

Onderwerp Beantwoording vragen ex art. 38 RvO 100% Groningen
over problemen onderaannemerschap het GON



Steller D. van der Wal

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 60 37 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk



Datum 17-10-2019 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 25 september 2019 is een aantal vragen ingediend door de mevrouw Woldhuis van 100% Groningen over problemen onderaannemerschap het GON. In deze brief beantwoorden we deze vragen. De vragen zijn als bijlage aan deze brief toegevoegd.

Voorafgaand aan het beantwoorden van de vragen willen we u meenemen in onze beweegredenen voor de nieuwe opzet die vanaf 2019 van kracht is.

Belangrijkste reden hiervoor was het bewerkstellingen van de benodigde innovatie en transformatie van de ondersteuning.

Ten tijde van het werken met raamwerkcontracten met financiering op basis van uurprijs voor een vast omschreven aanbod maal het aantal cliënten (pxq) kwam de transformatie onvoldoende op gang.

Dit bleek uit de stijging van het aantal maatwerkvoorzieningen, de daarmee gepaard gaande overschrijding van de kosten, het niet beklijven van innovaties en de beperkte mogelijkheden van de aanbieders om te innoveren.

Ook was er geen gezamenlijke focus van de WIJ-teams en de aanbieders wat betreft de ondersteuning van de inwoners

Tot slot was de betrokkenheid van de aanbieders bij maatschappelijke opgaven niet georganiseerd.

Met de nieuwe opzet hebben WIJ-teams en de aanbieders een gezamenlijke focus. Dit betreft het aansluiten bij de mogelijkheden van inwoners en realiseren van zoveel mogelijk laagdrempelige en nabije ondersteuning. Beide partijen werken daarbij intensief samen.

Daarnaast zijn aanbieders betrokken bij maatschappelijke opgaven in een gebied en hebben ze de ruimte om de te doen wat nodig is.

De opdracht voor de aanbieders is zoveel mogelijk laagdrempelige ondersteuning te bieden, aan te sluiten bij bestaande initiatieven en overige mogelijkheden in een gebied. Aanbieders hoeven daarbij geen strak omschreven aanbod te realiseren. Bij

maatwerk bepalen de WIJ-teams de te behalen resultaten en is het aan de aanbieders om het *hoe* te realiseren.

De geselecteerde aanbieders opereren daarbij binnen een budget dat is berekend door een onafhankelijk bureau (HHM). HHM heeft onderzocht wat reële tarieven zijn voor de gevraagde dienstverlening. Deze nieuwe tarieven vormen de grondslag voor het gebiedsbudget voor het GON. Deze tarieven houden rekening met de Algemene Maatregel van Bestuur wat betreft een reële kostprijs. Daarmee houden we ons aan het wettelijk kader.

Rekening houdend met de opdracht om de dienstverlening te transformeren heeft de gemeente de lumpsum opgehoogd met middelen voor innovatiekosten en aspecten als vergrijzing en uitvoeringskosten. Met het bovenstaande is geld en regelruimte georganiseerd voor de aanbieders om te innoveren.

1. *Kan het college uitleggen hoe de zorg, die diverse organisaties bieden, gecontinueerd kan worden als drie monopoliespelers zelf mogen bepalen of een contract van een onderaannemer wel of niet beëindigd wordt?*

De gecontracteerde hoofdaanbieders hebben als opdracht meegekregen een passend, divers, kwalitatief hoogstaand en dekkend ondersteuningsaanbod voor inwoners te garanderen. Hierbij is het aanbod aan de inwoner een leidend uitgangspunt en niet de leverende aanbieder. Tegelijkertijd zijn de ondersteuningsvragen zeer divers. Er is niet één partij die dit allemaal zelf kan of wil leveren. Hoofdaanbieders hebben daar onderaannemers voor nodig.

