

SAMENVATTING

Naar aanleiding van ondermeer krantenberichten *) en vragen in de Tweede Kamer **) is het College sanering zorginstellingen verzocht de situatie bij Stichting Philadelphia Zorg aan een nader onderzoek te onderwerpen.¹ Bij het ter hand nemen van de uitvoering is door onderzoekers aansluiting gezocht bij het (detail)onderzoek dat in opdracht van de Raad van Commissarissen van Espria terzelfder tijd is uitgevoerd.

Philadelphia is groot geworden door het bieden van kleinschalige zorg. Met haar activiteiten in dit deel van de VG sector heeft Philadelphia vrijwel een compleet landelijk dekkend netwerk gerealiseerd. Philadelphia wordt door zorgkantoren als de welkome aanvulling/concurrent op de lokale monopolisten beschouwd.

Sinds enkele jaren gaat het beleid om en besluit Philadelphia qua activiteiten niet alleen een stormachtige groei in de VGsector na te streven (binnen en buiten de eigen competenties) maar zich ook te gaan verbreden binnen en buiten de AWBZ. De groei binnen de VGsector richt zich naast uitbreiding van de reguliere activiteiten ook op voor Philadelphia nieuwe doelgroepen zoals SGLVG (sterk gedragsgestoorde lichtverstandelijk gehandicapten) en meer complexe zorg. De specifieke competenties daarvoor zijn binnen de organisatie maar beperkt beschikbaar.

Groei hoort op zich bij Philadelphia. Daar was in het verleden en is in het heden alle inspanning op gericht (geweest). Maar de methodes veranderen met de tijd. Vorige eeuw was die groei vooral gebaseerd op de vraag van cliënten en hun ouders. Sinds een aantal jaren wordt deze vorm van vraaggeoriënteerde beleid ondergeschikt gemaakt aan het pro-actief ontwikkelen vooruitlopend op mogelijke vraag naar huisvesting en dagbestedingactiviteiten binnen en buiten de AWBZ. Vraaggestuurde zorg wordt zo een aanbodgestuurde ontwikkeling. Dat heet in het gehanteerde jargon (enigszins cynisch) 'marktwerking' en leidt uiteraard dan niet alleen tot successen maar ook tot mislukkingen.

De groei respectievelijk de verbreding van Philadelphia buiten de VGsector wordt verwezenlijkt middels fusies met de kleine aanbieders in andere sectoren en via projectontwikkeling in branchevreemde activiteiten zoals horeca, grootschalige projectontwikkeling in ouderenhuisvesting en restauratieprojecten. Thuiszorg, verzorging en huisvesting van ouderen liggen nog relatief dicht bij het '(AWBZ)huis', maar ook die onderbrenging in de organisatie vindt redelijk ongestructureerd plaats.

De bestuurlijke, juridische en economische samenvoegingen riepen samen met (het gebrek aan) de inhoudelijke congruentie/synergie vele vragen op die blijkbaar de competenties van de Raad van Bestuur te boven gingen en die vanuit het toezicht door de Raad van Commissarissen in onze ogen onvoldoende geadresseerd werden. Dit moge ook blijken uit de daling van het jaarresultaat gedurende de afgelopen jaren, zowel integraal als van de

¹ Zie bijlage I.

(nieuwe) deelactiviteiten, uitmondend in het dramatische verliesjaar 2008.

De bestuurlijke fusie tot Espria had het logisch gevolg van deze ontwikkeling moeten zijn en moest de kroon op het werk worden. Of dat ook het geval zal zijn valt te betwijfelen. Als gevolg van de huidige financiële problemen is in het kader van het herstelplan besloten met een aantal van de recent gefuseerde onderdelen weer te defuseren en deze buiten Espria onder te brengen!

Tegelijkertijd kan overigens geconstateerd worden dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de financiële problemen bij Philadelphia en de vorming van Espria. Voor zover sprake is van geldstromen naar Espria, hebben die voor het overgrote deel betrekking op verschuiving van de bestaande overhead en slechts voor een gering deel betrekking op extra kosten ten gevolge van de fusie.

Dat nagenoeg alle aandacht van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen naar het fusieproces is uitgegaan, betekent dat adequate sturing en daarmee kosteneffectieve bedrijfsvoering van de bestaande organisatie niet heeft plaats gevonden. De aandacht van de bestuurders (en toezichthouders) voor de reguliere gang van zaken was toch al schaars. Zo die er überhaupt al was, werd deze opgeëist door allerlei andere ontwikkelingen, zoals het buitengewone groeiperspectief dat men bij Philadelphia dacht te hebben binnen en buiten de VGsector en de activiteiten met betrekking tot het bijzonder onroerend goed.

