken van diensten van zzp'ers. Voor 9 van deze aanbieders bestonden de totale personeelskosten volledig uit de kosten voor het inhuren van zzp'ers. Geen van deze aanbieders maakt deel uit van een groepsstructuur waarin een aparte personeelsentiteit is opgenomen. Verder is vastgesteld dat voor 19% van de jeugdhulpaanbieders met pgb-activiteiten, de totale personeelskosten meer dan 75% van de totale bedrijfskosten vormen.

Het is vastgesteld dat voor 11% van de jeugdhulpaanbieders die pgb-activiteiten aanbieden, de huurkosten meer dan 5% van de totale zorginkomsten bedragen. Geen van deze aanbieders maakt deel uit van een groepsstructuur waarin een afzonderlijke vastgoedentiteit is opgenomen. Slechts 3% van de aanbieders heeft een kortlopende vordering op een groepsbedrijf, waarbij de hoogste waarde 27,4% van de totale activa vertegenwoordigt.

Voor 3% van de pgb-jeugdhulpaanbieders geldt dat zij voor meer dan 1 miljoen aan jeugdhulpinkomsten per fte ontvangen. Deze jeugdhulpaanbieders hebben gemiddeld minder dan 1 fte in dienst. Dit betreffen een psychologenpraktijk, een dag-en-nachtverblijf en een gezinshuis.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Voor het jaar 2022 is vastgesteld dat er binnen de onderzoekspopulatie 94 jeugdhulpaanbieders actief zijn met persoonsgebonden budget (pgb)-activiteiten met een gemiddelde omzet 390 duizend euro. Deze aanbieders ontvangen gemiddeld 94% van hun totale zorgopbrengsten uit de Jeugdwet, waarbij 80% van hen zelfs de volledige 100% van hun zorgopbrengsten uit de Jeugdwet genereert. Na correctie voor de vof's en eenmanszaken volgens de Wet normering topinkomens (WNT) vertoont geen van deze aanbieders een rendement van meer dan 7%.

Wanneer we kijken naar de aanbieders met het hoogste rendement, net onder de 7% na de correctie volgens de Wet normering topinkomens (WNT), zien we onder andere dat 12 zorgboerderijen en 13 gezinshuizen tot deze groep behoren. Hierbij rekening houdend met dat de maximale WNT is berekend voor dit onderzoek, maar voor zorgboerderijen ook bezoldiging wordt ontvangen voor hun rol als boer.

Van de 94 jeugdhulpaanbieders fungeert 15% als onderaannemer, waarbij zij gemiddeld 27,7% van hun totale zorgopbrengsten als inkomsten genereren. Daarnaast besteedt 17% van de pgb-jeugdhulpaanbieders gemiddeld 20% van hun zorgopbrengsten aan onderaannemers, waarbij vijf jeugdhulpaanbieders zelfs meer dan 25% van hun zorgopbrengsten betalen aan onderaannemers.

Bovendien besteedt 5,4% van de pgb-jeugdhulpaanbieders minstens 10% van hun totale jeugdhulpopbrengsten aan huurkosten. Geen van deze aanbieders maakt deel uit van een groep waarin een vastgoedentiteit aanwezig is. Slechts één jeugdhulpaanbieder heeft een kortlopende vordering op een groepsmaatschappij, ter waarde van 6,3% van de totale activa, en drie jeugdhulpaanbieders hebben een vordering op een onderneming waarin zij deelnemen, met een maximum van 21,6% van hun totale activa.

Tot slot ontvangt 3% van de pgb-jeugdhulpaanbieders meer dan 1 miljoen aan jeugdhulpinkomsten per voltijds equivalent (fte). Deze aanbieders hebben een bandbreedte van minder dan één fte en omvatten twee vennootschappen onder firma's en een eenmanszaak, die actief zijn in het exploiteren van een gezinshuis, een psychologenpraktijk en het aanbieden van kleinschalige begeleiding.

Kwalitatieve analyse

Voor de jaren 2021 en 2022 is er onderzoek uitgevoerd naar de kwalitatieve toetsingscriteria bij pgb-jeugdhulpaanbieders die minimaal drie kwantitatieve waarschuwingssignalen vertonen. Dit betreft respectievelijk 47 (46,5%) en 56 (59,6%) van de jeugdhulpaanbieders. Deze jeugdhulpaanbieders zijn voornamelijk actief in het exploiteren van zorgboerderijen (respectievelijk 31% en 14%) en gezinshuizen (respectievelijk 15% en 12%). De jeugdhulpactiviteiten worden verzorgd door verschillende rechtsvormen, waaronder vennootschappen onder firma's (32% en 48%), besloten vennootschappen (32% en 29%), stichtingen (14% en 4%), maatschappen (15% en 7%), en eenmanszaken (9% en 13%).

Ongeveer een derde van de pgb-jeugdhulpaanbieders met drie of meer waarschuwingssignalen maakt deel uit van een groepsstructuur. Ongeveer 10% van de jeugdhulpaanbieders met pgb-activiteiten keert dividenden uit aan aandeelhouders. Hierbij komen dividenduitkeringen soms voor in combinatie met een management fee aan dezelfde aandeelhouders. Opgemerkt dient te worden dat het uitbetalen van een management fee is toegestaan, mits de bestuurder hiervoor actief deelneemt aan het dagelijkse bestuur van de onderneming. Desalniettemin kan het uitbetalen van dividenden in combinatie met een management fee een vorm van eigengewin zijn. Ook worden er rekening-couranten afgesloten met aandeelhouders, zowel in de vorm van vorderingen als schulden. Bij deze rekening-couranten zijn vaak geen zekerheden of aflossingstermijnen overeengekomen.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Voor het jaar 2021 geldt dat 15% van de pgb-jeugdhulpaanbieders met meer dan drie waarschuwingssignalen conform wetgeving geen accountantsverklaring heeft, waarbij de overige 85% meestal bestaat uit samenstelverklaringen. Geen van de jeugdhulpaanbieders heeft een jaarrekening met een controleverklaring. Over het jaar 2022 heeft 51% van de pgb-jeugdhulpaanbieders met meer dan drie flags geen enkele vorm van een accountantscontrole. Geen van de jeugdhulpaanbieders heeft een jaarrekening met een controleverklaring.

3.7 Belangrijkste observaties samengevat

De gebruikte data voor dit onderzoek zijn afkomstig uit DigiMV. Ongeveer de helft van de organisaties in deze dataset opereert binnen de jeugdhulpsector, waarbij meer dan 80% van deze aanbieders een jaaromzet heeft van minder dan EUR 1 miljoen. Een beperking in de data is dat zelfstandigen, zonder personeel in dienst, geen gegevens hoeven te delen in DigiMV. Volgens schattingen van de IGJ zijn er in totaal bijna 6.000 aanbieders in de jeugdhulp. Dit betekent dat van bijna 60% van de aanbieders in de jeugdsector de jaarcijfers niet beschikbaar zijn in DigiMV.³⁹ Het onderzoek heeft hierdoor alleen inzicht in 40% van de jeugdhulpsector, aangezien deze de jaarcijfers hebben aangeleverd.

Een bijkomende complicatie is dat de kwaliteit van de data in DigiMV niet altijd juist blijkt te zijn. Ons onderzoek wijst uit dat sommige aanbieders cijfers hebben aangeleverd die technisch gezien niet kloppen. Bovendien zijn de beschikbare data vaak beperkt; meer dan 60% van de entiteiten levert een vereenvoudigde verantwoording aan, zoals wettelijk bepaald. Hierdoor zijn sommige van de door ons gedefinieerde red flags, zoals hotelmatige kosten, huurkosten, soorten vorderingen en rentelasten, niet mogelijk om te identificeren.

Van de 14 signaleringswaarden die we hebben geformuleerd, komt bij bijna alle signaleringswaarden een red flag naar voren bij ongeveer 50% van de entiteiten. Signalering met betrekking tot inkomsten, loonkosten en totale personeelskosten ligt onder de 40% en het aantal aanbieders met een rendementen van boven de 7% ligt net onder de 30%.

Uit onze analyse blijkt dat gezinshuizen, zorgboerderijen en psychologen meer dan 27% van de aanbieders vertegenwoordigen met een rendement van meer dan 7%. Vooral zorgboerderijen springen eruit met een gemiddelde winst over de onderzoeksperiode van 34%. Deze organisaties laten een vergelijkbaar patroon zien wat betreft jeugdhulpopbrengsten per fte, waar bedragen van boven een miljoen euro niet ongebruikelijk zijn. Relatief veel aanbieders ontvangen financiële middelen uit onderaannemerschap, terwijl tegelijkertijd ook bijna de helft van de totaal onderzochte aanbieders kosten heeft aan onderaannemers.

Bijna de helft van de onderzochte populatie geeft gemiddeld minder uit aan hotelmatige kosten dan de signaleringswaarde. Binnen de onderzochte populatie bevond zich zelfs een aanbieder die verblijf organiseert, waarbij het verwacht zou worden dat de kosten hoger liggen dan het gemiddelde. Dit komt doordat ze niet alleen dagactiviteiten aanbieden, maar ook een woonfunctie hebben.

Tegelijkertijd zien we dat huurkosten relatief hoog zijn. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat in 2021 meer dan 30% van de aanbieders meer dan 10% van hun zorgopbrengsten besteedt aan huur. Dit percentage liep in 2022 op naar 50% van de aanbieders.

³⁹ Follow the Money, Hoofdinspecteur jeugd over controle gigantische groei jeugdzorgaanbieders, 28 maart 2021

Bij de rentelasten valt op dat slechts drie jeugdhulpaanbieders meer dan 10% van hun zorginkomsten aan rentelasten besteden. Opvallend is ook dat meer dan 30% van de aanbieders die boven de signaleringswaarde uitkomen, een vordering op een groepsmaatschappij heeft van meer dan de helft van hun activa in de aanbieder. Hiervan hebben slechts enkele aanbieders een vordering op een aandeelhouder. De helft van de aanbieders met een schuld aan een groepsmaatschappij komt boven de signaleringswaarde uit, waarbij meer dan 15% van deze aanbieders een schuld heeft van meer dan 50% van hun totale passiva. Vorderingen op organisaties waarin de jeugdhulpaanbieders aandeelhouder zijn, waren bij sommige aanbieders eveneens hoger dan 50%. Verder blijkt uit de resultaten dat van de jeugdhulpaanbieders die een schuld hebben aan groepsmaatschappijen, minstens 45% een schuld heeft die boven de signaalwaarde uitkomt. Van deze aanbieders heeft 16% schulden van meer dan 50% van hun passiva. Echter, bij één aanbieder bestaat meer dan 100% van de passiva uit schulden, wat resulteert in een negatief eigen vermogen.

Dat de meeste organisaties relatief klein zijn blijkt uit het feit dat van de onderzochte populatie ruim 63% van de aanbieders minder dan 15 werknemers in dienst heeft. Binnen de personeelskosten valt op dat circa 3% van de aanbieders die onder de signaleringswaarde viel opvallend lage personeelskosten heeft van minder dan 50 euro per fte, hetgeen zich vooral voordoet bij gezinshuizen. Opmerkelijk is ook dat 11% van de aanbieders die boven het gemiddelde uitkomen qua personeelskosten, ook boven de Wet normering topinkomens (WNT) uitkomen per FTE. Dit zou kunnen komen omdat het bezoldigingsmaximum alleen geldt voor topfunctionarissen en niet voor werknemers. Wel geldt in geval van een hogere bezoldiging voor een niet-topfunctionaris een publicatieplicht in de jaarrekening. De rechtspersoon of aanbieder dient dan openbaar te maken welke functies een hogere bezoldiging verkrijgen dan de reguliere WNT-norm. Deze toelichting is echter niet naar voren gekomen bij de onderzochte aanbieders.

In het bredere kader van de jeugdhulpsector blijkt dat veel aanbieders gelieerde ondernemingen hebben, waarbij een financiële holding deel uitmaakt van de structuur. Aanbieders met minder dan 1 miljoen omzet maken voornamelijk gebruik van deze structuren. Nog geen 10% van aanbieders die onderdeel uitmaken van een groep, maken gebruik van een vastgoedentiteit. Ondanks deze complexere structuren is het opvallend dat slechts een minderheid van de aanbieders interne toezichthoudende organen heeft, zoals een Raad van Toezicht. Het ontbreken van onafhankelijke organen zoals cliëntenraden is eveneens opmerkelijk en daarmee wordt mogelijk niet voldaan aan de wettelijke vereisten. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat 75% van de jeugdhulpaanbieders geen WNT-verantwoording publiekelijk aanleveren. Hierdoor is er geen publiek toezicht op de bestuurdersbeloningen die de topfunctionarissen van deze jeugdhulpaanbieders ontvangen. Uit het onderzoek blijkt dat respectievelijk 28% (2021) en 33% (2022) van de aanbieders met meer dan drie red flags zowel geen interne toezicht (cliëntenraad) als externe toezicht (WNT-verklaring en accountantsverklaring) hebben, waardoor toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp en financiële verantwoording ontbreekt.

Ten slotte lijkt het erop dat wanneer de accountant meer controlezekerheid geeft in zijn controleverklaring, het aantal aanbieders met een "red flag" juist afneemt.

De bovengenoemde observaties kunnen mogelijk verklaard worden door factoren binnen de aanbieder zelf. Raadpleeg hiervoor de disclaimer in paragraaf 2.4.

Uit zowel de literatuur, als de politieke context blijkt niet helder wat precies wordt beschouwd als niet-integere bedrijfsvoering. Uit interviews met de sector komt naar voren dat niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdhulp wordt omschreven als het gebruik van jeugdhulpgelden voor doeleinden anders dan de jeugdhulp voor cliënten, waarbij eigenbelang voorop staat.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

In een poging de aanwezigheid van niet-integere bedrijfsvoering te beoordelen, zijn kwantitatieve toetsingscriteria en kwalitatieve onderzoek toegepast om mogelijke red flags te identificeren. Bij het onderzoek van de tien aanbieders met de meeste red flags in 2021 en 2022 zijn diverse patronen waargenomen:

Twee zorgboerderijen vertonen winstcijfers die in de jeugdhulp relatief hoog zijn (11% en 26% winst), gepaard gaand met aanzienlijke huurkosten voor de locatie. Uit openbare documenten blijkt dat bij een van de twee aanbieders het management uit persoonlijke BV's bestaat van dezelfde familie. Het familiepand bevindt zich in een vof en brengt huurkosten in rekening aan de zorgboerderij. Bovendien heeft de vof ten onrechte geen accountantscontrole laten uitvoeren omdat het in de veronderstelling verkeerde dat het zich enkel moet houden aan artikel 2:396 BW, terwijl voor jeugdhulpaanbieders andere regels gelden. Twee aanbieders gericht op lichte jeugdhulp, zoals dyslexieonderzoeken, tonen lagere personeelskosten dan de jeugdhulpsector, terwijl ze hoge kosten hebben voor onderaanneming en hoge winsten genereren.

Bij de overige onderzochte aanbieders via openbare bronnen blijkt dat gemeenten de samenwerking met één aanbieder hebben stopgezet vanwege meningsverschillen over de bedrijfsvoering. Meerdere aanbieders vertonen slechte kwaliteit van jeugdhulp, zoals aangegeven in inspectierapporten van de IGJ, naar aanleiding van signalen van cliënten en ouders. Tevens keren deze aanbieders dividenden uit, en het opvallende patroon doet zich voor dat deze aanbieders panden huren van de aandeelhouder.

De bovenstaande analyse suggereert dat wanneer een aanbieder meerdere red flags vertoont, dit een signaal kan zijn voor verder onderzoek naar mogelijk niet-integere bedrijfsvoering binnen die aanbieder.

4 Private equity investeerders in de jeugdhulp

4.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich niet alleen op het in kaart brengen van mogelijk niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulpsector, maar ook op het verschaffen van helderheid over de aanwezigheid van private equity investeerders in deze sector en de mogelijke effecten hiervan op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de jeugdhulp. Om dit doel te bereiken, worden verschillende deelvragen beantwoord.

De eerste deelvraag richt zich op de definitie van private equity en de aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulpsector. Dit wordt onderzocht aan de hand van transacties die hebben plaatsgevonden in de periode 2019-2022. Daarbij wordt gekeken naar het percentage van de overnames dat is afgesloten door private equity investeerders.

De tweede deelvraag richt zich op de mogelijke effecten van private equity investeerders op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de jeugdhulp. Er wordt zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de signaleringswaarden zoals opgenomen in hoofdstuk 3. Daarnaast is onderzoek gedaan naar groepsstructuren anders dan private equity investeerders, aangezien er verwarring ontstaat tussen private equity investeerders en grote groepsstructuren.

Met deze deelvragen wordt een zo compleet mogelijk beeld geschetst van de aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulpsector en de mogelijke niet-integere bedrijfsvoering die hiermee gepaard gaan.

4.2 Aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulpsector

Om te beginnen is het belangrijk om de definitie van private equity te bepalen. Private equity is in de publieke en politieke opinie de verzamelnaam voor investeerders die in bedrijven investeren. In een initiatiefnota van Tweede Kamerleden Nijboer en Groot in 2015, waarbij de aanpak van excessen bij private equity investeerders centraal staat, is de volgende definiëring opgenomen⁴⁰: *“De meest gangbare definitie van een private equity investeerder is een investeerder die risicodragend vermogen beschikbaar stelt aan niet-beursgenoteerde vennootschappen.”*

De Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP) formuleert private equity als *“investeerders die zich richten op langdurige investeringen in middel- en grote niet-beursgenoteerde bedrijven die al goed presteren, en die behoefte hebben aan financiering voor groei en ontwikkeling.”*⁴¹ Een belangrijk kenmerk van private equity investeerders is dat zij investeren in niet-beursgenoteerde organisaties, waar de private equity kennis heeft van de markt en daardoor betreffende organisaties kan helpen groeien. Uit gesprekken met zowel de NVP als private equity investeerders, is gesteld dat private equity partijen hun kapitaal op bij institutionele beleggers zoals verzekeraars, pensioenfondsen en rijke particulieren halen. Deze partijen investeren het opgehaalde kapitaal vervolgens in bedrijven en streven ernaar om door middel van verbeteringen en groei waarde te creëren voor hun eigen investeerders.