Het proces is zo ingericht dat WIJ Groningen de doelen bepaalt (het wat). De hoofdaanbieder geeft vervolgens aan met welke te leveren dienst en ook met welke aanbieder (het hoe) deze doelen behaald kunnen worden. Dit gebeurt in overleg met de inwoner. Vervolgens toetst de WIJ of het voorstel voldoende passend is voor de ondersteuningsvraag van inwoner en voert de regie op de geboden ondersteuning. Hiermee wordt de levering van passende ondersteuning en het behalen van het gewenste resultaat geborgd.

2. *Door deze constructie ontstaat er veel onzekerheid bij onderaannemers. Elk jaar is het maar weer de vraag of de hoofdaanbieder, die tegelijkertijd ook je concurrent is, jou opnieuw een contract aan wil bieden. Het ondernemerschap kent echter veel verplichtingen en langdurige investeringen, waardoor een bepaalde contractuele zekerheid nodig is. Ziet het college net als de fractie van 100% Groningen dat de huidige constructie ervoor zorgt dat onderaannemerschap in de gemeente Groningen niet meer mogelijk is en hiermee de nek wordt omgedraaid?*

Het college deelt de mening dat onderaannemerschap niet meer mogelijk is niet. Binnen deze constructie is er juist heel veel ruimte voor onderaannemerschap. De opdracht aan de hoofdaanbieders is helder; creëer een gebiedsondersteuningsnetwerk waarbinnen en waarmee de transformatie van de ondersteuning echt kan worden vormgegeven. Deze opdracht is omvangrijk en complex. Zoals eerder aangegeven kunnen en willen de hoofdaanbieders dit niet alleen doen. Deze constructie vraagt om onderaannemers die zich willen aansluiten bij het netwerk en zich kunnen onderscheiden door kwaliteit, innovatie en aanpassingsvermogen.

Wij vinden dat deze constructie juist een interessant en uitdagend 'speelveld' is voor ondernemers die mee kunnen meebewegen in de transformatie van de ondersteuning.

In de praktijk betekent dit dat de hoofdaanbieders nagenoeg alle onderaannemers, die in 2018 een overeenkomst met de gemeente hadden, opnieuw gecontracteerd hebben voor de duur van 1 jaar. Nu het eerste jaar zijn einde nadert wordt er door de hoofdaanbieders gekeken met welke partijen volgend jaar opnieuw een overeenkomst aangegaan zal worden. Hiervoor is in afstemming met de gemeente een afwegingskader opgesteld. Voor de meeste partijen geldt dat de overeenkomst ook in 2020 voortgezet kan worden. De overeenkomsten met de hoofdaanbieders vergen geen additionele investeringen ten opzichte van de situatie in 2018.

Tot slot geldt dat de hoofdaanbieders niet verplicht zijn om met alle aanbieders door te gaan. Voor de hoofdaanbieders is het van belang dat ze hun opdracht waar kunnen maken. Daarvoor is de inzet van onderaannemers nodig die mee willen werken aan de transformatie van de ondersteuning voor onze inwoners. Wanneer onderaannemers hieraan onvoldoende willen of kunnen meewerken is het, in het belang van een optimale dienstverlening aan onze inwoners, beter de samenwerking te beëindigen.

- 3. De fractie van 100% Groningen heeft gewaarschuwd voor het ontstaan voor een enorme toename aan bureaucratie, die ten koste gaat van de zorg aan mensen die hulp nodig hebben. In het werkveld wordt deze bureaucratie ook als zodanig ervaren. Momenteel moeten onderaannemers vier verschillende bestanden van elk cliëntendossier uploaden en verwerken. Dat kost meer tijd dan voorheen, iets dat ten koste is gegaan van de zorg. Hierdoor zijn kleine organisaties meer met administratie bezig dan voorheen, daar alles handmatig ingevoerd moet worden. Kan het college dit uitleggen? Wanneer komt er verbetering?*

Het is een misverstand dat een cliëntdossier vier keer geüpload moet worden. Immers een client woont slechts in één gebied waardoor een cliëntdossier (uitvoeringsplan) ook slechts één keer geüpload hoeft te worden.