De laatste jaren is Philadelphia qua huisvestingsbeleid omgeschakeld van huren naar ontwikkelen van onroerend goed dat eigendom is. Vanaf 2004/2005 komt daar nog eens de (project)ontwikkeling van zeer bijzondere projecten bij, waar Philadelphia dan de kennis en ervaring voor ontbeert. De twee statutaire leden van de Raad van Bestuur ruimen veel tijd en aandacht in voor hun trekkersrol voor deze projecten. Aan het feit dat zij dit (willen/moeten) doen liggen zowel de negatieve adviezen, respectievelijk de negatieve houding van de eigen medewerkers, als het feit dat de organisatie de competenties mist om dit soort projecten te realiseren, ten grondslag

Na een voorbereidend onderzoek wordt in 2007 besloten tot een omvangrijke reorganisatie, teneinde meer klantwaarde te (blijven) bieden. Een van de doelen van de Raad van Bestuur is echter ook (nog) minder met de day-to-day beslommeringen te maken te hebben, waardoor de cliëntorganisatie voor hen (nog) meer op afstand komt. Daartoe worden de rayondirecties als extra (vijfde) managementlaag geïntroduceerd. Om de operatie te financieren worden maatregelen aangekondigd, waarvan het realisatiegehalte (zeker op de korte termijn) discutabel is. Aan de opbrengstenkant van de operatie staan hoofdzakelijk zachte inkomstenbronnen als daling ziekteverzuim en betere roosterplanning genoteerd.

Als in september 2007 bij de doorrekening blijkt dat de reorganisatie wel erg kostbaar wordt, wordt besloten slechts 85% van de nieuwe functies in te vullen. Daarbij wordt gekort op de functies van locatiemanager en cliëntadviseur, zijnde juist functies die vooral centraal staan bij het leveren van klantwaarde. De reorganisatie start februari 2008. In oktober

2008 wordt door de dan aangetreden nieuwe Raad van Bestuur besloten de reorganisatie grotendeels anders in te richten/ongedaan te maken.

Er kan geconstateerd worden dat zonder groei vanwege fusie en bijzondere projecten, een reorganisatie van deze omvang al een zwaar en ingrijpend traject is voor de organisatie. Laat staan dat de organisatie inclusief de Raad van Bestuur, ook nog in staat was allerlei andere projecten, zoals de kleine en grote fusies, de avonturen in de horeca en de restauraties tot een goed einde te brengen.

Tekenend daarbij is op dit moment het besef binnen de organisatie, dat vanwege gebrek aan expertise, ervaring en onvoldoende inzicht (in ondermeer de exploitatiegevolgen) men er tot nu toe niet in is geslaagd om de verbreding binnen de VGsector naar SGLVG en 'meer complexe zorg' tot een kwalitatief goed einde te brengen.

Ook aan een ontwikkeling gericht op groei binnen de reguliere taken, waarbij men voorzichtig zoekt naar inhoudelijke verbreding gericht op nieuwe categorieën zorgvragers (zoals SGLVG), zou men normaliter de handen al vol hebben, zeker als men daarbij nog voldoende aandacht wil besteden aan het *schrijven van zwarte cijfers* met betrekking tot de reguliere exploitatie.

Naar onze stellige indruk heeft men als organisatie/Raad van Bestuur niet de juiste prioriteiten gesteld en daarmee zaken niet goed op orde gehad. Cultuurfilosofisch zou dit gedrag geduid kunnen worden als 'ik wil het hier en ik wil het nu' (*I want it here and I want it now*). Anderszins kunt je het ook zien als een duidelijk geval van *bestuurlijke obesitas* waarbij hoeveelheid en grootte van de porties belangrijker zijn dan inhoud of smaak.

Waar tussen de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen discussies over identiteit worden gevoerd, waarbij de (verbinding tussen) de protestants-christelijke identiteit en de zorgidentiteit van Philadelphia worden besproken, gaan deze niet over het (maatschappelijk) ondernemerschap en de verantwoordelijkheden in relatie tot de beheren van publieke middelen (lees AWBZ).

In lijn met het hiervoor geschetste beeld wordt het optreden van de Raad van Bestuur en het toezicht van de Raad van Commissarissen gekenmerkt door (zeer) veel aandacht voor groei en verbreding van taakvelden en te weinig voor de uitvoering van kerntaken en exploitatie. Er is sprake van een overvolle agenda voor het bestuur. Dat is direct het gevolg van de keuzes die er (met instemming van de Raad van Commissarissen) zijn gemaakt. De Raad van Bestuur heeft daarbij in beperkte mate tegenspel van de Raad van Commissarissen gehad. De commissarissen hebben de laatste jaren vooral de focus gehad op het grote aankomende verband: de fusie van Philadelphia, Evean en Woonzorg Nederland.