Als een private equity investeerder ervoor kiest geld te investeren in een bedrijf, wordt deze aandeelhouder. Hierdoor krijgt de investeerder meestal ook enige zeggenschap binnen het bedrijf en kan

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 35267, nr. 2

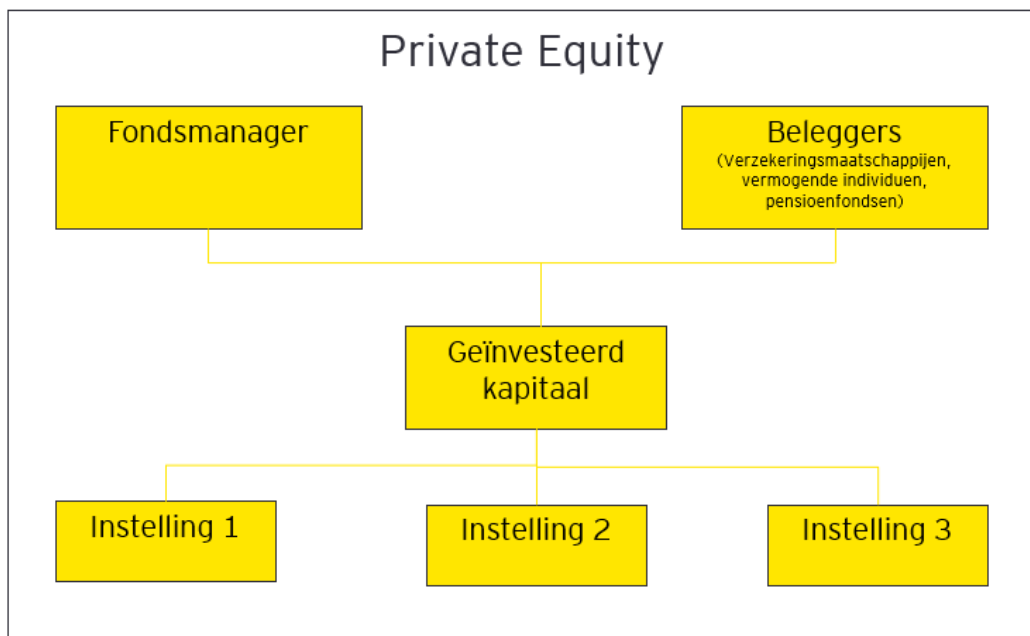
⁴¹ www.NVP.nl

deze mede beslissen over belangrijke kwesties. Hoe groter het aandeel van de private equity investeerder, hoe groter de zeggenschap. In het algemeen heeft een private equity investeerder de voorkeur om een meerderheids- of groot minderheidsbelang uit te oefenen, waardoor actief aandeelhouderschap van de private equity investeerder geborgd is.

Uit interviews met verschillende private equity investeerders is geconstateerd dat private equity-investeerders vaak kiezen voor organisaties waar goed management aanwezig is, die een sterke marktpositie hebben en waar mogelijkheden zijn om door innovatie, efficiëntieverbeteringen, of het combineren van organisaties, waarde te creëren. Ze kijken naar het latere verkooppotentieel van de organisatie waarin zij investeren en sturen aan op een zo hoog mogelijk rendement voor hun investeringen. Hun focus ligt op groeiende markten waar ruimte is voor innovatie, kwaliteitsverbetering en professionalisering.

In de algehele zorg is de zogeheten buy-and-build strategie onder private equity het meest voorkomend.⁴² Dit is het kopen van één aanbieder en vervolgens het combineren van die aanbieder met andere (jeugd)hulpaanbieders om een groter geheel te creëren. Het doel hiervan is om synergiën te creëren en schaalvoordelen te benutten.

Deze strategie biedt verschillende voordelen, zoals kostenbesparingen, hogere winstgevendheid en een groter marktaandeel. Private equity-investeerders voegen vaak expertise en managementkennis toe aan de samengevoegde bedrijven om hun concurrentiepositie te versterken en hun groeipotentieel te vergroten.⁴³



Figuur 41 Visuele weergave van een versimpelde private equity structuur.

⁴² JBR, zorgsamenwerkingsmonitor 2023

⁴³ JBR, zorgsamenwerkingsmonitor 2023

In figuur 41 is een versimpelde weergave van een structuur van een private equity fonds. In de governance-structuur van een private equity-fonds is in veel gevallen een raad van bestuur opgenomen, die bestaat uit vertegenwoordigers van de investeerder en externe leden met relevante expertise. Deze raad van bestuur heeft de taak om toezicht te houden op het management van de aanbieders waarin is geïnvesteerd. De private equity investeerder heeft vaak ook een vertegenwoordiger in het managementteam van de aanbieder.

Private equity-investeerdere dienen regelmatig te rapporteren aan hun investeerders. Deze rapportages kunnen onder meer de prestaties van de onderneming, strategische kwesties en financiële gegevens bevatten.

Tijdens het onderzoek wordt de volgende definitie voor private equity investeerders gebruikt: Een private investeerder die investeert met geld behaald uit anders dan publieke gelden, zoals verzekeraars, pensioenfondsen en familiegelden, met het oog op de groei en ontwikkeling van een onderneming.

Interviews

Als onderdeel van de interviews hebben wij de Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen en twee private equity investeerders gesproken.

- "Als private equity-investeerder begrijpen we hoe belangrijk het is om onze investeerders te beschermen tegen onvoorziene risico's en negatieve publiciteit. Om ervoor te zorgen dat we een solide investering doen, moeten we zorgen voor een kritische en gedetailleerde due diligence van het bedrijf voordat we investeren. Het doel is om eventuele verborgen risico's te identificeren en de integriteit van het bedrijf te bevestigen."
- "Als private equity-investeerder ligt onze focus vaak op het investeren in diverse organisaties en sectoren, waardoor we regelmatig op zoek moeten naar nieuwe investeerders om onze fondsen te versterken en uit te breiden. In deze competitieve markt is het echter essentieel om te opereren met integriteit en verantwoordelijkheid, omdat eventuele negatieve publiciteit of fouten in onze investeringsbeslissingen een grote impact kunnen hebben op ons vermogen om toekomstig kapitaal aan te trekken bij verzekeraars en pensioenfondsen."
- "Het governance-model van private equity is doorgaans van een hoog niveau en wordt beschouwd als een meer volwassen governance-model dan van veel aanbieders in de jeugdhulp. Als private equity-investeerders zijn wij verantwoording verschuldigd aan onze externe toezichthouders zoals de AFM, interne toezichthouders en onze aandeelhouders. Op kwartaalbasis delen we een gedetailleerd overzicht van onze activiteiten met hen, waaronder we ook de tevredenheid van cliënten en medewerkers, financiële cijfers evenals mogelijkheden om te verduurzamen (ESG) rapporteren."

Tussen 2019 en 2022 vonden er in totaal 700 overnametransacties plaats binnen de algehele zorgsector. Er is een verschuiving zichtbaar in de transactiemarkt van de algehele zorgsector. Waar vier jaar geleden private equity voor circa 30% verantwoordelijk was voor de transacties in de zorgsector, is de verwachting dat dit in 2023 ruim 50% zal zijn.⁴⁴

Deze investeerders zijn vooral actief in de mondzorgsector en medisch specialistische zorg, waarvan buitenlandse private equity investeerders (met name uit Finland, Engeland en Frankrijk) een derde van de investeerders vormden.

⁴⁴ JBR, zorgsamenwerkingsmonitor 2023

Tussen 2019 en 2021 vonden 10% van alle overnames in de algehele zorgsector plaats in de ggz- en jeugdhulpsector. Dit percentage daalde naar 5% over het jaar 2022.

Uit gesprekken met partijen betrokken met de jeugdhulpsector blijkt dat private equity-investeerders de algehele zorgsector als aantrekkelijk beschouwen vanwege de voortdurende vraag naar zorg, wat de sector een relatief veilige investering maakt. Binnen de jeugdhulpsector zien investeerders mogelijkheden om de efficiëntie van organisaties te verbeteren en meer volwassenheid in de sector te brengen. De markt wordt voornamelijk gedomineerd door talloze kleine jeugdhulpaanbieders die door middel van overnames efficiënter en professioneler kunnen worden gemaakt. Door hoogwaardig personeel aan te trekken voor de backoffice, kunnen deze aanbieders een moderne en geavanceerde backoffice creëren.

Echter, onduidelijkheid bij gemeenten maakt het voor private equity-investeerders minder aantrekkelijk om te investeren in de jeugdhulpsector. Contracten met gemeenten lopen veelal voor een periode van vier jaar. Als een investering wordt gedaan in een aanbieder en de gemeente besluit na vier jaar om in zee te gaan met een andere partij, betekent dit dat de private equity-investeerders hun investering kwijt zijn, gezien ze geen omzet meer kunnen maken.⁴⁵

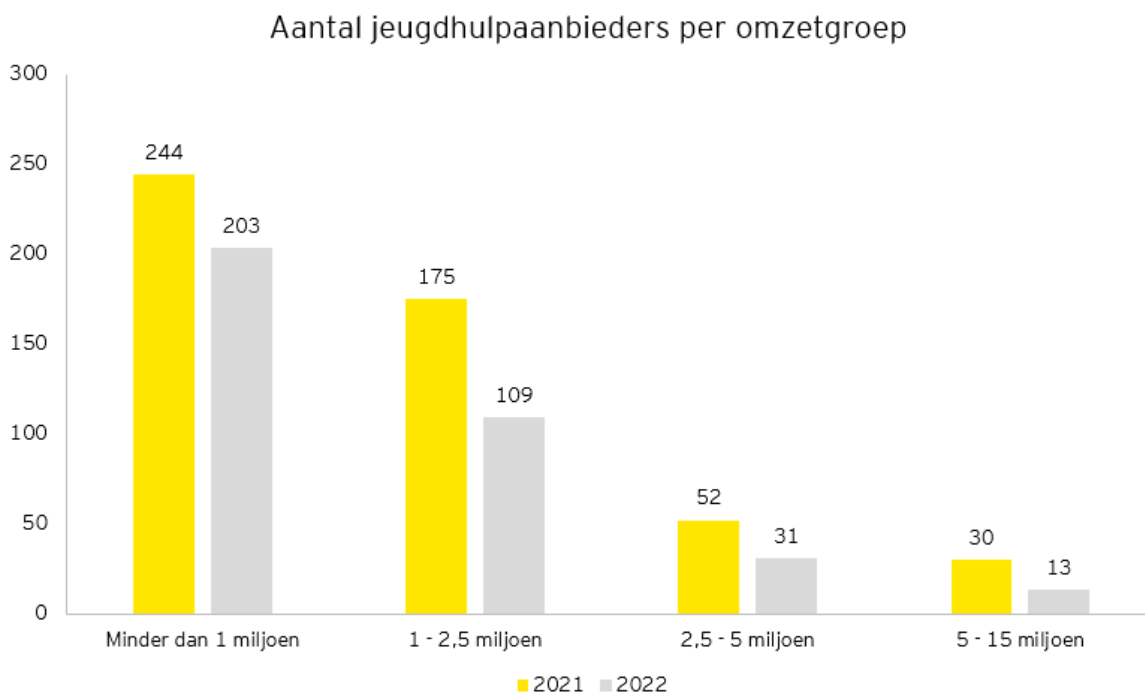
Daarnaast worden private equity-investeerders ontmoedigd door de negatieve aandacht in de media en politiek. Dit alles maakt het voor investeerders minder aantrekkelijk om te investeren in de jeugdhulpsector.

4.3 Analyse van private equity in de jeugdhulp

Voor het onderzoek naar niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdhulpsector is de dataset 2021 en 2022 gebruikt uit DigiMV. Hieruit volgt dat de onderzoekspopulaties voor de jaren 2021 en 2022 in eerste instantie bestaan uit respectievelijk 1524 en 1233 jeugdhulpaanbieders.

In DigiMV is geen apart veld waarin wordt aangegeven of de investeerder een private equity fonds is. Aangezien private equity investeerders aandelen terugkrijgen voor de financiële middelen die zij in de aanbieder investeren, worden alleen de besloten vennootschappen in het onderzoek meegenomen. Voor 2021 zijn dit 501 jeugdhulpaanbieders, en voor 2022 zijn het 356 jeugdhulpaanbieders. In figuur 42 is te zien dat de jeugdhulpaanbieders die een besloten vennootschap als rechtsvorm hebben veelal minder dan 2,5 miljoen euro aan totale zorgopbrengsten hebben.

⁴⁵LVVP - Brandbrief aan gemeente Den Haag over forse inperking aanbesteding jeugdhulp: [Brandbrief aan gemeente Den Haag over forse inperking aanbesteding jeugdhulp - LVVP](#)



Figuur 42 Uiteenzetting van aantal jeugdhulpaanbieders als BV binnen de onderzoekspopulatie in een bepaalde omzetgroep voor de jaren 2021 en 2022.

In de dataset van DigiMV zijn negen jeugdhulpaanbieders geïdentificeerd, waarbij de uiteindelijke eigenaar een private equity investeerder is. Zoals in het eerste deel van het onderzoek spreken wij in dit verband over jeugdhulpaanbieders wanneer de inkomsten minimaal voor 30% bestaan uit jeugdhulpgelden. Hierdoor blijven twee private equity aanbieders voor 2021 buiten beschouwing. De twee aanbieders die niet meegenomen zijn in het onderzoek zijn onderdeel van een private equity groep die wel in scope is voor het onderzoek, aangezien zij als investeerder fungeert van één van de overige zeven aanbieders die onderdeel uitmaken van het onderzoek. Voor 2022 geldt dat één van de eerder uitgesloten jeugdhulpaanbieders aangeeft geen jeugdhulpgelden te ontvangen, terwijl uit onderzoek blijkt dat deze voor 2022 voor meer dan 30% van haar zorginkomsten uit de Jeugdwet ontvangt. Hierdoor is deze jeugdhulpaanbieder toegevoegd aan de analyse van de jeugdhulpaanbieders die een private equity investeerder hebben, waardoor het totale aantal op acht jeugdhulpaanbieders voor 2022 komt.

Uit de interviews met partijen die betrokken zijn bij de Jeugdhulpsector (zie paragraaf 2.2) kwamen er meerdere potentiële private equity investeerders naar voren. Deze investeerders blijken echter geen private equity investeerders te zijn volgens de definitie die in het onderzoek wordt gehanteerd. Om als private equity investeerder te classificeren, moeten er gelden uit de markt opgehaald zijn om daarmee een investering te doen. De jeugdhulpaanbieders aangedragen tijdens de interviews zijn veelal actief binnen een grotere groep met andere ondernemingen, maar deze groep heeft geen private equity investeerder als financiële geldverstrekker. Eén van de voorbeelden is een zorgaanbieder die binnen verschillende regio's in Nederland jeugdhulp aanbiedt en voor elke regio een nieuwe jeugdhulpaanbieder in haar groep opneemt. De uiteindelijke bestuurder van de groep is echter geen private equity investeerder maar een besloten vennootschap. Uit ons onderzoek blijkt dat meerdere grote jeugdhulpaanbieders beheerd worden door vermogende individuen of families.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

4.3.1 Resultaten kwantitatieve analyse

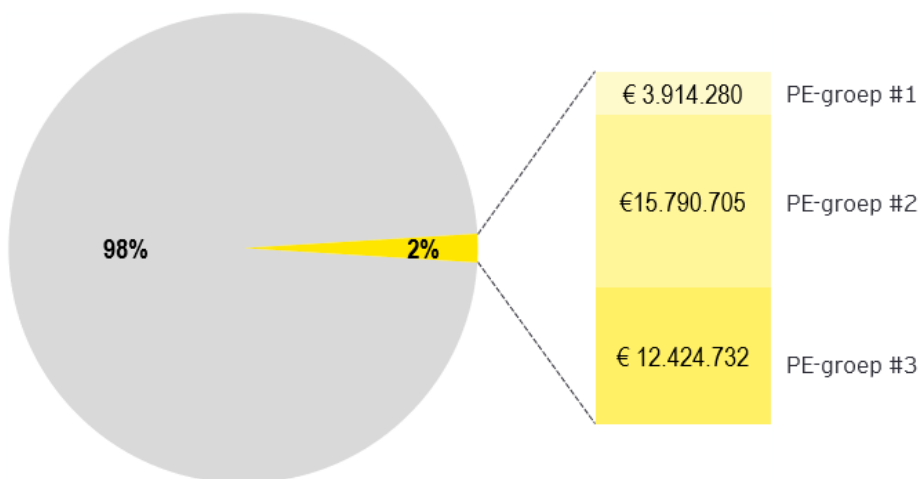
Door zowel gebruik te maken van DigiMV, als het verrichten van kwalitatief onderzoek is vastgesteld dat drie private equity investeerders betrokken zijn bij investeringen in respectievelijk 7 en 8 verschillende jeugdhulpgroepen in 2021 en 2022. Omdat DigiMV geen consistent en alomvattend beeld heeft van de investeerders van jeugdhulpaanbieders, hebben wij aanvullend kwalitatief onderzoek uitgevoerd om een vollediger inzicht te verkrijgen. Opmerkelijk is dat bij de onderzochte aanbieders die deel uitmaken van private equity groep, gemiddeld meer dan 85% van hun totale inkomsten afkomstig is uit de Jeugdwet. Hieruit valt op te maken dat ze zich voornamelijk richten op jeugdhulpaanbieders, waarbij voor 2021 er 4 jeugdhulpaanbieders van de 7 zijn die meer dan 90% van hun zorgopbrengsten uit de Jeugdwet ontvangen. Voor 2022 geldt dit voor 6 van de 8 jeugdhulpaanbieders.

