



Onderwerp Stand van zaken bestuurlijk overleg en afspraken met Het Kopland

Steller J.A.A. van der Meijs

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 49 19 Bijlage(n)

Ons kenmerk 7112512

Datum 12-09-2018 Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Het college heeft u in de raadscommissie Onderwijs en Welzijn meerdere malen mondeling geïnformeerd over intensieve (bestuurlijke) gesprekken met Het Kopland t.a.v. de uitvoering van de voorzieningen voor de (centrum)gemeente Groningen en de financiële verantwoording. Met deze brief informeren wij u over de huidige stand van zaken en de afspraken voor de toekomst.

Directe aanleiding voor het bestuurlijk overleg in het voorjaar was de publiciteit met betrekking tot een gesuggereerd tekort aan plekken in de nachtopvang. Dit bleek een niet correcte weergave. Een tweede aanleiding van het bestuurlijk overleg was dat we niet konden controleren of subsidies wel juist werden besteedt.

Opgemerkt dient te worden dat er ook ambtelijk al geruime tijd intensief contact was met Het Kopland over de gebrekkige samenwerking op inhoudelijk vlak, het uitblijven van transparante informatie en grote zorgen over de financiële bedrijfsvoering van Het Kopland. In dit kader bent u op 24 mei jl. middels de brief "Terugblik en vooruitblik ondersteuning aan jongeren met multiproblematiek Campus Diep" (kenmerk 6946159) geïnformeerd over de perikelen met de opvang kwetsbare jongeren. Dit is tevens in de gecombineerde raadscommissie 11-07-2018 aan de orde geweest.

Vanaf januari jl. zijn we een bestuurlijk traject gestart waarin de (centrum)gemeente Groningen als opdrachtgever herhaaldelijk om verduidelijking en aanvullende informatie heeft moeten vragen bij de directie van Het Kopland. We hebben helaas moeten constateren dat Het Kopland de zaken, zowel in uitvoerende als financieel zin, zeer slecht op orde had. Het Kopland heeft dit ook ruiterlijk toegegeven.

Afgelopen maanden is door Het Kopland gewerkt aan een herstelplan, inclusief verbetermaatregelen, ten behoeve van een meer gezonde financiële bedrijfsvoering en een aanvalsplan voor een verbeterde uitvoering van de Opvang. Beide liggen vanzelfsprekend in het verlengde van elkaar. Ook zijn er noodzakelijke organisatorische wijzigingen in de fusie met Zienn versneld doorgevoerd. Onderstaand lichten wij een en ander toe.

Organisatie

Het Kopland heeft, als lokale partij in Groningen, al geruime tijd geleden de samenwerking gezocht met Zienn. Zienn is een instelling voor Maatschappelijk Opvang, die werkzaam is in de provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Voor de (centrum)gemeente Groningen bieden zij onder andere Crisisopvang (Leek/Tolbert). Beide organisaties hebben sinds 1 januari 2018 samen één bestuur, managementteam en Raad van Toezicht. In de uitvoering is nu nog sprake van twee afzonderlijke organisaties.

Naar aanleiding van de gemeentelijke kritiek op de uitvoering, de gebrekkige verantwoording en de onoverzichtelijke financiële administratie zijn door Het Kopland de afgelopen maanden verschillende wijzigingen in de organisatie doorgevoerd. Bijsturing vindt nu plaats met maatregelen binnen de eigen organisatie, het benutten van schaalvoordelen en de uitwisseling van deskundigheid met Zienn.

Het Kopland heeft aangegeven dat eind 2018 alle ondersteunende diensten van beide organisaties zijn geïntegreerd in één beheerstichting, boven de twee afzonderlijke organisaties. Processen worden, zoveel als mogelijk, samengevoegd. Het nieuw gevormde, en kleinere, managementteam (MT) met leden van Zienn en Het Kopland zal de koers moeten bewaken en de voortgang van de ingezette verbeteringen borgen bij Het Kopland.