Met betrekking tot het (interne) toezicht op de gang van zaken bij de instelling Philadelphia is de raad (zeer) op afstand gebleven. Indringende discussies over strategische keuzen en de wijze waarop deze in relatie tot de gewone bedrijfsvoering zouden moeten worden verwezenlijkt zijn binnen en tussen beide gremia niet vaak waargenomen, respectievelijk is door de Raad van Commissarissen daarop niet doorgepakt.

Terugkijkend is de financiële positie van Philadelphia in gevaar gekomen door de verbreding van activiteiten die vanaf 2004 werd ingezet. Philadelphia ontbeerde, zoals reeds aangegeven de inhoudelijk kennis en

ervaring om daar voldoende professioneel in te kunnen acteren. De gedachte dat kennis en ervaring in de eigen organisatie incorporeerbaar zijn door die te kopen (lees: fuseren) was een misvatting. Daarbij komt dat vrijwel geen enkele nieuwe activiteit door de Raad van Bestuur managerial juist is opgepakt.²

Er werd op de bestaande activiteiten noch op de nieuwe voldoende gestuurd. Bij de nieuwe activiteiten ging het eerder (2005/2006) fout dan bij de bestaande (2007/2008), omdat laatstgenoemde kennis immers in de genen van de gehele organisatie (alle medewerkers) zit. Het blijkt dat de bestuurders hun taken ten aanzien van waar het ècht om ging enerzijds hebben verwaarloosd en anderzijds zich met de verkeerde zaken (in casu bijzonder onroerend goed) hebben bezig gehouden. De bijzondere projecten zijn in die zin bliksemafleider geweest voor hetgeen er echt aan de hand was.

Een eerste signaal van het effect van toenemende risico's op de exploitatie blijkt uit het feit dat het jaarresultaat in de jaarrekeningen van 2005-2007 geflatteerd is weergegeven. Alle afwijkingen tussen het gepubliceerde resultaat en het normatieve resultaat waren in de laatste jaren negatief (2005: -147%, 2006: -31%, 2007: -41%). Dat wil zeggen dat de situatie al ernstiger was dan dat de jaarrekening deed vermoeden.

De financiële problemen van 2007 en 2008 vinden in de kern hun oorzaak in de verliesgevende bedrijfsvoering. De bijzondere projecten hebben daar in financiële zin beperkte invloed op gehad, omdat de resultaten daarvan - met uitzondering van het hotel Egbertsduin - nog niet (volledig) in de exploitatie zijn verwerkt.

Het teveel aan aandacht voor de bijzondere projecten heeft echter wel geleid tot verwaarlozing van de normale activiteiten met de bekende financiële gevolgen van dien.

Dat neemt niet weg dat wat er met de bijzondere projecten en het aanjagen van de eigen bouwstroom is gebeurd, namelijk het in huis halen van grote risico's, later tot extra problemen heeft geleid en nog zal leiden. Gezegd kan worden dat eind 2007 en 2008 alle negatieve ontwikkelingen (verbreding van activiteiten, financieel grote risico's, onverantwoorde vastgoedoperaties) tezamen komen en culminereren. Daarmee was de nood op zijn hoogst en moest acuut worden ingegrepen, met als eerste maatregel dat de zittende Raad van Bestuur naar huis werd gestuurd.

De Raad van Bestuur is direct verantwoordelijk voor de inhoud van de beleidskeuzes die impliciet en expliciet zijn gemaakt en voor de wijze waarop die keuzes in de praktijk zijn gebracht. Daardoor heeft het ook kunnen gebeuren dat het beeld in de organisatie is ontstaan dat de leden van de Raad van Bestuur meer geïnteresseerd waren in hun 'speeltjes' dan in de gewone bedrijfsvoering.

De Raad van Commissarissen heeft daarbij de kant gekozen van de Raad van Bestuur en hen veel vrijheid gegeven door als raad slechts op afstand en met weinig aandacht voor inhoud en details daarop toezicht uit te oefenen. Ook hebben zowel de Raad van Bestuur als de Raad van

² Hoogstens kan worden opgemerkt dat men tot nu toe wel bovengemiddeld succesvol was in het verkrijgen van restauratiesubsidies.

Commissarissen nagelaten de organisatie zo in te richten dat alle doelen ook op een aanvaardbaar niveau verwezenlijkt konden worden.