4.3.1.1 Inkomsten uit de Jeugdwet

In het jaar 2021 maakten binnen de onderzoekspopulatie zeven jeugdhulpaanbieders deel uit van groepen met een private equity investeerder. Deze groepen worden vertegenwoordigd door drie verschillende private equity investeerders, waarbij respectievelijk drie, twee en twee jeugdhulpaanbieders zijn betrokken. Gezamenlijk genereren deze zeven jeugdhulpaanbieders een omzet van €75 miljoen afkomstig uit de Jeugdwet, waarbij de omvang van de inkomsten per private equity groep verschilt, zoals weergegeven in figuur 43.

Deze opbrengst vertegenwoordigt 2,0% van de totale inkomsten uit de Jeugdwet, behaald door jeugdhulpaanbieders die ten minste 30% van hun zorginkomsten uit de Jeugdwet ontvangen.

Uitsplitsing van de Jeugdwet-opbrengsten behaald door PE-groepen



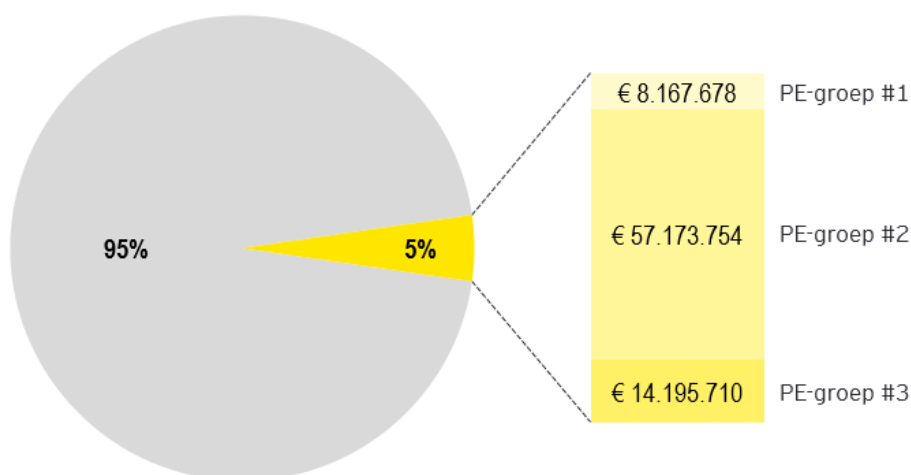
Figuur 43 Uiteenzetting van de opbrengsten die jeugdhulpaanbieders met een PE-investeerder behalen ten opzichte van de totale sector (waarbij de aanbieders voor meer dan 30% van hun totale zorgopbrengsten behaalt uit de Jeugdwet) voor 2021.

In 2022 zijn er 8 jeugdhulpaanbieders die deel uit maken van een groep met een private equity investeerder. Deze groepen worden vertegenwoordigd door dezelfde drie private equity investeerders als het voorgaande jaar. De verdeling van deze 8 jeugdhulpaanbieders is drie, twee en drie

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

jeugdhulpaanbieders per private equity investeerder. Vanuit de data-analyse uit DigiMV zijn er slechts 6 jeugdhulpaanbieders te vinden die de financiële data hadden aangeleverd. Voor de 2 resterende aanbieders zijn hun jaarcijfers handmatig meegenomen in het onderzoek. De gegevens van deze twee aanbieders waren niet beschikbaar in de dataset van DigiMV gebruik voor het onderzoek, waardoor deze initieel niet zichtbaar waren in ons onderzoek. Gezamenlijk genereren de 8 jeugdhulpaanbieders een omzet van €81,1 miljoen euro afkomstig uit de Jeugdwet zoals weergegeven in figuur 44. Dit betreft 5%⁴⁶ van de totale jeugdhulpinkomsten behaald door de jeugdhulpaanbieders die geld ontvangen vanuit de Jeugdwet. Dit betekent niet automatisch dat het aandeel van private equity in de jeugdhulp gestegen is; de dataset van DigiMV bevatte voor 2022 minder jeugdhulpaanbieders dan de dataset voor 2021, waardoor de procentuele verhouding hierdoor kan zijn toegenomen.

Uitsplitsing van de Jeugdwet-opbrengsten behaald door PE-groepen in 2022



Figuur 44 Uiteenzetting van de opbrengsten die jeugdhulpaanbieders met een PE-investeerder behalen ten opzichte van de totale sector (waarbij de aanbieders voor meer dan 30% van hun totale zorgopbrengsten behaalt uit de Jeugdwet) voor 2022.

4.3.1.2 Toetsingscriteria

In deelvraag 1 zijn 14 toetsingscriteria geformuleerd om de financiële situatie van de aanbieders te beoordelen. Wanneer meer dan drie signaleringswaarden de vastgestelde grenswaarden overschrijden, vormt dit een aanleiding om kwalitatief onderzoek te verrichten naar de interne sturing van de betreffende aanbieder. Het onderzoek voor deelvraag 1 omvat ook jeugdhulpaanbieders die onder private equity vallen. In deze paragraaf worden deze jeugdhulpaanbieders specifiek belicht op basis van hun

⁴⁶ De percentages jeugdinkomsten behaald door jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder ten opzichte van de totale inkomsten behaald door de jeugdhulpaanbieders met jeugdinkomsten voor beide jaren zijn niet één-op-één met elkaar te vergelijken doordat er een verschil in de grote de onderzoekspopulatie zit. Het percentage betreft een indicatie van de omvang van de aanwezigheid van private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector.

signaleringswaarden, waarbij zowel de aangeleverde data bij DigiMV als de jaarrekeningen voor de jaren 2021 en 2022 als bron zijn gebruikt.

Gezien de beperkte omvang van de populatie van jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders voor de jaren 2021 en 2022, is besloten om elke signaleringswaarde afzonderlijk toe te lichten, om een gedetailleerd inzicht te verkrijgen in de prestaties van deze aanbieders. Dit betekent niet automatisch dat het aandeel PE in de jeugdhulp gestegen is; de dataset van DigiMV leverde voor 2022 minder jeugdhulpaanbieders op, maar dat geldt niet voor de acht jeugdhulpaanbieders die hierboven worden genoemd.

Toetsingscriteria	2021	2021	2022	2022
	Aantal getoetste aanbieders	Aantal afwijkende aanbieders	Aantal getoetste aanbieders	Aantal afwijkende aanbieders
1. Rendementen	7	3	8	2
2. Zorginkomsten per fte	7	2	6	1
3. Opbrengsten onderaanneming	1	1	1	1
4. Kosten onderaanneming	2	1	2	2
5. Kosten hotelmatige activiteiten	0	0	1	0
6. Huur & Leasekosten	6	4	7	2
7. Rentelasten	7	2	8	3
8a. Vordering op groepsmaatschappij (<12 maanden)	3	2	6	5
9a. Vordering op participanten en maatschappijen waarin wordt deelgenomen (<12 maanden)	1	1	0	0
11. Schulden aan groepsmaatschappijen (excl. Bank)	4	3	4	3
13a. Loonkosten per fte (lager dan toetsingsbreedte)	7	0	8	0
13b. Loonkosten per fte (hoger dan toetsingsbreedte)	7	7	8	4
14. Totale personeelskosten	7	1	8	1

Figuur 45 Uitkomsten van de kwalitatieve analyse van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder voor de jaren 2021 en 2022.

Voor de 7 jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder in 2021, zijn er 3 aanbieders die tijdens de kwantitatieve analyse voor deelvraag 1, drie of meer red flags hebben. Deze aanbieders hebben twee verschillende PE-fondsen als eigenaar, en hebben een gezamenlijk inkomen van €17.2 miljoen uit de Jeugdwet. Van de 8 jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder in 2022, zijn er 4 jeugdhulpaanbieders met drie of meer red flags. Deze jeugdhulpaanbieders hebben dezelfde twee PE-fondsen als eigenaar als in 2021.

In vergelijking met de onderzoekspopulatie van deelvraag 1, waarbij respectievelijk 39,1% (in 2021) en 38,2% (in 2022) van de jeugdhulpaanbieders meer dan drie waarschuwingssignalen vertoont, blijkt dat jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders in een hoger percentage van gevallen meer dan drie waarschuwingssignalen vertonen.

4.3.1.3 Rendement

In het jaar 2021 behaalde 3 van de 7 jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder rendementen die hoger waren dan 7%, namelijk 7,3%, 9,0%, en 9,5%. Daarnaast was er één jeugdhulpaanbieder die in 2021 verliesgevend was, waarbij het verlies 2,3% bedroeg ten opzichte van de totale zorgopbrengsten.

Voor het jaar 2022 behaalden 2 van de 8 jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder rendementen die hoger waren dan 7%, met respectievelijk 11% en 11,7%. In datzelfde jaar registreerden 4 jeugdhulpaanbieders verliezen, variërend van 3,0% tot 1,2% van de totale zorgopbrengsten.

In de onderzoekspopulatie binnen de jeugdhulpsector bleek dat respectievelijk 28% (in 2021) en 25% (in 2022) van de aanbieders een rendement van meer dan 7% behaalde. Deze procentuele verhouding is vergelijkbaar voor aanbieders met private equity investeerders. Het opvallende verschil is echter dat bij aanbieders met private equity de procentuele rendementen over het algemeen hoger lijken.

4.3.1.4 Onderaannemer

Fungeren als onderaannemer

Van de zeven jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder heeft één aanbieder in het jaar 2021 gefungeerd als onderaannemer. In 2022 vervult dezelfde jeugdhulpaanbieder nog steeds de rol van onderaannemer binnen de jeugdhulpsector. Voor deze activiteiten heeft zij respectievelijk 28,4% en 26,5% van haar totale zorginkomsten gegenereerd, zoals weergegeven in figuur 46.

Kosten aan onderaannemers

Zowel voor het jaar 2021 als 2022 maken twee jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder gebruik van een onderaannemer. In 2021 overschreed één jeugdhulpaanbieder de signaleringswaarde voor kosten aan onderaannemers, namelijk meer dan 12,8% ten opzichte van de totale zorgopbrengsten. Voor

het jaar 2022 betreft dit twee jeugdhulpaanbieders, waarbij de signaleringswaarde hoger is dan 14,5%, zoals aangegeven in figuur 46.

Wat opvalt is dat de percentages kosten aan onderaannemers ten opzichte van de totale zorgopbrengsten bij beide aanbieders boven de 100% liggen. Deze situatie ontstaat doordat de aanbieders naast zorggelden ook inkomsten genereren door het uitlenen van personeel.

	2021	2022
PE huizen		
Aantal instellingen met omzet als onderaannemer	1 jeugdhulpaanbieder	1 jeugdhulpaanbieder
percentage uit onderaannemerschap	28,4%	26,5 %
Aantal instellingen met kosten aan onderaannemers	2 jeugdhulpaanbieders	2 jeugdhulpaanbieders
Percentage kosten aan onderaannemers	7%-77%	124,9%-560,4%

Figuur 46 Overzicht van de opbrengsten als onderaannemer en kosten aan onderaannemers voor de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder voor de jaren 2021 en 2022.

Ten opzichte van de onderzoekspopulatie binnen de jeugdhulpsector is geconstateerd dat jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder nauwelijks fungeren als onderaannemer, noch dat zij gebruikmaken van onderaannemers.

4.3.1.5 Bedrijfslasten, vorderingen en schulden

Hotelmatige kosten

In het jaar 2021 heeft geen van de zeven jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder hotelmatige kosten gerapporteerd bij DigiMV. Voor het jaar 2022 heeft één van de acht jeugdhulpaanbieders wel hotelmatige kosten gerapporteerd. Deze aanbieder heeft kosten gemaakt die hoger zijn dan de minimale signaleringswaarde van 4% van de totale zorgopbrengsten.

Huurkosten

In het jaar 2021 rapporteerden zes jeugdhulpaanbieders huurkosten, waarbij vier aanbieders huurkosten hadden die hoger waren dan de gehanteerde signaleringswaarde (>5% van de totale zorgopbrengsten), respectievelijk 5,7%, 6,5%, 6,8% en 7,1%. Deze vier aanbieders zijn verdeeld over drie private equity investeerders. Voor het jaar 2022 waren er zeven jeugdhulpaanbieders met huurkosten, waarbij twee aanbieders huurkosten hadden die hoger waren dan de signaleringswaarde (>6,4% van de totale zorgopbrengsten), respectievelijk 7,1% en 115,4%. Aanbieders kunnen een percentage van boven de 100% ten opzichte van de totale zorgopbrengsten hebben omdat zij naast zorgopbrengsten ook inkomsten genereren uit andere bronnen, zoals verhuur van panden, uitlening van personeel en hiermee de

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

huurkosten kunnen bekostigen. Elke van deze aanbieders wordt beheerd door een verschillende private equity investeerder.

Voor de aanbieders met huurkosten die de signaleringswaarde overschrijden, zowel in 2021 als in 2022, is niet traceerbaar aan wie zij deze huurkosten betalen. Uit het beschikbare onderzoeksmateriaal blijkt echter dat er binnen één van deze aanbieders een vastgoedentiteit is geïdentificeerd, die mogelijk vastgoed aan de jeugdhulpaanbieder verhuurd.

Rentekosten

Zowel in 2021 als 2022 hebben alle jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder rentekosten.

Voor 2021 waren er twee jeugdhulpaanbieder die rentekosten hadden die hoger waren dan de signaleringswaarde (0,15% van de totale zorgopbrengsten). Deze jeugdhulpaanbieders gaven 0,22% en 0,58% van de totale zorginkomsten uit aan rentekosten. Hoewel er geen bancaire leningen werden afgesloten, hadden deze jeugdhulpaanbieders wel schulden bij hun groepsmaatschappijen. Eén jeugdhulpaanbieder had een langlopende lening met haar moedermaatschappij tegen een rente van 8%, zonder de verplichting om tussentijds af te lossen, maar met de mogelijkheid om boetevrij (gedeeltelijk) af te lossen. Deze aanbieder had ook een rentevrije rekening-courant met haar moedermaatschappij, zonder aflossings- of zekerheidseisen. Voor de andere jeugdhulpaanbieder met rentekosten boven de signaleringswaarde gold ook dat zij een lening had bij haar moedermaatschappij, maar de voorwaarden van deze lening zijn onbekend.

Voor het jaar 2022 hebben 8 jeugdhulpaanbieders rentekosten. Van deze 8 aanbieders hebben 3 aanbieders rentekosten die hoger zijn dan de signaleringswaarde van meer dan 0,25% van de totale zorgopbrengsten. Deze aanbieders hebben rentekosten variërend van 1,4% tot 4,23% van de totale zorgopbrengsten, dit betreffen alle drie de private equity investeerders. Twee van deze jeugdhulpaanbieders hadden in 2021 ook al relatief hoge rentelasten.

PE huizen	2021	2022
Rentelasten >5%	4 jeugdhulpaanbieders	2 jeugdhulpaanbieders
Lening boven signaleringswaarde	2 jeugdhulpaanbieders	3 jeugdhulpaanbieders
Hoogste vordering op groepsmaatschappijen %	58,3%	71,1%
Hoogste schulden aan groepsmaatschappijen %	71,7%	41,3%

Figuur 47 Overzicht van de rentelasten t.o.v. totale zorgopbrengsten en vorderingen op groepsmaatschappijen t.o.v. totale activa voor de jeugdhulpaanbieder met een private equity investeerder voor de jaren 2021 en 2022.

Ten opzichte van de onderzoekspopulatie voor de jeugdhulpsector is geconstateerd dat jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder vaker geen hotelmatige kosten opgeven in DigiMV, mogelijk doordat zij veelal jeugdhulp zonder verblijf aanbieden.

Voor jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder bedragen respectievelijk 6 en 7 aanbieders met huurkosten, waarbij in 2021 75% en in 2022 29% van deze aanbieders huurkosten boven de signaleringswaarde hebben. In 2021 is dit percentage hoger dan het corresponderende percentage voor de gehele onderzoekspopulatie in de jeugdhulp (47%). Echter, voor 2022 is dit percentage juist lager dan het algemene percentage (43%).

Alle jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder laten rentekosten zien, waarbij respectievelijk 29% (in 2021) en 38% (in 2022) van deze aanbieders boven de signaleringswaarde uitkomen. Beide percentages liggen lager dan de overeenkomstige waarden voor de gehele onderzoekspopulatie (47% en 48%) in dezelfde jaren.

Vorderingen op groepsmaatschappijen

In 2021 hadden 3 jeugdhulpaanbieders een kortlopende vordering op een groepsmaatschappij. Van de 3 jeugdhulpaanbieders met een vordering op een groepsmaatschappij zijn er 2 aanbieders waarbij een vordering ten opzichte van de totale activa hoger is dan de signaleringswaarde (>13,78%), met een respectievelijke waarde van 55,7% en 58,3%. Beide jeugdhulpaanbieders hebben dezelfde private equity investeerder. Voor beide jeugdhulpaanbieders betreft het een rekening-courant met dezelfde moedermaatschappij. In de jaarrekeningen zijn opgenomen dat deze rekening-couranten geen zekerheden hebben, noch wordt er rente over ontvangen of is er een aflossingsovereenkomst afgesloten.

Er was één jeugdhulpaanbieder met een kortlopende vordering op een aanbieder waarin zij zelf aandeelhouder zijn. Deze aanbieder had twee vorderingen op een dochteronderneming, waarbij de voorwaarden niet bekend zijn. Echter, over één van deze vorderingen is in de jaarrekening opgenomen dat er rente in rekening werd gebracht.