Nachtopvang

Het Kopland heeft januari 2018 aangegeven problemen te hebben bij de nachtopvang, zoals een tekort aan financiële middelen, te weinig bedden, toename aanmeldingen van cliënten en een ingewikkelder wordende problematiek. Het Kopland gaf ook aan onvoldoende mogelijkheden te hebben om de doorstroom van cliënten te bevorderen. De door ons gevraagde onderbouwing van deze problematiek werd niet concreet beantwoord.

Genoemde problematiek en de slechte onderbouwing waren voor het college aanleiding nader onderzoek te doen. Nog voordat dit onderzoek was gestart kwam Het Kopland terug op de ernst van de door hen geschetste problematiek en gaf aan dat zij uit verkeerde informatie had geput. Ondanks dat Het Kopland aangaf dat de problematiek niet (meer) speelde, was de tegenstrijdige informatieverstrekking en het verloop van dit proces aanleiding om gedegen onderzoek te doen en dit niet te beperken tot de nachtopvang.

Uit de door ons uitgevoerde steekproef binnen de nachtopvang constateren wij dat relatief veel mensen vaak en/of langdurig gebruik maken van de nachtopvang, terwijl de nachtopvang een kortdurende opvang in noodsituaties dient te zijn. Opvallend is ook dat de nachtopvang veelvuldig wordt gebruikt door cliënten (niet statushouders) van Inlia. Deze praktijk is inmiddels beëindigd na overleg tussen Het Kopland en Inlia en de oude afspraak, dat de nachtopvang slechts incidenteel kan dienen als slaappleaats voor cliënten van Inlia is herbevestigd. Dit is van toepassing als er sprake is van een tijdelijk toegangsverbod in de bed-, bad- en broodvoorziening om te voorkomen dat deze cliënten op straat belanden.

We constateren ten aanzien van de nachtopvang, op basis van de uitkomsten van de steekproef, nieuwe cijfers en gesprekken met Het Kopland, dat:

- de nachtopvang voldoende opvangmogelijkheden biedt, gerelateerd aan de vraag. In het afgelopen half jaar hebben gemiddeld 28 mensen gebruik gemaakt van de nachtopvang. Wij vragen voor 2018 van Het Kopland een op de vraag afgestemd en toereikend aantal plaatsen in de opvang. Dit betekent dat er nimmer sprake hoeft te zijn van een wacht-/reservelijst;
- uitgangspunt is dat de nachtopvang een kortdurende opvang is. Het Kopland wijzigt het proces van intake en de ondersteuning van mensen die gebruik maken van de nachtopvang. Deze nieuwe werkwijze legt de focus op snellere en betere doorstroom. Samenwerking, afstemming en mogelijke doorverwijzing naar bijvoorbeeld WIJ-teams en collega instellingen is hierin van groot belang;
- de huidige financiering volstaat om het gemiddeld aantal cliënten op te vangen én een gewijzigde werkwijze door te voeren om de doorstroom te bevorderen.

PVE 2018/2019

Op basis van onze gezamenlijke gesprekken heeft Het Kopland eind juni 2018 een informele subsidieaanvraag voor 2018 ingediend met een omschrijving van de activiteiten die het aan de (centrum)gemeente wil bieden. Dit pakket aan voorzieningen is gelijk aan datgene wat Het Kopland in 2017 heeft geboden. Wel zijn enkele wijzigingsvoorstellen in de aanvraag opgenomen die door de (centrum)gemeente zijn beoordeeld. Dit moet nog resulteren in een formele subsidieaanvraag 2018 uiterlijk 10 september a.s. Bevoorschotting heeft wel plaats gevonden.

Deze informele subsidieaanvraag leest, qua opzet, een stuk prettiger dan voorheen en biedt meer inzicht in de activiteiten en kosten. Het primaire proces is door Het Kopland nu ingericht in heldere clusters, waarbij activiteiten, kosten en baten op clusterniveau worden bijgehouden en verantwoord kunnen worden. De aansturing en de processen sluiten aan bij deze clusters.