In het geval een onderaannemer stedelijk werkt moet in vier gebieden de geleverde ondersteuning gedeclareerd worden, maar dus nooit vier keer per inwoner of dossier. Om een toename van bureaucratie voor deze aanbieders te voorkomen hebben de hoofdaanbieders er gezamenlijk voor gekozen hetzelfde systeem te hanteren voor het declareren van geleverde ondersteuning.

Verder willen de hoofdaanbieders op termijn meer toe naar andere afspraken, zoals trajectfinanciering of lumpsum financiering bij onderaannemers. Dit zal bijdragen aan het verlagen van de administratieve lasten.

- 4. Door het omvallen van organisaties vindt er verschraling van aanbod plaats. De Raad heeft via moties in de gemeenteraad van april 2018 uitgesproken dat het belangrijk is en blijft dat kleine initiatieven behouden blijven. Waar is de belofde ondersteuning?*

De motie die u aanhaalt betrof het met raad en daad bijstaan van kleine organisaties en lokale initiatieven gedurende de overgangperiode naar het GON en de raad hierover te informeren. In de raadsbrief van 25 juli 2018 (kenmerk 7041089) hebben wij de raad geïnformeerd hierover. In deze brief hebben we het onderstaande aangegeven.

‘Na publicatie van de aanbesteding hebben wij op 26 april 2018, in aanvulling op een eerdere informatiebijeenkomst op 22 maart 2018, een tweede informatiebijeenkomst georganiseerd voor (kleine) aanbieders. Daar zijn alle stappen in het proces toegelicht en konden aanbieders verduidelijkende vragen stellen over het proces.

Op verzoek van de (kleine) aanbieders hebben wij vervolgens op 22 april 2018 een bijeenkomst gefaciliteerd waar aanbieders klein en groot met elkaar in contact konden komen.

Daarnaast konden (kleine) aanbieders via drie schriftelijke vragenrondes vragen stellen. De vragen zijn schriftelijk beantwoord via drie nota's van inlichtingen en waren voor alle aanbieders beschikbaar.’

Wat betreft de kleine initiatieven hebben we in 2018 besloten initiatieven als Odensehuis, het Hamelhuis, Kringloop Plus, stadsboerderij de Wiershoeck, de Opstap en de dagactiviteiten op de locatie Bloemhof in Ten Boer in 2019 en 2020 nog te financieren als maatschappelijke voorziening. De geselecteerde aanbieders hebben de opdracht om met hen samen te werken en inwoners actief te ondersteunen en stimuleren om hun weg naar die voorzieningen te vinden en daarvan gebruik te maken. Daarmee geven we deze initiatieven de kans zich door te ontwikkelen en hun toegevoegde waarde te bewijzen.

De gemeente Groningen faciliteert zowel de initiatieven als de geselecteerde aanbieders actief in dit proces.

5. *Na een werkbezoek bij de Zorgboerderij Kardingse is er twijfel uitgesproken of iedere cliënt wel weer goed op zijn plek komt. Het college heeft echter beloofd dat iedere inwoner krijgt wat hij of zij nodig heeft aan zorg. Hoe heeft het college er zicht op of cliënten wel weer goed terecht komen, als een organisatie omvalt?*

De geselecteerde aanbieders zijn verplicht een dekkend ondersteuningsaanbod te garanderen waarbij alle ondersteuningsvragen in hun gebied opgepakt worden. De gemeente ziet hier met haar contractmanagement op toe. Dit gebeurt onder andere door intensief en regelmatig overleg met de geselecteerde aanbieders.

Mocht een organisatie omvallen dan is de hoofdaanbieder waaronder deze aanbieder valt primair verantwoordelijk voor de continuïteit van ondersteuning. Uiteraard wordt er door de gemeente op toegezien dat dit in praktijk ook gebeurt. In het geval van zorgboerderij Kardingse is dit ook het geval. Er is nauw contact met de hoofdaanbieder in dat gebied over de continuïteit van de zorg. Zo zijn wij in een heel vroeg stadium al geïnformeerd over het besluit van ProfilaZorg om te stoppen op deze locatie. De continuïteit van zorg is door ProfilaZorg geborgd tot 1 november 2019. Er wordt momenteel gekeken naar een overname partij. Mocht deze er niet komen dan krijgen alle cliënten voorafgaand aan bovengenoemde datum een

passend nieuw ondersteuningsaanbod, zodat een soepele overgang geborgd is.