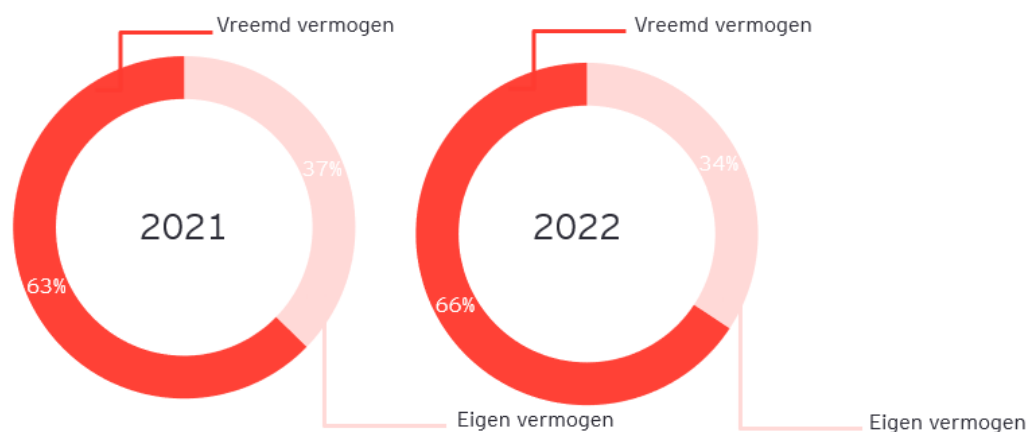
In 2022 hadden 6 jeugdhulpaanbieders een kortlopende vordering op een groepsmaatschappij, waarbij 5 aanbieders de procentuele waarde ten opzichte van de totale activa hoger was dan de signaleringswaarde voor 2022 (>19,49%). Deze waarden waren 22,6%, 26,2%, 29,2%, 60,1% en 71,1%. De 5 jeugdhulpaanbieders met deze kortlopende vorderingen op een groepsmaatschappij zijn verspreid over de 3 private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector.

Bij 3 van de 5 jeugdhulpaanbieders zijn het vorderingen op de moedermaatschappij(en) waarbij geen rente wordt betaald en er geen aflossingsvoorwaarden of zekerheden zijn afgesproken. Deze vorderingen hebben een waarde van €712.930, €1.274.890 en €7.321.988, welk respectievelijk 26,2%, 71,1% en 60,1% van de totale activa is. Bij de resterende 2 jeugdhulpaanbieder betreft het voor beide een rekening-courant met dezelfde moedermaatschappij, waarbij er een rente is afgesproken (2,9%). De rekening-couranten hebben een waarde van €129.185 en €171.411, respectievelijk 22,6% en 29,2% van de totale activa.

Jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder hebben vaker een kortlopende vordering op een groepsmaatschappij ten opzichte van de jeugdhulpaanbieders zonder private equity investeerders. Daarbij is te zien dat respectievelijk 66% en 33% ten opzichte van 33% en 31% van de aanbieders een vordering heeft ter waarde van meer dan de helft van haar activa.

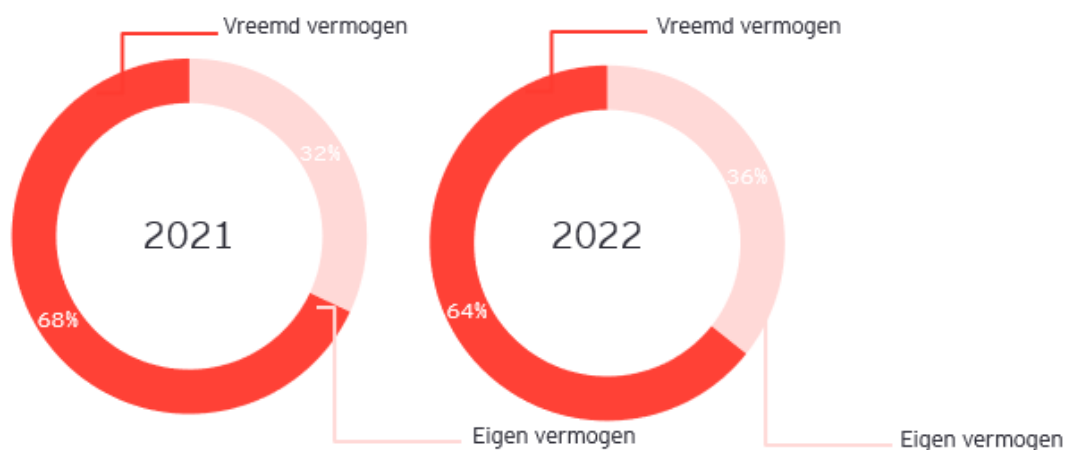
Verhouding eigen vermogen t.o.v. totale passiva

In figuur 48 is de verhouding naar eigen en vreemd vermogen bij de onderzoekspopulatie terug te vinden, waarbij te zien is dat voor 2021 en 2022 het passiva bij jeugdhulpaanbieder gemiddeld iets meer dan 1/3 bestaat uit eigen vermogen.



Figuur 48 Grafische weergave van het gemiddelde aantal eigen vermogen van de totale passiva aanwezig binnen de onderzoekspopulatie voor de jaren 2021 en 2022.

In figuur 49 is de uiteenzetting gemaakt voor de 8 jeugdhulpaanbieders waarbij een private equity investeerder geïnvesteerd heeft. Daaruit blijkt dat deze jeugdhulpaanbieders dezelfde verhouding heeft tussen eigen en vreemd vermogen ten opzichte van de niet-private investeerders, waarbij ongeveer 1/3 van het totale vermogen bestaat uit eigen vermogen. Eén aanbieder met een private equity investeerder heeft een negatief eigen vermogen voor beide jaren.



Figuur 49 Grafische weergave van het gemiddelde aantal eigen vermogen van de totale passiva aanwezig binnen de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder voor de jaren 2021 en 2022.

Schulden aan groepsmaatschappijen

Voor 2021 zijn er 4 jeugdhulpaanbieders met een schuld aan een groepsmaatschappij. Hiervan hebben drie jeugdhulpaanbieders procentueel een hogere waarde dan de signaleringswaarde (>6.16% ten opzichte van de totale passiva). Deze hebben een procentuele waarde van 6,18%, 12,5% en 71,7%. Voor twee jeugdhulpaanbieders geldt dat zij dezelfde private equity investeerder hebben. Beide aanbieders hebben een schuld op een groepsmaatschappij waarbij geen rente is vastgesteld, noch aflossingsregelingen of zekerheden. Deze schulden hebben een waarde van €454.513 en €1.490.125. Voor de resterende jeugdhulpaanbieder betreft het een langlopende lening met haar moedermaatschappij waarbij een rente van 8% geldt op een lening van ruim 6 miljoen, waarbij geen tussentijdse aflossing nodig is maar de schuld te allen tijde boetevrij (gedeeltelijke) afgelost kan worden.

In het jaar 2022 vertonen vier jeugdhulpaanbieders schulden aan een groepsmaatschappij. Van deze aanbieders hebben er drie een percentage dat hoger is dan de signaleringswaarde, wat neerkomt op meer dan 9,15% in verhouding tot de totale passiva. De betreffende percentages bedragen 11,1%, 20,7%, en 41,3% (waarbij in 2021 het percentage nog 71,7% was, maar er inmiddels enkel aflossing heeft plaatsgevonden).

Voor twee van deze jeugdhulpaanbieders geldt dat ze dezelfde private equity investeerder hebben. Beide aanbieders hebben schulden bij een groepsmaatschappij waarvoor geen rente, aflossingsregelingen of zekerheden zijn vastgesteld. De respectieve schulden bedragen €561.390 en €942.986.

Wat betreft de overige jeugdhulpaanbieder betreft het een langlopende lening bij haar moedermaatschappij. Hierop is een rente van 8% van toepassing, gebaseerd op een bedrag van ruim 6,2 miljoen euro. Hoewel er geen tussentijdse aflossing vereist is, kan de schuld te allen tijde boetevrij (gedeeltelijk) worden afgelost.

In 2021 heeft 25% van de aanbieders met een private equity investeerder een schuld die meer dan de helft van haar passiva vertegenwoordigt. In de bredere populatie bedraagt dit percentage 8% voor aanbieders met een schuld aan een groepsmaatschappij.

4.3.1.6 Personeelsratio's

Zorginkomsten per fte

In 2021 zijn er twee jeugdhulpaanbieder met zorginkomsten per fte die hoger liggen dan de signaleringswaarde die wordt gehanteerd voor dit onderzoek. Hierbij hebben deze entiteiten een inkomen uit de jeugdwet per fte van €134.906 en €229.881. In 2022 zijn er twee jeugdhulpaanbieder die zorginkomsten per fte hebben die hoger zijn dan de signaleringswaarde, respectievelijk €112.897 en €228.122. Voor beide jaren geldt dat de hoogste zorginkomsten per fte (respectievelijk €229.881 en €228.122) gerealiseerd is door dezelfde jeugdhulpaanbieder. Deze aanbieder verleent een deel van de activiteiten digitaal, wat mogelijk de declarabiliteit omhoog brengt.

PE huizen	2021	2022
Hoogste zorginkomsten per FTE	€ 229.881	€ 228.122
Loonkosten per FTE boven signaleringswaarde	7 jeugdhulpaanbieders	4 jeugdhulpaanbieders
Hoogste loonkosten per fte	€ 105.198	€ 105.738
Kleinste en hoogste aantal FTE	13,4 FTE- 733,5 FTE	17,3 FTE - 132,5 FTE

Figuur 50 Overzicht van de zorginkomsten en loonkosten per FTE voor de jeugdhulpaanbieder met een private equity investeerder voor de jaren 2021 en 2022.

In 2021 heeft 14% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder zorginkomsten per fte die de signaleringswaarde overschrijden. Voor 2022 geldt dat dit percentage stijgt naar 25% voor deze aanbieders. In vergelijking met de bredere populatie voor het onderzoek blijkt dat respectievelijk 31% en 36% van alle jeugdhulpaanbieders in 2021 en 2022 zorginkomsten per fte hebben die de signaleringswaarde overschrijden.

Loonkosten per FTE

In 2021 overschreden alle zeven jeugdhulpaanbieders met een private equity-investeerder de signaleringswaarde van €62.856 voor loonkosten per voltijds equivalent (fte), zoals vastgesteld in het eerste deel van het onderzoek. De loonkosten voor deze jeugdhulpaanbieders variëren van €66.888 tot €105.198 per fte. Daarbij maken alle jeugdhulpaanbieders gebruik van zelfstandige zorgprofessionals (ZZP'ers, PNIL), die zijn meegenomen bij het bepalen van het aantal fte. Dit aantal varieert van 13,4 (voor een aanbieder met een omzet van 2 miljoen euro) tot 733,5 fte (voor een jeugdhulpaanbieder met een omzet van 80 miljoen euro). Het is belangrijk op te merken dat de kleinste jeugdhulpaanbieder 200.000 euro aan PNIL-kosten had, terwijl de grootste jeugdhulpaanbieder 7,5 miljoen euro aan PNIL-kosten had. Deze kosten zijn opgenomen in de fte-telling.

In 2022 waren er vier jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder met loonkosten per fte die hoger waren dan de signaleringswaarde (€61.696) met een bandbreedte van €74.990 - €105.738, en 17,3 fte - 132,5 fte. Deze vier jeugdhulpaanbieders werden gehouden door één van de drie private equity investeerders en hadden in 2021 ook loonkosten per te die hoger waren dan de signaleringswaarde. Van belang is op te merken dat bij het bepalen van de te tevens rekening gehouden wordt met het aantal fte van ingehuurd ZZP'ers. Alle acht jeugdhulpaanbieders hebben in 2022 ZZP'ers ingehuurd.

Voor de jaren 2021 en 2022 is er één jeugdhulpaanbieder waarbij de totale personeelskosten (inclusief PNIL) ten opzichte van de totale bedrijfslasten lager zijn dan de signaleringswaarden (respectievelijk onder de waarden van 61% en 49,6%).

In 2021 vertoonden alle jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder personeelskosten per fte die hoger waren dan de signaleringswaarde. Voor 2022 gold dit voor de helft van deze aanbieders. In vergelijking met de bredere populatie voor het onderzoek blijkt dat respectievelijk 34% en 39% van alle jeugdhulpaanbieders in 2021 en 2022 personeelskosten per fte hebben die de signaleringswaarde overschrijden.

4.3.1.7 Kwalitatieve analyse

Naast een kwantitatieve analyse van de respectievelijk zeven en acht jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder, heeft er een kwalitatieve analyse plaatsgevonden van deze aanbieders. Hierbij zijn de acht kwalitatief toetsingscriteria die tevens gebruikt zijn bij het beantwoorden van deelvraag 1 gebruikt (zie methodiek paragraaf 2.3.1.1). Aangezien het een kleine populatie is, zijn alle jeugdhulpaanbieders onderzocht en niet slechts de jeugdhulpaanbieders met meer dan drie red flags.

In figuur 51 zijn de resultaten van de kwalitatieve analyse terug te vinden. Vervolgens wordt er per toetsingscriterium de nadere resultaten uiteengezet.

Toetsingscriteria	2021	2021	2022	2022
	Aantal getoetste aanbieders	Voldeden niet aan criterium	Aantal getoetste aanbieders	Voldeden niet aan criterium
1. Er zijn geen gelieerde bedrijven	7	7	8	8
2. Er zijn geen vastgoed entiteiten binnen de groep	7	2	8	2
3. Er zijn geen dubbele rollen tussen aandeelhouder en bestuurder	7	0	8	0
4. Geen dubbele rollen waarbij individu zowel bestuurder als lid raad van toezicht is	7	0	8	0
5. Verantwoording WNT aanwezig	7	1	8	1
6. Geen dividendbetalingen	7	1	8	0
7. Cliëntenraad aanwezig	7	2	8	3
8. Aanwezigheid accountantsverklaring	7	0	8	0

Figuur 51 Uiteenzetting van de kwalitatieve analyse van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder voor de jaren 2021 en 2022.

Groeps- en vastgoedentiteiten

Voor alle jeugdhulpaanbieders in beide jaren (respectievelijk zeven en acht aanbieders) geldt dat zij onderdeel zijn van een groepsstructuur, met elk een financiële holding (de private equity investeerder). De grote van de groepsstructuur verschilt per jeugdhulpaanbieder, waarbij binnen de verschillende groepen organisaties zitten die niet in de jeugdhulpsector acteren, zoals in de dienstverlening binnen het onderwijs. Voor zowel 2021 als 2022 geldt dat één van de private equity investeerders (met 2 jeugdhulpaanbieders) in de groepsstructuur een aparte vastgoedentiteit heeft. Daarnaast is geconstateerd dat private equity investeerders niet altijd een meerderheidsbelang hebben in de jeugdhulpaanbieder, omdat deze niet vanuit een besloten vennootschap wordt geregeld, maar via een stichting, of dat zij via dochterondernemingen deelnemen in het dagelijkse bestuur van de jeugdhulpaanbieders. Voor beide jaren betreft dit vijf jeugdhulpaanbieders.

In 2021 behoorde 29% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder tot een groepsstructuur met een vastgoedentiteit. Voor 2022 gold dit voor 25% van deze aanbieders. In vergelijking met de bredere populatie voor het onderzoek blijkt dat respectievelijk 11% en 9% van de jeugdhulpaanbieders in 2021 en 2022 een vastgoedentiteit binnen hun groepsstructuur hebben.

Dubbele rollen

In zowel 2021 als 2022 hebben alle private equity investeerders een actieve aandeelhoudersrol binnen het dagelijkse bestuur van de jeugdhulpaanbieders. Deze bestuurlijke rol wordt direct (moedermaatschappij zit in het bestuur van de aanbieder), dan wel indirect (bestuurlijke rol wordt via een dochteronderneming gehouden) vervuld. Voor zes jeugdhulpaanbieders is de private equity aanbieder (in)direct het enige bestuurslid van de jeugdhulpaanbieder.

Alle jeugdhulpaanbieders hebben een intern toezichthoudend orgaan, waarbij onderscheid gemaakt dient te worden tussen de toezichthoudende organen op niveau van de jeugdhulpaanbieder of bij een moedermaatschappij. Er zijn geen functionarissen die zowel een rol binnen het toezichthoudende orgaan als het dagelijkse bestuur vervullen. Dit geldt voor zowel 2021 als 2022.

Voor 2021 en 2022 heeft 100% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder een raad van toezicht. Voor de populatie voor het onderzoek betreft dit respectievelijk 20% en 12% van de jeugdhulpaanbieders.

WNT-verklaring

Voor zowel 2021 en 2022 is voor één van de jeugdhulpaanbieder de WNT-verklaring niet terug te vinden, ondanks dat zij kenbaar heeft gemaakt dat zij voldaan heeft aan de WNT-verklaringsverplichtingen. Deze jeugdhulpaanbieder zit in een groepsstructuur waarbij twee andere jeugdhulpaanbieders aanwezig zijn, die elk wel een WNT-verklaring in hun jaarrekening hebben opgenomen. Voor de resterende jeugdhulpaanbieders (respectievelijk zes en zeven aanbieders) is een WNT-verklaring in hun eigen jaarrekening of die van de moedermaatschappij opgenomen.

Voor 2021 heeft 86% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder een WNT-verklaring in de jaarrekening opgenomen. Voor 2022 betreft dit 88%. Voor de populatie voor het onderzoek naar niet-integere bedrijfsvoering betreft dit respectievelijk 25% en 22% van de jeugdhulpaanbieders.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Dividendbetalingen

In 2021 heeft één van de zeven jeugdhulpaanbieders resultaat beschikbaar gesteld voor het uitbetalen van een dividenduitkering, ter waarde van €321.571 op een resultaat van € 282.758 (waarbij de omzet voor 2021 €3,9 miljoen bedroeg). Dit betreft een jeugdhulpaanbieder die zich bezighoudt met het (educatief) ondersteunen van jeugdigen, waarbij zij hulp krijgen van psychiatrische begeleiders. Van de zes resterende jeugdhulpaanbieders is er één aanbieder die in 2021 een verlies had, de overige jeugdhulpaanbieders hadden een positief resultaat maar hebben deze niet beschikbaar gesteld voor dividendbetalingen.