De (te) grote afstandelijkheid die de Raad van Commissarissen als raad tot de (dagelijkse) gang van zaken in acht heeft genomen, heeft er toe geleid dat er uiteindelijk nog slechts één echt instrument was, namelijk 'het naar huis sturen' van de bestuurders. Bij een dergelijke wijze van opereren gaat het dan vrijwel uitsluitend nog om de vraag wanneer dat moment aanbreekt, in plaats zich in te zetten voor het garanderen van de kwalitatieve en financiële continuïteit van de organisatie. Naar onze opvatting zijn daarmee de belangen van de cliënten noch van de medewerkers werkelijk gediend. Toezichthouders moeten voortdurend toezicht houden ten einde van continue kwaliteit verzekerd te zijn, in plaats (pas) in te grijpen op het moment dat de zaken verkeerd zijn gegaan

Met betrekking tot de beloning van de bestuurders moet worden vastgesteld dat deze naar boven afwijkt van de in de sector gebruikelijke afspraken. De remuneratiecommissie heeft in 2006 adviezen aan de Raad van Commissarissen gegeven, die verder gingen dan de NVZD normen.

Daarnaast hadden de leden van de Raad van Bestuur ruime mogelijkheden om hun inkomen verder te verhogen met betaalde nevenfuncties, die in onze ogen in het verlengde liggen van hun taak als bestuurder. De adviezen van de remuneratiecommissie om aldus te honoreren zijn één op één overgenomen door de Raad van Commissarissen, die daarmee als geheel verantwoordelijk is geworden voor de afwijkingen.

De auditcommissie heeft het aanjagen van de bouwstroom en de activiteiten met betrekking tot de bijzondere projecten niet (daad)werkelijk vanuit de optiek van financieel risico doordacht, laat staan tegengehouden.

De auditcommissie heeft met betrekking tot ad hoc projecten een op het project gerichte rol gespeeld. In de meer macro beleidssfeer zijn geen stukken aangetroffen noch discussies in de notulen waargenomen waarin de integraliteit van de financiële vertaling van het beleid met alle daaraan verbonden risico's voor Philadelphia als geheel worden beschouwd.

Tevens is het beleid ten aanzien van de stelselwijziging van de waarderingsgrondslagen van het niet WTZi onroerend goed door de auditcommissie positief geadviseerd aan de Raad van Commissarissen en zijn door de raad genoemde adviezen overgenomen. Dat voormelde keuze nadien door de Raad van Bestuur is benut om de vermogensvorming optisch te beïnvloeden is niet afgekeurd door de auditcommissie. De Raad van Commissarissen heeft op dat beleid decharge verleend met betrekking tot de achterliggende jaarrekeningen tot 2007.

Er tekenen zich barstjes af in de succesformule van Philadelphia van kleinschalig wonen en zorg. Cliënten met een zwaar(der)e indicatie blijken in toenemende mate te vragen om zorg

die kwalitatief en financieel in een (te) kleinschalige formule niet haalbaar is. Philadelphia zal de idee moeten verlaten dat op wens van de cliënt alle zorg inpasbaar is in de kleinschalige formule. Beleidsaanpassing is nodig, waarbij opnieuw een ondergrens voor kleinschaligheid per soort

voorziening gedefinieerd wordt op basis van haalbaarheid van kwaliteit en kostendekkende exploitatie.

Overdracht van bijzondere groepen cliënten aan andere meer deskundige aanbieders moet niet worden uitgesloten.

Het Herstelplan dat de nieuwe bestuurder heeft laten opstellen voorziet in de grote behoefte en noodzaak om orde op zaken te stellen. Daarmee wordt de turn-around door de nieuwe Bestuursraad ingezet. De keuzen die worden gemaakt zijn, denken wij, duidelijk, helder en voor weinig discussie vatbaar: terug naar de echte kernactiviteiten, dat wil zeggen 'de VGcliënt centraal' en alle niet-kernactiviteiten afstoten. Dat laatste geldt zowel voor de thuiszorg, verzorging- en verplegingactiviteiten, als ook voor het bijzonder onroerend goed.

Het streven naar verplattung van de organisatie, korte lijnen en vermindering van de capaciteit van het hoofdkantoor (naast het snijden in de overhead onder meer door verplaatsing van een deel van de activiteiten naar het regioniveau) is leidend in het Herstelplan. De reorganisatie van 2007/2008 wordt daarmee zeker ten dele teruggedraaid, zij het dat de keuzen van de weg waarlangs zich lenen voor discussie (in twee keer of direct naar het eindplan?). Gezien de ernst van de situatie lijkt een tussenfase een verspilling van energie. Daarover is iedereen het bijna eens, maar hoe die eindfase eruit moet zien leidt tot verschil van opvatting.