6. *Onderaannemers ervaren dat de cliëntenstroom opdroogt. De wethouder had beloofd dat er intensief samengewerkt zou worden met onderaannemers. Hoe rijmt het college deze woorden met de praktijk, die daar geen blijk van geeft?*

Het klopt dat sommige onderaannemers hebben ervaren dat de instroom van nieuwe inwoners lager is dan verwacht. Dit geldt ook voor de hoofdaannemers, omdat er überhaupt minder nieuwe instroom is in 2019 in vergelijking met 2018.

Los daarvan zal de opdracht tot transformatie van de ondersteuning op termijn ook z'n effecten hebben. De gemeente heeft de opdracht aan de hoofdaanbieders gegeven om algemene voorzieningen te ontwikkelen en zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande initiatieven en laagdrempelige mogelijkheden in een gebied. En ook zoveel mogelijk gebruik te maken van eigen kracht en het netwerk van de inwoner die een ondersteuningsvraag hebben. Een gevolg hiervan is dat er minder Wmo maatwerk nodig is. Dit betekent voor alle aanbieders die in 2018 maatwerk leverden en opnieuw gecontracteerd zijn dat de te leveren maatwerkondersteuning per aanbieder zal afnemen. Dit geldt eveneens voor de hoofdaanbieders.

Tot slot willen we in dit geheel aangeven dat wij passende ondersteuning voor onze inwoners op de eerste plaats stellen. Het op gang houden van een cliëntenstroom bij onderaanbieders is niet ons doel.

7. *In de voortgangsbrief van het GON is te lezen dat de onderaannemers opnieuw 10% minder budget krijgen. In januari 2019 kregen onderaannemers ook al 15% minder budget. De wethouder heeft echter in de commissie van april 2018 toegezegd dat hoofdaannemers de tarieven voor onderaannemers moeten onderbouwen, uitvoeringskosten niet door mogen berekenen, en een tarief moeten rekenen dat een onderaannemer in staat stelt het resultaat te behalen dat conform de geldende cao is. Jaarlijks zou er inzage in de onderbouwing zijn. Hoe verhoudt de toezegging van de wethouder zich met de geschetste situatie in de genoemde voortgangsbrief van het GON?*

In deze vraag lopen twee punten door elkaar heen. Namelijk de tarieven voor onderaannemers en het budget voor het GON.

Uit het kostprijsonderzoek van HHM die is uitgevoerd in 2018 zijn nieuwe tarieven tot stand gekomen. HHM heeft onderzocht wat reële tarieven zijn voor de dienstverlening die is aanbesteed. Deze tarieven waren lager dan de tarieven in 2018. Deze nieuwe tarieven vormden de grondslag voor het gebiedsbudget voor het GON (volume 2017 x tarieven HHM) en hebben effect voor zowel de hoofdaannemers als onderaannemers. Overigens zou dit onderzoek ook geleid hebben tot lagere tarieven wanneer we op de oude voet door waren gegaan vanaf 2019.

Ten tweede is er in de opdracht een transformatiedoel opgenomen. Hierdoor zullen de kosten van de ondersteuning lager komen te liggen. Dat resulteert in een afnemend budget gedurende het 2^e, 3^e en 4^e jaar van de overeenkomst.