In 2022 heeft geen van de acht jeugdhulpaanbieders een dividenduitkering beschikbaar gesteld. Van de acht jeugdhulpaanbieders hadden vier aanbieders een verlies, waarbij de jeugdhulpaanbieders verdeeld waren over de drie aanwezige private equity investeerders in de jeugdhulpsector. De vier resterende jeugdhulpaanbieders hebben het positieve resultaat toegevoegd aan hun overige reserves, waaronder de jeugdhulpaanbieder die in 2021 een dividenduitkering beschikbaar had gesteld.

Het niet uitkeren van dividend aan de aandeelhouder betekent nog niet dat de aandeelhouder als bestuurder geen bezoldiging ontvangt. Opgemerkt dient te worden dat in 2021 en 2022 twee jeugdhulpaanbieders met dezelfde private equity investeerder een management fee betalen aan hun aandeelhouder, die deelneemt in het dagelijkse bestuur. Deze management fees zijn als kostenpost in de jaarrekening opgenomen en in de WNT-verantwoording toegelicht. Zij hebben 2021 een bedrag van €60.000 en €72.000, respectievelijk 1,9% en 4,6% van de netto-omzet. Dit zien wij niet terug bij de andere door private equity gefinancierde jeugdhulpaanbieders.

In 2022 betaalde dezelfde jeugdhulpaanbieders een management fee, ter waarde van €11.613 en €141.092, respectievelijk 0,6% en 7,1% van de netto-omzet. Voor één van deze twee jeugdhulpaanbieders was er een negatief resultaat voor 2021.

In 2021 heeft 14% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder dividend uitgekeerd aan aandeelhouders. Voor 2022 heeft geen van deze aanbieders dividenden uitgekeerd. In het bredere onderzoek blijkt dat respectievelijk 15% en 28% van alle jeugdhulpaanbieders in 2021 en 2022 dividenden hebben uitgekeerd.

Cliëntenraad

Voor 2021 zijn er twee jeugdhulpaanbieders waarbij geen cliëntenraad aanwezig is. Hierbij hebben beide jeugdhulpaanbieders een andere private equity investeerder. Voor 2022 betreft dit drie jeugdhulpaanbieders. Twee van de drie jeugdhulpaanbieders hebben dezelfde private equity investeerder. Voor de resterende vier jeugdhulpaanbieders (2021) en vijf jeugdhulpaanbieders (2022) geldt dat zij een cliëntenraad hebben die een kwaliteitsrol heeft, dan wel dat zij een lid voor de RvT mogen benoemen. Deze cliëntenraden zijn al dan niet op aanbieder- of groepsniveau vormgegeven.

De afwezigheid van een cliëntenraad betekent niet dat deze jeugdhulpaanbieders zich niet aan de regelgeving houden, omdat op dit moment het een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting is om een cliëntenraad te hebben. Bij het ontbreken van een cliëntenraad kan het zijn dat er vanuit de cliënten geen behoefte is aan het samenstellen van of deelnemen aan een dergelijke raad.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

In 2021 ontbrak bij 29% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder een cliëntenraad, terwijl dit percentage in 2022 is gestegen naar 38%. In het bredere onderzoek, waarvoor een kwalitatieve analyse is uitgevoerd, blijkt dat respectievelijk 75% en 80% van alle jeugdhulpaanbieders in 2021 en 2022 geen cliëntenraad hebben.

Accountantsverklaring

Voor 2021 zijn er drie jeugdhulpaanbieders waarbij de externe accountant een controleverklaring heeft afgegeven bij de jaarrekening en vier aanbieders waarbij sprake is van een beoordelingsverklaring bij de jaarrekening. In 2022 zijn er vier jeugdhulpaanbieders met een controleverklaring en vier aanbieders met een beoordelingsverklaring, waarbij deze vier laatste aanbieders dezelfde betreffen als in 2021. Drie van de vier jeugdhulpaanbieders met een beoordelingsverklaring behoren tot dezelfde private equity investeerder.

Zowel in 2021 als in 2022 beschikte elke jeugdhulpaanbieder met een private equity investeerder over een accountantsverklaring, waarbij het ging om een beoordelings- of controleverklaring. In het bredere onderzoek bleek dat respectievelijk 47% en 38% van de jeugdhulpaanbieders een dergelijke accountantsverklaring had.

4.3.2 Investeerders anders dan private equity investeerders

Uit de interviews met betrokken partijen in de jeugdhulpsector kwamen verschillende potentieel betrokken private equity investeerders naar voren. Na analyse blijkt echter dat deze investeerders niet voldoen aan de definitie die in het onderzoek wordt gehanteerd, conform paragraaf 4.2. Om als private equity investeerder te worden beschouwd, moeten middelen uit de markt worden opgehaald voor investeringen. De geïnterviewde jeugdhulpaanbieders zijn vaak actief binnen grotere groepen met andere ondernemingen, maar deze groepen hebben geen private equity investeerder als financiële geldverstrekker.

Om inzicht te geven in deze uitgebreide groepsstructuren met jeugdhulpaanbieders die geen private equity investeerder hebben, is er ook onderzoek gedaan naar deze groepen jeugdhulpaanbieders.

Binnen de jeugdhulpsector zijn tijdens het onderzoek 9 grote ondernemingsgroepen geïdentificeerd waarbij geen private equity investeerders betrokken zijn. Deze groepen bestaan voornamelijk uit besloten vennootschappen die meerdere (zorg)ondernemingen in hun structuur hebben. Naast jeugdhulpaanbieders die ambulante jeugdhulp, psychologische hulp en gezinshuizen aanbieden, omvatten deze groepen ook restaurants, thuiszorg, uitleenbureaus en organisatieadviesbureaus. Bij sommige groepen wordt voor elke regio waarin zij als jeugdhulpaanbieders actief zijn, een aparte groepsentiteit opgericht. Wij merken op dat tussen verschillende groepsentiteiten sprake is van kort- en langlopende vorderingen en schulden, waarbij de jeugdhulpaanbieders relatief hoge rentelasten hebben ten opzichte van vergelijkbare aanbieders. Desbetreffende jeugdhulpaanbieders sloegen tijdens de kwalitatieve analyse bij het onderzoek naar niet-integere bedrijfsvoering onder andere aan op hoge rentelasten.

Tijdens het onderzoek zijn twee zorggroepen naar voren gekomen die actief zijn in de jeugdhulp en gefinancierd worden door privégeden van investeerders, zonder betrokkenheid van private equity investeerders. Deze investeerders worden door toezichthouders en media als private equity investeerders aangemerkt doordat zij een bredere definitie hanteren. Desbetreffende groepen bieden respectievelijk

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

psychologische hulp en ambulante jeugdhulp aan. Eén van deze groepen heeft meerdere jeugdhulpaanbieders binnen de groep, waarbij de jeugdhulpaanbieders een gezamenlijke omzet van 40 miljoen euro (2022) en 45 miljoen euro (2021) hebben, terwijl de andere groep slechts bestaat uit één jeugdhulpaanbieder met een tussenholding en een moedermaatschappij met in totaal €11,5 miljoen (2022) en €9,7 miljoen (2021) aan omzet bij de jeugdhulpaanbieder. Bij de laatstgenoemde groep vinden dividendbetalingen plaats tussen zowel de jeugdhulpaanbieder en de tussenholding, als tussen de tussenholding en de moedermaatschappij.

Daarnaast zijn er overkoepelende organisaties die hoofdzakelijk ondersteunend werk verrichten, met name voor gezinshuizen. Deze organisaties zijn al dan niet investeerders in de jeugdhulpaanbieders en bieden ondersteuning bij het opzetten en onderhouden van de jeugdhulpaanbieder en de financiële administratie. Twee overkoepelende organisaties voor gezinshuizen hebben gezamenlijk meer dan 200 gezinshuizen aan zich verbonden. Tegen betaling van een franchise fee bieden zij ondersteuning, waaronder financiële verantwoording, en dragen zij de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de jeugdhulp. Daarnaast verstrekken zij financiële middelen aan enkele gezinshuizen zonder deel te nemen in het dagelijkse bestuur van de onderneming, waardoor zij geen aandeelhouder worden van de desbetreffende jeugdhulpaanbieders.

Verder zijn er 4 grote stichtingen die een samenwerkingsovereenkomst hebben met een gemeente waarbij zij gezamenlijk de jeugdhulp organiseren. Deze stichtingen hebben geen private equity investeerders in de groepsstructuur, noch als functionaris binnen het dagelijkse bestuur van de aanbieder. Deze stichtingen maken deel uit van een groep zorgaanbieders die verschillende soorten zorg aanbieden, waaronder psychologische en ambulante jeugdhulp. Deze groepen zijn verschillend in omvang, waarbij het aantal groepsentiteiten varieert tussen de 2 en 16. De organisatie van overkoepelende processen zoals personeelszaken en vastgoed is vaak centraal belegd bij een groepsmaatschappij, veelal de moedermaatschappij. Voor twee van de stichtingen geldt dat de jeugdhulpaanbieders in zowel 2021 als 2022 een negatief resultaat hebben behaald. Voor de overige twee jeugdhulpaanbieders geldt dat zij voor 2021 niet meer dan 2,7% rendement hebben behaald en voor 2022 niet meer dan 1,3%. Drie van de vier stichtingen hebben geen vorderingen of schulden aan groepsmaatschappijen. Eén stichting heeft rekening-courantverhoudingen (zowel vorderingen als schulden) met gelieerde groepsmaatschappijen.

Interviews

- "Het vinden van aandeelhouders en het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende is uitdagend. Er is weinig controle in de markt, wat heeft geleid tot diverse vormen van niet-integere en wanpraktijken. UBO-wetgeving is stilgelegd dus je kan ook niet zien wie de UBO is."
- "Als toezichthouder weten we dat er een PE-overname is, maar het is niet zichtbaar wat er gebeurt en wie de overnemende partij is. Zelfs de bestuurders weten niet wie de uiteindelijke PE is, omdat er tussenpersonen tussen de verschillende partijen zitten. Hierdoor wordt het onzichtbaar."
- "Het beeld van PE-investeerders is veelal dat zij jeugdhulpaanbieders vullen met schulden, waarna zij de onderneming leegtrekken en alleen de schulden achterlaten. Wij zien echter dat juist de jeugdhulpaanbieders met PE-investeerders of grote private investeerders innovatiever zijn en meer op het sneller doorstromen van cliënten gericht zijn."
- "Wij zien als gemeente dat de jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders meer en sneller de kwaliteit van de zorg verbeteren door middel van innovatie. Zij gaan voor een ruim voldoende in de zorg. Wanneer het voldoende is, laten ze de cliënt weer gaan in plaats van oneindig vasthouden"
- "Private equity richt zicht vooral op de lichtere jeugdhulp waarbij het opschalen van dergelijke activiteiten makkelijk te realiseren is."
- "Banken zijn terughoudend in het verstrekken van een lening aan jeugdhulpaanbieders. Om die reden wordt er geld opgehaald bij private equity of vermogende partijen om investeringen te realiseren."

4.3.3 Belangrijke observaties samengevat

Private equity onderscheidt zich door te investeren in niet-beursgenoteerde organisaties, waarbij de expertise van private equity op de markt wordt benut om deze organisaties te ondersteunen bij hun groei. Kapitaal wordt opgehaald bij institutionele beleggers zoals verzekeraars, pensioenfondsen en welgestelde particulieren. Vervolgens wordt dit kapitaal geïnvesteerd in bedrijven, met als doel waarde creatie voor de investeerders door middel van verbeteringen in de organisatie en groei.

Tussen 2019 en 2022 vonden er 700 overnames plaats in de zorgsector, waarbij de verwachting is dat de rol van private equity in 2023 meer dan 50% zal zijn. Private equity investeerders zien kansen in het verbeteren van efficiëntie en professionalisering in de gefragmenteerde jeugdhulpsector. Echter, contractonzekerheid met gemeenten en negatieve publiciteit vormen obstakels. Een veelvoorkomende strategie in private equity is de 'buy-and-build'-aanpak, waarbij aanbieders worden samengevoegd voor synergiën en schaalvoordelen. De jeugdsector is hier bij uitstek geschikt voor, gezien het grote aantal kleine jeugdhulpaanbieders. Ondanks de kansen van schaalvergroting maken complexe contracten en politieke druk de jeugdhulpsector minder aantrekkelijk voor private equity-investeerders.

In 2021 en 2022 waren drie private equity-investeerders betrokken bij respectievelijk 7 en 8 jeugdhulpgroepen op een gehele populatie van 1.585 en 1.256 jeugdhulpaanbieders die ten minste 30% van hun totale zorginkomsten uit de Jeugdwet behalen. Deze aanbieders, die gemiddeld meer dan 85% van hun inkomsten uit jeugdhulp halen, genereerden in 2021 €75 miljoen en in 2022 €81,1 miljoen uit de Jeugdwet. Het aandeel van jeugdhulpgelden dat naar private equity gaat, steeg van 2% in 2021 naar 5% in 2022. In 2021 behaalde 40% van de jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders een hogere winst dan de signaleringswaarde, terwijl dit in 2022 daalde naar 25%. Als dit afgezet wordt tegen de onderzoekspopulatie voor het beantwoorden van deelvraag 1, blijkt dat in 2021 de jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders procentueel vaker een rendement van meer dan 7% behalen, terwijl in 2022 in beide groepen procentueel even vaak rendementen hoger dan 7% zijn behaald.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat meer dan de helft van de jeugdhulpaanbieders onder private equity drie of meer 'red flags' vertoonden volgens de 14 toetsingscriteria. Afgezet tegen de

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

onderzoekspopulatie voor deelvraag 1, waarvan 39,1% (2021) en 38,2% (2022) jeugdhulpaanbieders meer dan drie red flags heeft, hebben procentueel gezien jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders vaker meer dan drie red flags. Dit komt mede door de financieringsstructuren binnen private equity groepen, waarbij vorderingen en schulden met groepsentiteiten worden aangegaan.

Opmerkelijk is dat, ondanks veel onderaannemerschap in de jeugdhulpsector, slechts één private equity-partij aangeeft als onderaannemer te werken. Hierdoor is slechts één private equity investeerder mogelijk niet in het zicht van de gemeente die de jeugdhulp inkoop. Twee jeugdhulpaanbieders werken wel met onderaannemers waar ze werk aan uitbesteden. Ook opvallend is dat twee jeugdhulpaanbieders personeel uitlenen en hier relatief een hoge vergoeding voor ontvangen ten opzichte van hun totale zorgopbrengsten. Tevens komt naar voren dat een deel van de jeugdhulpaanbieders, respectievelijk 66,6% (2021) en 29% (2022) van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder, hogere huur betaald dan de signaleringswaarde. In de onderzoekspopulatie voor deelvraag 1 is dit respectievelijk 47% en 43% van de jeugdhulpaanbieders. Eén van deze aanbieders met een private equity investeerder heeft een vastgoedentiteit in de structuur, maar het is onduidelijk of er huur aan deze partij wordt betaald door deze aanbieder. Ter vergelijking met de kwalitatieve analyse voor deelvraag 1, waarbij respectievelijk 48% en 36% van de jeugdhulpaanbieders met een vastgoedentiteit binnen de groep huurkosten hoger dan de signaleringswaardes hebben, wijken de 25% (2021) en 50% (2022) af van de eerdere onderzoekspopulatie.

Eén jeugdhulpaanbieder heeft een lening van haar moedermaatschappij tegen 8% rente, dat afwijkt van lagere rentes bij vergelijkbare jeugdhulpaanbieders. In 2021 had bijna 30% van de aanbieders een vordering op een groepsmaatschappij voor meer dan de helft van de totale activa, wat risicovol kan zijn voor de continuïteit aangezien deze vorderingen bij tegenslagen niet snel omgezet kunnen worden naar liquide middelen. In 2022 liep dit bij één aanbieder op tot 70%. Een deel van deze leningen hebben geen zekerheden, aflossingsvoorwaarden of rentebetalingen afspraken.

Gemiddeld genomen is de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen bij jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder niet significant verschillend van jeugdhulpaanbieders zonder private equity investeerders. Echter, één aanbieder heeft een schuld van meer dan 70% van haar totale passiva, met een rente van 8% en geen verplichting tot tussentijdse aflossing. Deze lening loopt jaarlijks op doordat de rentekosten bij de schuld worden bijgeschreven.

Meer dan 25% van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder heeft zorginkomsten die hoger zijn dan gemiddeld, mogelijk door het aanbieden van digitale consults, waardoor het personeel meer declarabele uren kan maken.

Alle jeugdhulpaanbieders onder private equity vallen onder een groepsstructuur en de private equity investeerders spelen een actieve rol in het dagelijks bestuur van deze jeugdhulpaanbieders. Minstens 80% van de private equity-partijen heeft een bestuurslid in het bestuur van de jeugdhulpaanbieder. Eén aanbieder had geen publiekelijk toegankelijke WNT-verklaring, en twee jeugdhulpaanbieders hadden geen cliëntenraad.

In 2021 keerde één jeugdhulpaanbieder dividend uit aan de private equity-houder, terwijl één aanbieder verlies maakte. In 2022 keerde geen van de acht aanbieders dividend uit, en vier aanbieders leden verlies. Daarnaast hadden alle aanbieders een controle- of beoordelingsverklaring bij de jaarrekening van een externe accountant. Geen van de jeugdhulpaanbieders met een private equity investeerder heeft zowel geen cliëntenraad, een WNT-verklaring als een accountantsverklaring.

Uit het onderzoek naar private equity investeerders in de jeugdhulpsector blijkt dat slechts een beperkt aantal actief is binnen deze sector. Deze aanbieders vertegenwoordigen respectievelijk 2% (in 2021) en 5% (in 2022) van de totale zorgopbrengsten binnen de sector. Het is belangrijk op te merken dat niet alle aanbieders in 2022 hun gegevens hebben gedeeld in de dataset van digiMV, wat kan leiden tot een vertekening van het procentuele aandeel in 2022.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat aanbieders onder beheer van private equity een hoger percentage hebben van meer dan drie 'red flags' in vergelijking met de gehele jeugdhulppopulatie. Hoewel het percentage aanbieders onder private equity met een rendement van meer dan 7% vergelijkbaar is met de totale onderzoekspopulatie, zijn de rendementen gemiddeld wel hoger dan die in de populatie. Daarbij valt

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

ook op dat aanbieders onder private equity minder vaak samenwerken met onderaannemers dan de rest van de sector.