De OR zal waarschijnlijk nog pleiten voor behoud van drie rayons boven de regiokantoren; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Participatieraad. In het eindmodel zou het o.i. de voorkeur verdienen het aantal regiokantoren groter te doen zijn dan nu is aangegeven en niet de rayonstructuur te handhaven. Alleen op die manier is het voor betrokken managers mogelijk de contacten met de cliënten binnen een regio goed hanteerbaar te houden.

De keus om alle financiële problemen inclusief frictiekosten (ruim € 7 miljoen) in één keer in 2008 te nemen demonstreert het voortvarende karakter van het Herstelplan. De voorgenomen overdracht van een deel van het onroerend goed van lopende projecten op zo korte termijn naar Woonzorg Nederland maakt voor Philadelphia liquiditeit vrij om het financiële dal te overbruggen.³

De financiële continuïteit van de stichting Philadelphia Zorg is buitengewoon zorgelijk. Het verwachte (enkelvoudig) eigen vermogen eind 2008 neemt af tot € 0,4 miljoen (2007: € 24,9 miljoen). De solvabiliteitspositie is tot nihil gedaald. Feitelijk is daarmee de situatie bereikt dat Philadelphia bij de NZa zou moeten verzoeken om balanssteun, omdat ondermeer de banken - zo zij daar überhaupt nog toe bereid zijn - Philadelphia al lang niet meer op normale bancaire normen financierbaar achten. Om hiervoor vermelde redenen moet er ten aanzien van het Herstelplan per direct worden doorgepakt. Het nieuwe bestuur

³ Ten einde de transparantie van dit proces te vergroten heeft de bestuurder van Philadelphia aan het College sanering zorginstelling verzocht een onafhankelijk oordeel over de voorgenomen transacties te verstrekken. Het College sanering zorginstellingen heeft daarin toegestemd. Het betreft een vrijwillige melding omdat de betrokken projecten tot de kleinschalige woonvoorzieningen etc. behoren en niet tot het WTZi vastgoed waarop het college vanuit genoemde wet toezicht houdt.

moet bij de uitvoering vooral snelheid maken. Daarbij is strakke planning en sturing een must. Het kan niet genoeg worden herhaald: de sense of urgency gedooft geen uitstel van handelen.

Het onderzoek van de Inspectie leert dat alle aandacht van de Philadelphia **zorg**organisatie gericht moet zijn op kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de zorg. Dit is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, van Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen tot en met alle bij de zorg betrokken medewerkers.

De vermindering in direct personeel met 160 personen in het kader van het Herstelplan is ongeveer 3% van het bestand en zal middels vermindering van uitzendkrachten en natuurlijk verloop tot stand worden gebracht.

Vanuit onze gesprekspartners, die daarover een oordeel kunnen hebben is ons aangegeven dat de dagelijkse gang van zaken nog weinig invloed ondergaat van alle commotie. Dat is mooi voor de cliënten, maar mag tegelijkertijd niet leiden tot onverschilligheid over het Herstelplan. De Centrale Cliëntenraad heeft wel zijn zorgen geuit over alle onrust die door krantenberichten etc. onder de cliënten wordt veroorzaakt.

Dit alles betekent dat er zorgen bestaan over de kwetsbaarheid van de organisatie.

Niet voor niets handhaaft de Participatieraad haar stelling dat (op de korte termijn) de fusie tot Espria respectievelijk de juridische fusie met Eveen een voor Philadelphia ongewenste ontwikkeling is. Dit wordt door hen beargumenteerd vanuit de ondergeschiktheid van de zorginhoudelijke overwegingen binnen (de topstructuur van) een organisatie, waarin complexe besturingsvragen de hoofdmoot vormen.

De Participatieraad is overigens wel voorstander van het op korte termijn integreren van stafdiensten (bouw, automatisering, administratie, inkoop). De raad uit ook zijn waardering tegenover de nieuwe bestuurder voor zijn *'persoonlijke en zakelijke inzet, om Philadelphia in deze barre omstandigheden een helpende hand te bieden, waardoor deze organisatie binnen betrekkelijk korte tijd er weer bovenop zal zijn'*.

In het kader van alle toekomstige ontwikkelingen en de krachtenvelden die daarin spelen ligt een vorm van bijzonder toezicht op Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen voor de hand.

Den Haag/Amersfoort 15 december '08

G.J.P. van Otterloo & dr. mr. Th.G.J.M. van de Burgt

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

***) Aangangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2008-2009, nrs. 488 en 1036; Aangangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2008-2009, nrs. 490 en 977