In de voortgangsbrief van Ben in de Buurt (hoofdaanbieder in 2 gebieden) is de budgetdaling in verband met de transformatie opdracht benoemd. Hierin wordt benoemd dat het totale budget met bijna 5% daalt en dat de gemeente een verschuiving verwacht van maatwerk naar alternatieve oplossingen. Er komen dus minder maatwerkopdrachten. Daardoor zal het beschikbare budget voor maatwerkvoorzieningen met 10% afnemen. In de brief wordt niet genoemd dat onderaannemers daardoor direct minder budget krijgen en het heeft ook geen invloed op de tarieven, omdat de hoofdaanbieders gehouden zijn tot het vergoeden van reële tarieven. De daling zal uit het volume, dan wel verschuiving van aanbod moet komen en niet uit de tarieven aan onderaannemers. Daling van het volume van maatwerk ontstaat door de opdracht tot het transformeren van de ondersteuning. Dit betekent dat er meer aangesloten wordt bij de eigen kracht van inwoners, alle mogelijkheden in een gebied, er meer ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening wordt aangeboden en meer ondersteuning gecollectiveerd wordt. Dit is ook zo afgesproken met de hoofdaanbieders.

8. *Op dit moment zijn er wachtlijsten voor indicaties bij de WIJ-teams. Hoe groot is dit probleem? In hoeverre komt de continuïteit van de zorg in gevaar? Hoeveel zorginstellingen geven al zorg die nog niet geïndiceerd is?*

Er zijn een aantal WIJ-teams waar sprake is van achterstanden in het verwerken van herindicaties. Op dit moment wordt de continuïteit van ondersteuning opgelost doordat onderaannemers en hoofdaanbieders de ondersteuning door blijven leveren op basis van de voorgaande indicatie. Tegelijkertijd zijn er maatregelen genomen in de WIJ-teams om te zorgen dat de achterstanden worden weggewerkt. Voor de toekomst worden er maatregelen genomen om de registratie van stappen in het indicatieproces te verbeteren. Daarmee wordt het mogelijk om de omvang van de achterstand (en het aantal aanbieders dat daarbij betrokken is) op WIJ-team niveau in kaart te brengen en in de juiste processtap maatregelen te kunnen nemen.

9. *Voor een echte reorganisatie van de zorg is er geld nodig en regelruimte voor nieuwe initiatieven. Door de GON-constructie staan echter de ontwikkelingen volledig op slot. Dit vindt 100% Groningen onwenselijk, temeer daar de raad via een motie heeft uitgesproken ook innovatie te willen behouden in het sociaal domein. Kan het college de fractie van 100% Groningen uitleggen hoe zij innovatie nu voor zich ziet?*

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij u naar de inleiding van deze brief.

10. *Door de korting op de budgetten wordt de ontwikkeling van kwalitatief hoogstaande zorg belemmerd. Hierdoor komen werknemers en werkgevers terecht in een situatie van de waan van de dag, waar geen tijd meer is voor groei of ruimte voor nieuwe ideeën. Wat vindt het college hiervan?*

De nieuwe opzet vanaf 2019 geeft juist veel ruimte voor nieuwe ideeën.

Hierdoor hebben aanbieders ruimte en mogelijkheden gekregen voor het organiseren van efficiënte en laagdrempelige ondersteuning. Daarmee kan de ondersteuning efficiënt worden opgezet. Met deze transformatie effecten is rekening gehouden bij het bepalen van de hoogte van de budgetten gedurende de looptijd van de overeenkomst.

Voor meer informatie over de budgetten verwijzen we u naar de inleiding en de beantwoording van vraag 7.

11. *Onlangs is uit onderzoek gebleken (Berenschot)¹ dat tussen de 25% en 30% aan gelden verdwijnt in tussenlagen. Door langere lijnen neemt de ruis toe, maar is er ook veel minder zicht op de kwaliteit van de zorg. Hoe wil het college de kwaliteit van zorg waarborgen als er geen enkel overleg meer is tussen het GON en de onderaannemers? Kan het college aangeven hoe het huidige beleid eruit ziet m.b.t. fraude in de zorg, kwaliteitstoetsing en zorgmeldingen?*

De hoofdaanbieders zijn via het proces van indicatiestelling nauw betrokken bij de client en de inzet van passende ondersteuning. Juist doordat de hoofdaanbieders zowel de sturing op de contracten als het (laten) uitvoeren van de ondersteuning als opdracht hebben ze meer zicht op de kwaliteit van de geleverde ondersteuning.