Wat betreft financiën blijkt dat aanbieders met private equity over het algemeen lagere rentekosten hebben, maar wel vaker te maken hebben met kortlopende vorderingen en schulden dan de rest van de sector. Het percentage schuld ten opzichte van passiva is ook hoger dan de markt. Verder zijn de personeelskosten per FTE hoger en maken ze vaker gebruik van vastgoedentiteiten.

Opmerkelijk is dat, ondanks de hogere rendementen, er gedurende de onderzochte periode slechts eenmalig geldonttrekkingen hebben plaatsgevonden door één aanbieder met het uitkeren van dividenden. Dit is minder frequent dan in de gehele onderzoekspopulatie.

In tegenstelling tot de onderzoekspopulatie die is gebruikt bij het onderzoek, blijkt dat jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders over het algemeen zowel interne als externe verantwoording afleggen. Dit gebeurt via een cliëntenraad, een raad van toezicht, een WNT-verklaring en een accountantsverklaring

Naast private equity zijn er andere grote aanbieders in de jeugdhulp, vaak stichtingen of Bv's van particulieren. Dit wordt nog wel eens verward met private equity. Het grote verschil is echter dat zij geen geld ophalen uit de markt. En om die reden dus ook geen externe verantwoordelijkheid hoeven af te leggen aan de aandeelhouders. Ook deze aanbieders hebben complexe juridische structuren. Opvallend is echter dat zij ook entiteiten in de structuur hebben zitten die andere activiteiten hebben dan zorg, organisatiebureaus en restaurants. Ook deze aanbieders doen aan dividendbetalingen tussen verschillende groepsentiteiten. Tot slot viel het ons op dat er ook entiteiten zijn die een franchisevergoeding vragen aan gezinshuizen in ruil voor het doen van de financiële verantwoording en het verstrekken van een kwaliteitstoets.

5 Antwoorden op onderzoeksvragen en aanbevelingen

Eerdere hoofdstukken behandelden de resultaten van het onderzoek naar zowel niet-integere bedrijfsvoering (hoofdstuk 3) als de aanwezigheid van private equity investeerders in de jeugdhulpsector (hoofdstuk 4). In dat kader werden interviews gehouden met betrokken partijen binnen de jeugdhulpsector en is een dataonderzoek uitgevoerd, waarbij de aanpak van niet-integere bedrijfsvoering centraal stond. In dit hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen en worden verschillende problemen en mogelijke oplossingsrichtingen per deelvraag uiteengezet.

Het onderzoek heeft tot doel antwoorden te verkrijgen op de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Welke vormen en oorzaken van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders zijn te onderscheiden, en welke risico's vormen ze voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?
2. In welke mate vinden winstuitkeringen plaats, met name door private equity investeerders, en welke risico's brengen deze met zich mee voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?

Zowel de literatuur als wet- en regelgeving bieden geen duidelijke definitie van niet-integere bedrijfsvoering. Uit de interviews met de jeugdhulpsector komt naar voren dat niet-integere bedrijfsvoering in de jeugdhulp wordt omschreven als het gebruik van jeugdhulpgelden voor doeleinden anders dan de jeugdhulp voor cliënten, met een focus op eigenbelang. We hanteren deze definitie bij het beantwoorden van de hoofdvragen.

5.1 Aanpak niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdhulp

In deze paragraaf richten we ons op het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen van de eerste onderzoeksvraag:

1. Welke verschijningsvormen en oorzaken van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders, die leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp zijn te onderscheiden?
 - a. Welke voorbeelden/casuïstiek van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders, die leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp, zijn zichtbaar bij jeugdhulpaanbieders en in welke mate doet zich dit voor?
 - b. Wat lijken de belangrijkste oorzaken te zijn van de gevonden verschijningsvormen van niet-integere bedrijfsvoering?
 - c. Welke mogelijke aanvullende oplossingen c.q. instrumenten zijn denkbaar om de vormen van niet-integere bedrijfsvoering en daarmee gepaardgaande risico's aan te pakken (inclusief de in voorbereiding zijnde Wibz)?

We zullen beginnen met het beantwoorden van subvraag 1a, waarna we gezamenlijk ingaan op subvraag 1b en 1c.

5.1.1 Casuïstiek niet-integere bedrijfsvoering

In antwoord op de eerste subvraag, die zich richt op de voorbeelden en casuïstiek van niet-integere bedrijfsvoering bij jeugdhulpaanbieders, lichten we hier de resultaten van ons onderzoek toe.

Het onderzoek streefde ernaar de aanwezigheid van niet-integere bedrijfsvoering te beoordelen door middel van kwantitatieve en kwalitatieve toetsingscriteria. Op kwantitatief vlak is uit het onderzoek naar voren gekomen dat op bijna elk kwantitatief toetsingscriterium bijna de helft van de onderzochte aanbieders een "red flag" vertoont. Met name de toetsingscriteria voor jeugdhulpinkomsten, loonkosten en totale personeelskosten geeft 40% van de aanbieders een "red flag". Daarnaast behaalt 30% van de jeugdhulpaanbieders rendementen van boven de 7% ten opzichte van haar totale jeugdhulpopbrengsten. Het onderzoek wijst verder uit dat het overgrote deel van de aanbieders gebruik maakt van onderaannemers, of als onderaannemer fungeert. Ondanks de bescheiden omvang van de meeste aanbieders, waarbij de meerderheid van de aanbieders minder dan 15 werknemers heeft, maken ze vaak deel uit van een grotere groep. Vanwege hun geringe omvang hebben deze jeugdhulpaanbieders doorgaans een lichtere verantwoordingsplicht, hebben zij geen interne toezichthouder aangesteld, en beschikken ze niet over een raad van toezicht of cliëntenraad. Het onderzoek laat verder zien dat respectievelijk 28% (in 2021) en 33% (in 2022) van de aanbieders met meer dan drie "red flags" geen interne toezichthouder (cliëntenraad) noch externe toezichthouder (WNT-verklaring en accountantsverklaring) heeft. Dit gebrek aan toezicht kan ertoe leiden dat het tekortschieten van de kwaliteit van de jeugdhulp en/of van de financiële verantwoording niet tijdig en adequaat worden opgemerkt.

Uit ons onderzoek blijkt dat naarmate het aantal "red flags" per jeugdhulpaanbieder toeneemt, het risico op mogelijke niet-integere bedrijfsvoering stijgt. In dit verband is vastgesteld dat 60% van de aanbieders met de meeste "red flags" (7 red flags) eerder zijn onderzocht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) vanwege signalen van cliënten of ouders, of omdat gemeenten niet langer met hen willen samenwerken vanwege meningsverschillen over de bedrijfsvoering. De resterende 40% van de aanbieders biedt lichtere vormen van jeugdhulp aan, zoals zorgboerderijen en aanbieders die dyslexiezorg aanbieden.

Het onderzoek toont aan dat een risicoanalyse op basis van kwantitatieve en kwalitatieve "red flags" een eerste indicatie kan geven van niet-integere bedrijfsvoering binnen een jeugdhulpaanbieder. Hoe meer red flags, hoe hoger het risicoprofiel. Er is vervolgens additioneel onderzoek door een toezichthouder nodig om niet-integer gedrag ook daadwerkelijk aan te tonen aangezien veel gegevens niet publiekelijk beschikbaar zijn.

5.1.2 Belangrijke oorzaken en oplossingsrichtingen

In deze paragraaf wordt zowel deelvraag 1b als deelvraag 1c beantwoord. Hierbij wordt per verschijningsvorm van niet-integere bedrijfsvoering uiteengezet welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen en welke mogelijke aanvullende oplossingen en instrumenten overwogen kunnen worden om de diverse vormen van niet-integere bedrijfsvoering en de daarmee gepaard gaande risico's aan te pakken.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de huidige toezichtstructuur het mogelijk maakt voor jeugdhulpaanbieders om niet-integer te handelen, mede door een gebrek aan toezicht en heldere toetsingskaders. Dit maakt het relatief eenvoudig om complexe structuren op te zetten en uit te voeren zonder dat toezichthouders deze signalen opmerken en tijdig en adequaat actie ondernemen. Het aanpakken van niet-

integere bedrijfsvoering wordt bemoeilijkt door verschillende oorzaken. Hieronder worden de volgende onderwerpen uitgewerkt:

- 5.1.2.1 Verbeter de kwaliteit en standaardisatie van monitoring.
- 5.1.2.2 controleer de toetreding.
- 5.1.2.3 Verbeter het handhavingsinstrumentarium.
- 5.1.2.4 Verbeter de samenwerking tussen toezichthouders en keten.
- 5.1.2.5 Hanteer uniforme kaders voor toezicht op consortia.
- 5.1.2.6 Uniformeer de declaratiecodes voor jeugdhulpaanbieders.
- 5.1.2.7 bevorder tariefdifferentiatie.
- 5.1.2.8 Verbeter de transparantie van groepsstructuren.

Zowel de probleemstelling als enkele oplossingen worden uiteengezet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de acties die op regionaal niveau, bijvoorbeeld bij gemeenten of regio's, kunnen worden uitgevoerd en de acties die mogelijk een stelsel- en/of wetswijziging vereisen.

5.1.2.1 Verbeter de kwaliteit en standaardisatie van monitoring

Bij dit onderzoek hebben wij gebruikt gemaakt van de DigiMV-databases van twee opeenvolgende jaren, die tevens dienen als bron voor toezichthouders en samenwerkingsverbanden zoals IKZ, voor de monitoring van jeugdhulpaanbieders en het nagaan van mogelijke misstanden. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en volledigheid van de data onvoldoende geborgd is.

De door ons vastgestelde onvolledigheid en onjuistheid van de data in DigiMV, in combinatie met het gebrek aan ingebouwde rekenregels en controles, vragen om specifieke aandacht. Ons onderzoek toont de urgentie aan van het exploreren van de mogelijkheid van het automatisch aanleveren van gegevens in DigiMV als een effectieve maatregel om de datakwaliteit te verbeteren. Het technisch mogelijk maken van een automatische koppeling tussen het boekhoudpakket van de jeugdhulpaanbieders en de verantwoording richting DigiMV zou niet alleen aanzienlijk tijdbesparend zijn voor aanbieders, maar zou ook helpen menselijke fouten te voorkomen. Daarnaast raden wij aan ingebouwde rekenregels en controles toe te voegen om de kwaliteit van de aanlevering te waarborgen.

Op dit moment hoeven solistisch werkende jeugdhulpverleners waarmee gemeenten samenwerken geen gegevens aan te leveren in DigiMV, wat het inzicht voor andere toezichthouders in deze specifieke aanbieders belemmert. Hoewel deze aanbieders geen gegevens aanleveren in DigiMV, voelen gemeenten wel de noodzaak om op een andere wijze verantwoording te ontvangen. Enkele gemeentes hebben hiervoor aanvullende afspraken in de contractvoorwaarden opgenomen. Hetzelfde geldt voor micro-aanbieders die een vereenvoudigde jaarverantwoording aanleveren. Ons advies is om solistisch werkende jeugdhulpverleners en kleine aanbieders ook via DigiMV verantwoording te laten afleggen om zo standaardisatie in de financiële verantwoording voor de hele sector te bewerkstelligen. En dat gemeenten en andere toezichthouders van deze gegevens gebruik kunnen maken. Bovendien werkt een overgroot deel van de signaleringswaarde niet voor organisaties die een vereenvoudigde jaarrekening mogen indienen. Door de compactheid van deze jaarrekening kunnen veel signaleringen niet worden geëxtraheerd uit de dataset. Dit bemoeilijkt het gebruik van DigiMV voor toezichthouders bij het verkrijgen van door hen benodigde informatie over deze aanbieders.

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

Aangezien samenwerkingsverbanden tussen betrokken partijen binnen de jeugdhulp en toezichthouders sterk afhankelijk zijn van de data in DigiMV, is het van essentieel belang om de kwaliteit van deze gegevens te verhogen. Bovendien ervaren bepaalde toezichthouders, waaronder gemeenten, een gebrek aan informatie over de aanbieders in de database, zoals de voor hen geldende WNT-norm en desbetreffende verantwoordingswijze, en de aanwezigheid van dividendbetalingen. Voor gemeenten met specifieke inrichtingsvraagstukken resulteert dit in het bouwen van hun eigen versie van DigiMV. Dit is vervolgens tijdrovend voor jeugdhulpaanbieders, omdat er op meerdere plekken dezelfde -dan wel aanvullende- verantwoording ingediend moet worden.

Ons advies is om werkgroepen te organiseren tussen alle gebruikers van DigiMV, waardoor een gestructureerd overlegplatform ontstaat. Met als opdracht het implementeren van een eenduidige, gestandaardiseerde, automatische en hoogwaardige verantwoording. Dit zou niet alleen de administratieve last voor de meeste jeugdhulpaanbieders verlichten, maar ook de transparantie bevorderen, wat uiteindelijk ten goede komt aan het gehele ecosysteem van hulpverlening en toezicht.

Onze bevinding is dat het mogelijk is potentieel niet-integer gedrag te detecteren met behulp van een toetsingskader zoals toegepast in dit onderzoek, zij het niet volledig en alleen in combinatie met handmatig vervolgonderzoek. Gemeenten en regio's kunnen op basis van de bestaande gegevens uit DigiMV een initiële beoordeling uitvoeren, mits deze wordt gevolgd door vervolgonderzoek.

Het zou echter niet praktisch zijn als elke gemeente individueel een dashboard ontwikkelt. Wij adviseren dat dit gezamenlijk binnen de jeugdhulpsector wordt aangepakt.

Aanbevelingen regionaal:

- ▶ Het wordt aanbevolen dat de jeugdhulpsector gezamenlijk een actieve rol vervullen bij het tot stand brengen van een uniforme financiële verantwoording voor alle jeugdhulpaanbieders binnen de sector, ongeacht de omvang van de onderneming.
- ▶ Partijen binnen de jeugdhulpsector dienen gezamenlijk een dashboard te ontwikkelen voor een effectieve initiële beoordeling van potentieel niet-integer gedrag, gebaseerd op bestaande gegevens uit DigiMV.

Aanbevelingen landelijk:

- ▶ DigiMV dient meer rekenregels in te richten voor het controleren van de kwaliteit van de aangeleverde (financiële) gegevens.
- ▶ Er dient wetgeving ontwikkeld te worden om de uniforme financiële verantwoording van de kleinere aanbieders te borgen in DigiMV.
- ▶ Implementatie van een geautomatiseerde koppeling tussen het boekhoudpakket van jeugdhulpaanbieders en DigiMV.

5.1.2.2 Controleer de toetreding

Het starten van een jeugdhulpaanbieder is momenteel mogelijk voor ieder individu zonder de verplichting van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor de bestuurder of een verantwoording over de financiering van de aanbieders. Omdat in de jeugdhulpsector veel vreemd vermogen aanwezig is, is het van belang te weten waar deze externe financiering vandaan komt. Dit gebrek aan regulering zorgt voor frustratie bij alle betrokkenen in de sector, inclusief toezichthouders en (systeem)aanbieders. Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de jeugdhulpsector bestaat uit solistisch werkende jeugdhulpverleners, waar momenteel geen centraal toezicht op is. In interviews worden tal van voorbeelden

Niet-integer bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

gegeven waar gemeenten aangeven niet langer met bepaalde partijen te willen samenwerken vanwege niet-integer handelen. Echter, later blijkt dat deze aanbieder in een andere gemeente werkzaamheden uitvoert, simpelweg, omdat die gemeente niet op de hoogte is van de situatie die zich in de eerdere gemeente had voorgedaan.

Opvallend is het ontbreken van een regierol voor een grondige beoordeling voordat een ondernemer in de jeugdhulpsector aan de slag mag. De Wet Bibob, die bedoeld is voor de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, biedt een mogelijkheid om een kwaliteitstoets uit te voeren bij nieuwe spelers. Wij adviseren om bij elke nieuwe jeugdhulpaanbieder die zich meldt, de BiBob toe te passen inclusief een VOG voor de bestuurder(s). Hiermee kan de toezichthouder de integriteit van individuen en organisaties onderzoeken, met als doel het voorkomen van misbruik van publieke middelen voor mogelijke niet-integere of criminele activiteiten.

Het is van groot belang dat deze verantwoordelijkheid wordt toevertrouwd aan een centrale toezichthouder, zodat gemeenten kunnen vertrouwen op deze controle. Bij misbruik van publieke gelden kan dan een melding worden gemaakt om de vergunning en/of keurmerk in te trekken. Dit voorkomt dat dergelijke aanbieders elders hun werkzaamheden kunnen hervatten zonder de benodigde controle en toezicht.

Aanbevelingen regionaal:

- ▶ Stimuleer een nauwe samenwerking tussen diverse gemeenten en regio's, zodat er consistentie is in de opgevraagde informatie tijdens inkoopprocessen. Hierbij dient ook gekeken te worden naar financieringsstromen en de vereiste Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor de bestuurder.

Aanbevelingen landelijk:

- ▶ Stel een centrale regierol in voor het beoordelen van de kwaliteit van jeugdhulpaanbidders die van plan zijn te starten. Hierbij dient bij elke nieuwe toetredende de Bibob toegepast te worden inclusief een VOG van de bestuurder. Wanneer een toezichthouder later constateert dat een aanbieder niet integer heeft gehandeld, zou deze dit moeten melden bij de instantie die het kwaliteitskeurmerk beheert. Op deze manier kan het keurmerk en/of vergunning worden ingetrokken, waardoor wordt voorkomen dat de aanbieder elders in andere gemeenten actief wordt.

5.1.2.3 Verbeter het handhavingsinstrumentarium

Gemeenten en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) moeten hun toezichthoudende en controlerende taken uitvoeren zonder concrete wettelijke normen of toetsingskaders voor bedrijfsvoering of financiële verantwoording. De huidige wetgeving biedt geen duidelijke norm voor integere bedrijfsvoering, wat effectief toezicht bemoeilijkt.

Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van uiteenlopende normen door verschillende toezichthouders. Gemeenten hebben geen uniform beoordelingskader, waardoor de invulling en kwaliteit van het toezicht afhangt van de regio of gemeente waarin de jeugdhulp wordt verleend. Dit resulteert voor de meeste jeugdhulpaanbidders in een aanzienlijk hogere administratieve lasten voor jeugdhulpaanbidders, omdat zij dezelfde verantwoordingsinformatie in verschillende formats aan diverse toezichthouders moeten verstrekken.

Er is behoefte aan een wettelijk toetsings-/normenkader dat specificeert wat wel en niet acceptabel is op het vlak van bedrijfsvoering. Hoewel de Governance Code Zorg 2022 een begin is, is deze nog niet bindend

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

voor alle jeugdhulpaanbieders. In de Hervormingsagenda Jeugd is nu de intentie opgenomen dat vanaf 2023 jeugdhulpaanbieders verplicht zijn zich aan deze code te houden, maar het initiatief ligt op dit moment bij de aanbieders zelf. Het is een inspanningsverplichting, het niet houden aan de code zijn vooralsnog geen consequenties verbonden. Daarnaast zegt dit nog steeds niets over de wijze van bedrijfsvoering.

Hoewel in de literatuur wordt suggereert dat uitbetaling van dividenden niet wenselijk is in de jeugdhulp, is er nergens vastgelegd dat dit niet is toegestaan.⁴⁷ Een wettelijk winstoogmerkverbod bestaat nu nog enkel voor sommige aanbieders binnen de ZVW en WLZ zorg. In de jeugdhulpsector is er geen beperking om winst uit te keren. Met het nieuwe wetsvoorstel 'integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieder'(WIBZ) kunnen er mogelijk meer handvatten gegeven worden aan de toezichthouders wat normen zijn voor integere bedrijfsvoering en winstuitkeringen. Daarnaast is in het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg voorgesteld dat een jeugdhulpaanbieder een onafhankelijke interne toezichthouder moet aanstellen die het dagelijkse bestuur dient te controleren.

Er ligt een kans bij gemeenten om samen een uniform toetsingskader op te stellen op basis van de WIBZ. Ons onderzoek en de 'red flag' systematiek kunnen als basis dienen voor het verder uitwerken van een toetsingskader/model. Gezien het aanzienlijk verschil in het aantal jeugdhulpaanbieders dat gemeenten moeten controleren, kan er dan per gemeente gekozen worden voor specifieke bandbreedtes.

Aanbevelingen regionaal

- ▶ In samenwerking met de gehele jeugdhulpsector specifieke gedragingen of beslissingen benoemen die als niet-integere bedrijfsvoering worden beschouwd. Hierbij kan het waardevol zijn om gezamenlijk met gemeenten, VWS en de branche deze identificatie aan te pakken en zo een uniforme en breed gedragen definitie te ontwikkelen.
- ▶ In samenwerking tussen de gehele jeugdhulpsector een uniform toetsingskader opstellen aan de hand van dit rapport. Dit gezamenlijke initiatief zal bijdragen aan een gestandaardiseerde beoordeling.

Aanbevelingen landelijk

- ▶ Onderzoeken of de beoogde toetsingskaders van de gemeente kunnen worden geïntegreerd en gefaciliteerd binnen DigiMV. Deze samenwerking zal efficiënte toetsingsmogelijkheden bieden en de integratie van relevante beoordelingscriteria vergemakkelijken.

5.1.2.4 Verbeter de samenwerking tussen toezichthouders en keten

Binnen de jeugdhulpsector zijn verschillende externe toezichthouders actief, respectievelijk de IGJ en de gemeenten die elk aangeven dat de jeugdhulpsector onoverzichtelijk is geworden door de toestroom aan aanbieders. Hiernaast heeft ook de Jeugdautoriteit nog een rol in het kader van monitoring en vroeg signalering. De externe toezichthouders controleren zowel de (financiële) bedrijfsvoering als de kwaliteit van de aangeboden jeugdhulp. Elk van deze toezichthoudende instanties hanteert door gebrek aan beleidsmatige sturing een eigen definitie van niet-integere bedrijfsvoering en daaruit volgende toetsingskaders. Hierbij is geen regie van één van de toezichthouders. Door de fragmentatie van toezichthoudende activiteiten, zijn betrokken partijen aangewezen op intensieve samenwerking. Deze

⁴⁷ Finance Ideas en SiRM, Uitkering van dividend door zorgaanbieders, Utrecht, 17 juni 2019

samenwerking blijft echter uit, onder meer omdat toezichthouders niet zeker zijn of er data gedeeld mogen worden in het licht van de AVG-richtlijn. Hierdoor worden zowel de snelheid als effectiviteit van de aanpak van eventuele misstanden beperkt. Echter, complexe vraagstukken laten zich niet door individuele partijen vanuit silo's lineair oplossen. Die benadering is momenteel nog wel aanwezig in nagenoeg alle beleids-, verantwoordings- en beheersprocessen binnen de verschillende compartimenten in de jeugdhulpsector.

Voor de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders moeten gegevens met betrekking tot potentiële niet-integere bedrijfsvoering en financiële stromen met elkaar gedeeld kunnen worden, zodat de daarvoor benodigde kennis binnen de jeugdhulpsector bij de controlerende instanties aanwezig is. Hierbij is het van belang om informatie met het IKZ te delen en hen een wettelijke taak als toezichthouder toe te kennen. Door het feit dat er sprake is van een gedecentraliseerd stelsel en het afzonderlijk werken van de toezichthouders, zijn zowel de kennis als de (niet-)financiële data verspreid aanwezig binnen de sector. Informatie over jeugdhulpaanbieders wordt beperkt tot niet met elkaar gedeeld, waarbij verwezen wordt naar het AVG-beleid.⁴⁸ Daarnaast ontbreekt een goede werkwijze met betrekking tot het delen van data tussen de verschillende toezichthouders.

Ook in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt gesteld dat bestrijding van zorgfraude in de praktijk niet of nauwelijks werkt. Er is een zorgelijk gebrek aan daadkracht.⁴⁹ Wij adviseren de toezichthouders samenwerkingsprotocollen te laten opstellen, waarbij alle betrokken partijen een rol hebben waardoor er onderling betere samenwerking tot stand komt in het toezicht houden op de jeugdhulpsector.

Uit interviews kwam naar voren dat wanneer gemeenten gevallen van niet-integer handelen, zoals valsheid in geschrifte, via een aangifte melden bij de politie, er vervolgens weinig tot geen actie wordt ondernomen. Indien niet-integere bedrijfsvoering als een maatschappelijk probleem wordt beschouwd, is het noodzakelijk dat toezichthouders de juiste instrumenten krijgen en in staat worden gesteld om hierop te handelen. Vanuit gemeenten is de behoefte aan de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te kunnen leggen indien vastgesteld is dat er niet-integer gehandeld wordt. Daarnaast dient het volledige systeem, inclusief de politie en het Openbaar Ministerie, de toezichthouders te ondersteunen bij de aanpak van niet-integere bedrijfsvoering binnen de sector en actie te ondernemen indien melding wordt gemaakt van dergelijke bedrijfsvoering.

⁴⁸ Vereniging Nederlandse gemeentes, Tijdelijk minder gegevensdeling bij aanpak zorgfraude: [Tijdelijk minder gegevensdeling bij aanpak zorgfraude | VNG](#)

⁴⁹ Algemene rekenkamer, Een zorgelijk gebrek aan daadkracht, 14 april 2022.

Aanbevelingen regionaal

- ▶ De jeugdhulpsector zou gezamenlijk heldere kaders en richtlijnen voor de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) moeten ontwikkelen, waarbij vooral gekeken wordt naar de mogelijkheden voor het delen van informatie.

Aanbeveling Landelijk

- ▶ De landelijke politiek wordt geadviseerd om de bevoegdheden van toezichthouders en gemeenten te versterken, waaronder het opleggen van bestuurlijke boetes bij vastgestelde niet-integere handelingen. Daarnaast zou er gestimuleerd moeten worden dat het volledige systeem, inclusief de politie en het Openbaar Ministerie, nauw samenwerkt met toezichthouders om niet-integere bedrijfsvoering adequaat aan te pakken.
- ▶ Stimuleer de ontwikkeling van een overkoepelende structuur waarin toezichthouders gezamenlijk optreden en hun inspanningen coördineren. Dit bevordert een gestructureerde aanpak en minimaliseert duplicatie van toezichtinspanningen, waardoor de effectiviteit van het toezicht wordt vergroot.

5.1.2.5 Hanteer uniforme kaders voor toezicht op consortia

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten een uiteenlopende aanpak hanteren voor de inkoop en het toezicht op jeugdhulpaanbieders. Sommige gemeenten streven naar direct contact met elke jeugdhulpaanbieder in hun regio, wat kan resulteren in contracten met meer dan 200 aanbieders. Dit biedt cliënten in de gemeenten de vrijheid om te kiezen met welke partij ze willen samenwerken. Voor sommige gemeenten is deze benadering echter te arbeidsintensief en het gefragmenteerde aanbiederslandschap maakt toezicht uitdagend. Dit is een van de redenen waarom enkele gemeenten ervoor kiezen om met consortia te werken. In dit geval wordt een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders aangewezen als partij waarmee de gemeente samenwerkt. Het voordeel hiervan is dat de betreffende aanbieders moeten samenwerken en hun aanbod in de regio kunnen uitbreiden gedurende de looptijd van het contract, wat mogelijk tot efficiëntie leidt. Bovendien heeft de gemeente dan meer tijd om zorgvuldig toezicht te houden op deze aanbieders. Echter, een keerzijde van deze aanpak is dat consortia vaak onderaannemers inschakelen. Door deze nieuwe structuur heeft de gemeente niet altijd direct inzicht in deze onderaannemers, wat resulteert in verminderd zicht en controle op deze aanbieders. De verantwoordelijkheid voor toezicht verschuift daarmee naar de consortia.

Hierdoor worden jeugdhulpaanbieders gedwongen om andere jeugdhulpaanbieders te controleren op normenkaders die niet zijn vastgesteld, waar de aanbieders ook geen ervaring mee en handvatten voor hebben om effectief toezicht te houden.

Zoals eerder genoemd, adviseren wij om alle gemeenten dezelfde normenkaders te laten hanteren en een centraal orgaan te belasten met het faciliteren hiervan. De druk op gemeenten voor de uitvoering van controles is momenteel aanzienlijk. Met beperkte teams moeten ze toezicht houden op talloze aanbieders. Vooral voor kleine gemeenten is dit soms onuitvoerbaar of ontbreekt de benodigde expertise. Een efficiëntere inrichting van DigiMV, samen met werkgroepen voor het waarborgen van de kwaliteit en dataontwikkeling van DigiMV, kan leiden tot de ontwikkeling van een centraal dashboard per gemeente. Hierdoor heeft een gemeente minder uitvoeringskracht nodig om toezicht te houden op de jeugdhulpaanbieders waarmee het werkt. Tegelijkertijd voorkomt dit verschillende verantwoordingsmodellen per gemeente, wat de administratieve lastendruk voor jeugdhulpaanbieders vermindert.

Aanbevelingen regionaal:

- ▶ Streef als jeugdhulpsector naar een gestroomlijnde aanpak met heldere communicatiekanalen en gedeelde normenkaders om de efficiëntie van het toezicht te vergroten en wijs één organisatie aan die hiervoor verantwoordelijk is. Minimaliseer arbeidsintensieve processen en versterk de grip op onderaannemers voor een effectiever regionaal toezicht op jeugdhulpaanbieders.
- ▶ Om als jeugdhulpsector meer slagkracht te verkrijgen, is het strategisch om samen te werken met andere betrokkenen en gezamenlijke regionale verbanden te vormen. Dit elimineert de noodzaak om exclusief met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders samen te werken. Door gezamenlijke inkoop en toezicht ontstaat ook de mogelijkheid om hoogwaardig personeel aan te trekken voor collectief toezicht binnen het samenwerkingsverband.
- ▶ Samenwerking tussen gemeenten in samenspraak met de jeugdhulpsector biedt een kans om een duidelijk beleid op te stellen met betrekking tot richtlijnen voor onderaanneming in de jeugdhulpsector. Het formuleren van beleid op het gebied van verantwoordelijkheden en rollen van toezicht is van groot belang om de kwaliteit, integriteit en effectiviteit van de jeugdhulp te waarborgen.

Aanbevelingen landelijk:

- ▶ Verken voor gemeenten die gezamenlijk de toezichthoudende rol beleggen in een samenwerking de mogelijkheid om hun bevoegdheden volledig over te dragen aan dit samenwerkingsverband. Opheffing van beperkingen in inzichten is essentieel, aangezien het huidige perspectief, waarin een samenwerkingsverband van gemeenten niet wordt erkend als toezichthouder, een belemmering vormt voor effectief toezicht.
- ▶ Bevorder de optimalisatie van DigiMV op landelijk niveau en moedig het gebruik van gestandaardiseerde dashboards aan voor effectief toezicht op jeugdhulpaanbieders. Een uniforme aanpak vermindert administratieve lasten en waarborgt kwaliteit op nationaal niveau.

5.1.2.6 Uniformeer de declaratiecodes voor jeugdhulpaanbieders

Uit de interviews met zowel toezichthouders als jeugdhulpaanbieders kwam naar voren dat er een grote variatie aan declaratiecodes bestaat. Elke gemeente hanteert zijn eigen set van codes. Deze overvloed aan codes werd ook kritisch besproken in de hervormingsagenda, waarin afspraken zijn gemaakt voor standaardisatie in inkoop, administratie en verantwoording binnen de jeugdhulp.⁵⁰ Door de overvloed aan declaratiecodes geven toezichthouders aan dat er onbedoeld niet integer gehandeld wordt doordat foutieve codes worden ingevoerd. Op het moment dat deze fout door de aanbieder zelf wordt ontdekt en geen van de toezichthouders vragen heeft gesteld noch het heeft opgemerkt, ontstaat er een risico om niet integer te handelen. Het bestaan van te veel codes biedt op dit moment ruimte voor fouten.

Om systeemcontrole te creëren en te voorkomen dat mensen überhaupt foutieve declaraties kunnen indienen, is het van belang de hoeveelheid codes te verminderen. Een gestandaardiseerd systeem zou de mogelijkheid tot onjuiste declaraties beperken en zo de integriteit bevorderen. Zoals in de hervormingsagenda opgenomen, is door het werken met standaard productcodes er beter inzicht in welke beleidsinterventies wel en niet werken. Op die manier kunnen tevens de gevolgen van de beleidsinterventies op de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van jeugdhulp onderzocht worden.

⁵⁰ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028, [Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028 | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervormingsagenda-jeugd/rapporten/2023-2028-rapport-rijksoverheid)

Aanbevelingen regionaal:

- ▶ Het is raadzaam dat gemeenten in overleg met brancheverenigingen en samenwerkingsverbanden het aantal declaratiecodes vermindert. Dit om bedoeld zowel als onbedoeld niet integer handelen te voorkomen en tevens om meer systeemcontrole te waarborgen, zonder extra belasting voor jeugdhulpaanbieders.

5.1.2.7 Bevorder tariefdifferentiatie

Het gebrek aan tariefdifferentiatie in de jeugdhulpsector kan mogelijk leiden tot ongewenst gedrag, zoals het selectief aanbieden van minder complexe jeugdhulp om hogere beloningen te ontvangen. Uit ons onderzoek blijkt dat aanbieders met de hoogste winsten, met name zorgboerderijen, gezinshuizen en psychologen, profiteren van dit beleidstekort in sommige gemeenten. Hierdoor ontvangen aanbieders van lichtere jeugdhulp relatief hogere vergoedingen dan die voor gespecialiseerde jeugdhulp, wat een onbalans creëert tussen de resultaten van verschillende hulpverleners.

De mogelijkheid om hoge winstmarges te realiseren werkt niet integer gedrag in de hand. Aan de ene kant bestaat het risico van 'cherry-picking', waarbij jeugdhulpaanbieders selectief cliënten met minder complexe problematiek kiezen om de winst te maximaliseren. Aan de andere kant ontstaat een volume prikkel, waarbij jeugdhulp wordt aangeboden waar dat niet noodzakelijk is, maar wel voor extra rendement zorgt.

Het is aan de gemeenten om te zorgen voor realistische voorwaarden bij de inkoop en aanbesteding van jeugdhulp, met een focus op het bereiken van reële prijzen. De Hervormingsagenda Jeugd omvat diverse maatregelen om de inkooprol van de gemeenten te versterken en bevordert bovendien een actieve inzet op tariefdifferentiatie bij gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

Het actief nastreven van tariefdifferentiatie en het vermijden van prikkels die jeugdhulpaanbieders aanmoedigen om selectief niet-complexe jeugdhulp te bieden, is van groot belang. Het selectief kiezen van cliënten met minder complexe problematiek kan de verdeling van zorglasten ongelijk maken en het streven naar een inclusief zorgsysteem ondermijnen. Om dit te voorkomen, is het niet alleen essentieel om effectieve tariefdifferentiatie te implementeren, maar ook om jeugdhulpaanbieders te stimuleren een breed scala aan jeugdhulp aan te bieden, inclusief complexe en specialistische jeugdhulp.

Voor gemeenten is het cruciaal om objectieve en transparante toewijzingsprocessen te hanteren, ondersteund door gestandaardiseerde beoordelingscriteria. Bij de tarifiering moet rekening worden gehouden met het aanbod van een divers scala aan zorg en jeugdhulp door de aanbieders.

Aanbevelingen regionaal:

- ▶ De jeugdhulpsector moet een leidende rol op zich nemen bij het implementeren van tariefdifferentiatie om de prikkel om niet-complexe jeugdhulp aan te bieden weg te nemen.