De hoofdaanbieders hebben regelmatig overleg met de onderaannemers en zijn zelf verantwoordelijk voor de geleverde kwaliteit. Ook van de kwaliteit van de door onderaannemers geleverde ondersteuning.

Daarop wordt door de gemeente d.m.v. contractmanagement (waarbij wordt gemonitord op de resultaten) toegezien.

Daarnaast hebben wij toezichthouders in dienst die bij hun handavingsactiviteiten zowel risicogestuurd als signaalgestuurd te werk gaan. Signaalgestuurd betekent dat zij onderzoeken verrichten naar aanleiding van fraudesignalen van diverse ketenpartners en (anonieme) meldingen van burgers en bedrijven. Risicogestuurd betekent dat er op basis van risicoanalyses controles worden uitgevoerd, zonder dat er sprake is van een concrete melding of vermoeden.

Wij delen daarnaast kennis en ervaringen met verschillende partijen zodat we onze handhaving op een hoger niveau kunnen brengen. Wij delen ook informatie en doen dat in toenemende mate geautomatiseerd. Wij zijn hiervoor aangesloten op het informatieknooppunt zorgfraude (IKZ). Diverse ketenpartners (zoals de belastingdienst) zijn hier ook op aangesloten. Doordat we informatie in de keten delen en koppelen zijn we in staat om afwijkingen en patronen te herkennen die kunnen wijzen op fraude.

Het college heeft in het coalitieakkoord een extra jaarlijks bedrag ter hoogte van €180.000 beschikbaar gesteld voor de uitbreiding van de handavingscapaciteit. Wij geven bij onze handhaving en toezicht logischerwijs prioriteit aan het bevorderen van kwaliteit en veiligheid en het voorkomen van calamiteiten. Hier liggen immers de grootste risico's voor de inwoners van onze stad. Met de uitbreiding van onze handavingscapaciteit

¹ Bijlage 2: Rapport Berenschot Overzicht coördinatiekosten Wmo en jeugd

ontstaat extra ruimte voor de aanpak van fraude en voor risicogestuurde handhaving. Door meer risicogestuurd toezicht te houden hopen we de fraude nog effectiever te voorkomen, dan wel te bestrijden. Dit is in lijn met ons beleid rondom toezicht zoals ook vastgesteld in de nota 'Toezicht en handhaving op kwaliteit en rechtmatigheid in Wmo 2015 en Jeugdwet'.

Meldingen over de zorg kunnen op dezelfde manier gedaan worden als voorheen, namelijk via meldpunt zorg om zorg.

12. De GON-constructie zorgt voor een machtsstrijd tussen onderaannemers en hoofdaannemers, waar cliënten mogelijk de dupe van kunnen worden. Maar niet alleen dat, ook het werk van zorgverleners wordt hierdoor minder aantrekkelijk en de stress neemt alleen maar toe. Heeft het college zicht op deze werkdruk? Is het college zich ervan bewust dat dit speelt en heerst? Is het college ook van plan om hier iets aan te doen, om te voorkomen dat het tekort aan personeel in de zorg verder toeneemt?

Wij begrijpen dat een deel van de onderaannemers zich zorgen maakt over de afname van maatwerk ondersteuning. U spreekt over een machtsstrijd tussen hoofdaannemers en onderaannemers waarbij u van mening bent dat het werk van zorgverleners hierdoor minder aantrekkelijk wordt en de stress toeneemt. In de beantwoording van vraag 1 trekken wij in twijfel of er sprake is van een machtsstrijd. De conclusie dat het gevolgen heeft voor de aantrekkelijkheid van het werk van zorgverleners, de stress op het werk, de werkdruk en de tekorten aan personeel kunnen wij evenmin trekken.

We gaan er vanuit dat u met deze beantwoording voldoende geïnformeerd bent.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Koen Schuiling

de secretaris,
Diana Starmans

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.