5.1.2.8 Verbeter de transparantie van groepsstructuren

Het UBO-register, dat eerder openbaar was, is sinds 22 november 2022 niet meer toegankelijk, waardoor het niet meer mogelijk is om via een KVK-uitreksel UBO-gegevens op te vragen. De KVK verschaft niet langer informatie over de uiteindelijke verantwoordelijke voor de bedrijfsstructuur. Hoewel het nog steeds mogelijk is om in Nederland de moedermaatschappij te identificeren, ontbreekt deze transparantie bij buitenlandse entiteiten. Bovendien zijn personen met minder dan 100% aandeelhouderschap niet traceerbaar in de KVK, en deze informatie is evenmin altijd duidelijk in jaarrekeningen. Daarnaast wordt een vereenvoudigde jaarrekening gebruikt voor beheer BV's, maar hierin is het evenmin duidelijk wie de uiteindelijke verantwoordelijke is.

Voor toezichthouders is het lastig en in sommige gevallen zelfs onmogelijk om de 'ultimate beneficial owner' te achterhalen. Zelfs wanneer directeuren worden gevraagd naar de uiteindelijk gerechtigde, lijken

ze hier niet altijd weet van te hebben. De juridische structuur van jeugdhulpaanbieders wordt soms zo opgebouwd dat de toezichthouder alleen zicht heeft op het deel dat als 'jeugdhulpaanbieder' fungeert, terwijl een groot deel van het jeugdhulpgeld naar andere entiteiten gaat die buiten het zicht van de toezichthouder blijven.

Dit gebrek aan transparantie brengt uitdagingen met zich mee bij het verkrijgen van inzicht in de werkelijk gerealiseerde winst, vooral bij verbonden BV's (de zogenaamde 'kerstboomstructuur'). Er worden onderling vorderingen en schulden aangegaan met rentes die niet altijd marktconform zijn, er wordt een buiten proportionele management fee berekend en er worden winsten uitgekeerd. Deze praktijken kunnen resulteren in het ongewenst lekken van zorggelden naar doelen die niet beoogd zijn.

Wat ook opvalt, is het gebrek aan naleving van de WNT-verantwoording, waarbij onduidelijk is welke consequenties aanbieders kunnen verwachten wanneer zij deze informatie niet publiekelijk publiceren. Het blijkt dat ongeveer 75% van de jeugdhulpaanbieders zich niet houden aan deze verantwoordingsregel, en bovendien is de WNT alleen van toepassing op bestuurders, zonder maximale (uur)tarieven voor adviseurs. Dit laatste kan een mogelijk route zijn waarlangs jeugdhulpgeld weglekt. Het is raadzaam om hierover bepalingen op te nemen in de governance code en onderdeel te maken in de verantwoording in DigiMV.

Aanbevelingen landelijk:

- ▶ De overheid dient richtlijnen op te stellen voor het voorkomen van ongewenst financieel beheer, zoals het gebruik van bijvoorbeeld managementfees en rentes, en dat deze richtlijnen dienen te worden opgenomen in de governance code en de verantwoording in DigiMV.
- ▶ Het wordt aangeraden om de transparantie-eisen van de WNT uit te breiden naar adviseurs en andere relevante partijen als preventieve maatregel tegen mogelijke financiële onregelmatigheden.
- ▶ Het advies luidt om als overheid te controleren en te handhaven van de WNT-verantwoording door jeugdhulpaanbieders.
- ▶ Het is essentieel dat de overheid het UBO-register heropent voor de toezichthouders.

5.2 Private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector

Er is onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid en activiteiten van private equity investeerders binnen de jeugdhulpsector. Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

2. *In welke mate worden er winstuitkeringen, en in het bijzonder door private equity investeerders, uitbetaald welke leiden tot risico's voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?*
 - a. *Kunt u kwantitatief en kwalitatief (d.m.v. aanvullende casuïstiek) een verdiepend beeld geven van winstuitkeringen (gespecificeerd naar winstuitkeringen aan private equity investeerders) in de jeugdhulp, die een risico vormen voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?*
 - b. *Welke mogelijke aanvullende oplossingen c.q. instrumenten zijn denkbaar om deze risico's verder te beperken (inclusief de in voorbereiding zijnde Wibz)?*
 - c. *Zijn er specifieke vormen van jeugdhulp of categorieën van jeugdhulpaanbieders al dan niet in samenhang met private equity investeerders, waar we mogelijk aanvullende*

(winst)voorwaarden voor zouden moeten stellen, die extra risico vormen voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en/of kwaliteit van de jeugdhulp?

We zullen beginnen met het beantwoorden van subvraag 2a, waarna we gezamenlijk ingaan op subvraag 2b en 2c.

5.2.1 Winstuitkeringen en private equity investeerders

Om een helder beeld te schetsen van winstuitkeringen aan private equity in de jeugdhulpsector, is het essentieel om eerst de aard van private equity te definiëren. Private equity onderscheidt zich door te investeren in niet-beursgenoteerde organisaties, waarbij de expertise van private equity wordt ingezet om deze organisaties te ondersteunen bij hun groei. Kapitaal wordt aangetrokken van institutionele beleggers zoals verzekeraars, pensioenfondsen en welgestelde particulieren. Dit kapitaal wordt vervolgens geïnvesteerd in bedrijven, met als doel waardecreatie door middel van organisatorische verbeteringen en groei.

Uit het onderzoek naar private equity investeerders in de jeugdhulpsector blijkt dat slechts een beperkt aantal actief is binnen deze sector. Deze jeugdhulpaanbieders vertegenwoordigen respectievelijk 2% (in 2021) en 5% (in 2022) van de totale zorgopbrengsten binnen de sector. Het is belangrijk op te merken dat niet alle aanbieders in 2022 hun gegevens hebben gedeeld in de dataset van digiMV, wat de procentuele representatie in 2022 kan vertekenen.

In 2021 behaalde 40% van de jeugdhulpaanbieders met private equity-investeerders een rendement van meer dan 7%, terwijl dit percentage in 2022 daalde naar 25%. In vergelijking met de gehele jeugdhulp-populatie voor deelvraag 1 blijkt dat in 2021 jeugdhulpaanbieders met private equity-investeerders procentueel vaker een rendement van meer dan 7% behaalden. In 2022 behaalden beide groepen relatief even vaak een rendement hoger dan 7%.

Op basis van het onderzoek lijkt het risico van winstuitkeringen aan private equity investeerders in de jeugdhulp beperkt te zijn. In 2021 keerde slechts één jeugdhulpaanbieders dividend uit aan de private equity-houder, en in 2022 keerde geen van de acht in ons onderzoek betrokken jeugdhulpaanbieders dividend uit. Het lagere aantal uitkeringen vergeleken met de gehele onderzoekspopulatie suggereert echter niet noodzakelijk dat er geen ongewenste financiële stromen plaatsvinden; bijvoorbeeld via hoge huren, management fees, of rentes binnen de structuren.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat jeugdhulpaanbieders onder beheer van private equity investeerders een hoger percentage hebben van meer dan drie 'red flags' in vergelijking met de gehele jeugdhulppopulatie. Deze "red flags" zijn voornamelijk toe te schrijven aan complexe financiële structuren, waarin veelvuldig geldstromen plaatsvinden binnen de structuur. Daarnaast blijken de inkomsten per fte gemiddeld hoger te zijn dan de sector, wat wijst op een gemiddeld hoger rendement per fte.

Naast private equity zijn er andere grote aanbieders in de jeugdhulp, vaak stichtingen of BV's van particulieren. Dit wordt nog wel eens verward met private equity. Het grote verschil is echter dat zij geen geld ophalen uit de markt en om die reden dus ook geen externe verantwoordelijkheid hoeven af te leggen aan de aandeelhouders. Deze aanbieders hebben tevens complexe juridische structuren. Opvallend is echter dat ook zij entiteiten in de structuur hebben zitten die andere activiteiten hebben dan jeugdhulp, zoals organisatieadviesbureaus en restaurants. In tegenstelling tot jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders, is bij deze aanbieders voor beide jaren sprake van dividendbetalingen tussen verschillende groepsentiteiten. Daarnaast hebben deze jeugdhulpaanbieders eveneens vorderingen en schulden op

groepsmaatschappijen, waardoor jeugdhulpgelden anders dan via dividenden uit de aanbieders weg kunnen vloeien. Hierbij bestaat voor jeugdhulpaanbieders eveneens de mogelijkheid om anders dan via dividendbetalingen, zijnde onzakelijke huur- en leningsovereenkomsten, jeugdgelden uit de onderneming te onttrekken. Echter, het onderzoek heeft zich beperkt tot private equity en heeft geen uitgebreide analyse uitgevoerd op deze aanbieders. Het verdient aanbeveling om een dergelijk onderzoek wel plaats te laten vinden.

5.2.2 Specifieke vormen van jeugdhulp en mogelijke aanvullende oplossingen

Binnen het domein van de jeugdhulp, vooral in relatie tot private equity investeerders, hebben we vastgesteld dat de focus vaak ligt op niet-complexe jeugdhulp, ondersteund door digitale consults. Deze benadering wordt gestimuleerd door een volumeprikkel, waarbij een hoger aantal consults per medewerker leidt tot een verhoogde declarabiliteit. Deze dynamiek kan echter het risico met zich meebrengen dat jeugdhulp wordt verleend zonder strikte noodzaak, met als voornaamste doel het maximaliseren van rendementen. Het besef van deze prikkel vormt een belangrijk aspect in de zoektocht naar oplossingen voor de risico's binnen de jeugdhulp met betrekking tot de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Het beperken van winst als doel op zich blijkt uit het onderzoek onvoldoende. Het weglekken van jeugdhulpgelden kan namelijk ook door middel van management fees, verhuurstructuren of financieringsstructuren.

Onderstaand zijn bijkomende oplossingen aangedragen. Het is van belang om deze in samenhang te beschouwen met de eerdergenoemde mogelijke oplossingen. Bovendien is het relevant op te merken dat deze suggesties niet exclusief gericht zijn op private equity, maar betrekking hebben op de gehele sector.

5.2.2.1 Heb aandacht voor complexe vastgoedstructuren

In zowel 2021 als 2022 meldden aanzienlijke aantallen jeugdhulpaanbieders uit onderzoeksvraag 1 huurkosten die de signaleringswaarde overschreden. Voor bepaalde aanbieders was de verhouding tussen huurkosten en totale zorgopbrengsten zelfs meer dan 100%, wat mogelijk wijst op een financieel ongezonde situatie. Opvallend is dat uit de jaarrekeningen niet duidelijk te achterhalen is aan wie de huur wordt betaald, waardoor het niet inzichtelijk is of er mogelijk sprake is van niet integer handelen. Met name jeugdhulpaanbieders die (bestuurlijke) adviespraktijken, ambulante zorg, psychologische hulp en dagverblijf aanbieden, vertonen huurkosten die aanzienlijk hoger zijn dan wat mogelijk duurzaam wordt geacht.

Jeugdhulpaanbieders met private equity investeerders vertoonden in meer dan de helft van de gevallen relatief hoge huurkosten, waarbij uit het onderzoek geen duidelijkheid kon worden verkregen over de ontvanger van de huur. Het viel wel op dat één aanbieder een vastgoedentiteit in de structuur had, die mogelijk vastgoed aan de jeugdhulpaanbieder verhuurt en onzakelijke huur ontvangt.

Het is essentieel om te kunnen vaststellen met wie de huurovereenkomst afgesloten is en of er mogelijk sprake is van belangenverstremming. Dit impliceert niet noodzakelijkerwijs dat er direct sprake is van een onzakelijke huur, maar momenteel ontbreekt het inzicht en daarmee de mogelijkheid voor toezichhouders om dit te beoordelen.

Aanbevelingen landelijk:

- ▶ Stel verplicht dat jeugdhulpaanbieders een gedetailleerde specificatie opnemen in hun jaarrekeningen waarin duidelijk wordt wie de ontvanger van de huur is. Deze specificatie moet inzicht bieden in eventuele banden tussen de aanbieder en de verhuurder. Het wordt aangeraden om de transparantie-eisen van de WNT uit te breiden naar adviseurs en andere relevante partijen als preventieve maatregel tegen mogelijke financiële onregelmatigheden.
- ▶ Maak deze informatie toetsbaar voor toezichthouders. Dit kan worden gerealiseerd door dit vast te leggen in DigiMV door middel van een ja/nee vraag.

5.2.2.2 Verplicht een controleprotocol

Momenteel wordt herhaaldelijk gesproken over niet integer handelen, zonder een eenduidige centrale definitie. Deze definitie ontbreekt ook bij accountants belast met het controleren van jeugdhulpaanbieders. Indien de gemeente een maximalisatie van de winst gaat opleggen, is dit toetsbaar tijdens de accountantscontrole. Echter, in situaties waarbij dezelfde aanbieders mogelijk een niet-marktconforme rente betalen voor een lening aan de moedermaatschappij of vastgoed in een andere entiteit plaatsen, wat resulteert in hoge rente of extra kosten voor 'services', kan de accountant nog steeds bevestigen dat de winstmaximalisatie is nageleefd, ondanks mogelijk niet-integere praktijken binnen de jeugdhulpaanbieder. Bovendien is het soms niet de keuze van de jeugdhulpaanbieders om vastgoed in een aparte entiteit onder te brengen of een lening niet in de uitvoerende aanbieder maar in de holding te plaatsen, maar een verzoek vanuit de bank om zo meer zekerheid af te dwingen. Uit het onderzoek is ook niet helder naar voren gekomen hoeveel van de jeugdhulpaanbieders leningen (indirect) via een bank hebben lopen.

Aanbevelingen landelijk:

- ▶ Bij het implementeren van een beleid gericht op het beperken van het weglekken van jeugdhulpgelden, dienen accountants niet alleen te controleren op de naleving van dit beleid, maar ook op de transparantie en redelijkheid van financiële transacties. Hierover zou een protocol moeten worden opgesteld in samenwerking met de NBA.

Bijlagen

Bijlage A Gebruikte literatuur

Literatuurlijst

1. Algemene rekenkamer, Een zorgelijk gebrek aan daadkracht, 14 april 2022.
2. Brancheorganisatie Zorg, Governance code Zorg 2022
3. CCV - Barrièremodellen, Model: Complexe juridische structuren in de zorg (barrieremodellen.nl)
4. Centrum voor ethiek en gezondheid, 'Integriteit in zorgorganisaties: perspectieven van bestuurders', januari 2016
5. Finance Ideas en SiRM, Uitkering van dividend door zorgaanbieders, Utrecht, 17 juni 2019
6. Follow the Money, Hoofdinspecteur jeugd over controle gigantische groei jeugdzorgaanbieders, 28 maart 2021
7. Follow the Money, Geldstromen in jeugdzorg voor het eerst inzichtelijk na groot data-onderzoek door FTM, 21 sep 2021
8. [Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
9. JBR, zorgsamenwerkingsmonitor 2023
10. Jeugdautoriteit, Stand financiële gezondheid jeugdhulpaanbieders, 17 oktober 2019
11. Jeugdzorg Nederland - Financiële analyse jeugdzorgorganisaties, oktober 2020
12. Kerkhoff, A. D. N., & Wal, Z. van der. (2023). Integriteit in overheidsorganisaties: quo vadis?. Den Haag: Venster voor Medewerkers, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
13. KRO-NCRV - Twentse malafide zorgnetwerken sluizen zorggeld weg: [Twentse malafide zorgnetwerken sluizen zorggeld weg | KRO-NCRV](#)
14. KRO-NCRV -Veel gemeenten zien hoge winst bij jeugdzorgaanbieders als probleem, [Veel gemeenten zien hoge winst bij jeugdzorgaanbieders als probleem | KRO-NCRV](#)
15. Kurtosis, Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten, november 2021
[Jeugdzorgaanbieders maken buitensporige winsten \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)
16. Jeugdautoriteit start Early Warning System om continuïteit jeugdhulp te waarborgen | [Nieuwsbericht | Jeugdautoriteit](#)
17. LokaleZaken (in opdracht van VNG Naleving), "Een wereld te winnen" - Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet), juni 2020
18. LVVP - Brandbrief aan gemeente Den Haag over forse inperking aanbesteding jeugdhulp: [Brandbrief aan gemeente Den Haag over forse inperking aanbesteding jeugdhulp - LVVP](#)
19. Nederlandse vereniging van participatiemaatschappijen: www.NVP.nl
20. SEO Economisch Onderzoek - Normering Winstuitkeringen Zorg [September 2020]
21. Twee Kamer, vergaderjaar 1993-1994, kamerstuk II 23041, nr. 5
22. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 35267, nr. 2
23. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2022-2023, 33578 nr. 104
24. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 XVI, nr. 138
25. Tweede Kamer, Memorie van Toelichting WIBZ, Vergaderjaar 2022-2023, [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders \(Wibz\) \(internetconsultatie.nl\)](#)
26. Tweede Kamer, Internetconsultatie Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, Vergaderjaar 2022-2023: [Overheid.nl | Consultatie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen \(internetconsultatie.nl\)](#)
27. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36410 nr. 19
28. Tweede kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36410 nr. 30

Niet-integere bedrijfsvoering binnen de jeugdzorgsector

29. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jaarverantwoording zorg: [VWS | Jaarverantwoording zorg \(desan.nl\)](#)
30. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028, [Hervormingsagenda Jeugd 2023 - 2028 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
31. Vereniging Nederlandse gemeentes, Tijdelijk minder gegevensdeling bij aanpak zorgfraude: [Tijdelijk minder gegevensdeling bij aanpak zorgfraude | VNG](#)
32. [Wat moet een WNT-aanbieder doen als fouten worden geconstateerd in de WNT-verantwoording na vaststelling van de jaarrekening? | Topinkomens](#)
33. Wet toelating zorgaanbieders, artikel 5, [wetten.nl - Regeling - Wet toelating zorgaanbieders - BWBR0018906 \(overheid.nl\)](#)