Ook de begrotingssystematiek en deze aanvraag sluiten aan bij deze nieuwe structuur. De volgende clusters zijn in deze aanvraag benoemd: Volwassenen, Jongeren, Vrouwenopvang Groningen, Drenthe en de Behandelstaf. De financiering van de laatste twee clusters geldt niet voor Groningen.

We vragen voor de formele aanvraag wel een betere onderbouwing van activiteiten en ons mee te nemen in het traject van A naar B(eter) en overleg voordat bij (organisatie-) wijzigingen onomkeerbare besluiten worden genomen.

Gelet op voorgestelde verbetermaatregelen en het belang van continuïteit van dienstverlening voor de cliënt vinden we het noodzakelijk ten behoeve van de aanvraag 2019 met elkaar in gesprek te blijven over onder mogelijke herschikking van activiteiten, personele inzet en locaties.

Financiën

Naast de inhoudelijke discussies, is ook de financiële verantwoording al geruime tijd onderwerp van gesprek. In de loop van 2017 is duidelijk geworden dat het, vanwege de gebrekkige administratie van Het Kopland, voor hen onmogelijk was om aan de verantwoordingseisen van de subsidie te kunnen voldoen voor de jaren 2016 en 2017. Ook kon Het Kopland zijn verzoeken om meer subsidiemiddelen niet onderbouwen.

De subsidieverstrekking van de gemeente is gericht op activiteiten en gaat uit van een vergoeding voor noodzakelijke kosten. Het Kopland hanteerde echter een financiële administratie die niet productgericht was. De inrichting van de administratie kwam voort uit een mix van voorzieningen, panden en activiteiten op de verschillende locaties. Een verantwoording op basis van enkel de jaarrekening geeft ons onvoldoende inzicht in de besteding van de middelen aan activiteiten. De verantwoording door Het Kopland was niet concreet genoeg om te duiden hoe de verdeling is tussen directe en indirecte kosten, per activiteit voor Groningen en activiteiten van andere financiers. In de verantwoording van subsidies is het noodzakelijk te kunnen zien welke activiteiten zijn uitgevoerd voor de subsidie en tegen welke kosten. Dit lukte bij Het Kopland niet.

In gesprekken over de vaststelling van de subsidie 2016 zijn in november 2017 stringentere afspraken gemaakt over de verantwoording van de subsidieverlening aan de gemeente. Ook is in die gesprekken aan de orde gekomen dat op basis van de financiële overzichten wij voorzagen dat de voortbestaan van Het Kopland bij ongewijzigd beleid vanaf 2019 zorgelijk zou worden. De gemeente heeft Het Kopland, met instemming van Het Kopland, op dat moment al in haar Early Warning Systeem naar een verscherpt regime verschoven, wat betekent dat zij per kwartaal moest gaan rapporteren en er een verbeterplan opgesteld moest worden.

Bovenstaande afspraken zijn door Het Kopland niet nagekomen. De verantwoording over 2017 bood ons nog steeds onvoldoende inzicht. Derhalve is besloten een onafhankelijk accountant in te schakelen om voor het jaar 2017 te kijken of de activiteiten, conform het Programma van Eisen, zijn uitgevoerd en de verstrekte subsidie daaraan is besteed. Op deze wijze is Het Kopland de mogelijkheid geboden aanvullende zekerheid te verschaffen over de daadwerkelijke uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en de daarmee redelijkerwijs verband houdende directe en indirecte kosten. De ingeschakelde accountant heeft geconcludeerd dat Het Kopland de haar beschikbaar gestelde middelen inzet t.b.v. door Het Kopland geleverde activiteiten, en dat het aannemelijk is dat de subsidie van de (centrum) gemeente Groningen is besteed aan de door ons gevraagde activiteiten. Er kon niet meer zekerheid gegeven worden omdat het bijvoorbeeld over deze periode nog ontbrak aan een solide urenregistratie binnen verschillende onderdelen van Het Kopland. Voor 2017 heeft Het Kopland ondertussen van hun eigen accountant een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening gekregen. De goedkeurende verklaring over de jaarrekening betreft een verklaring over de opstelling van de jaarrekening. Dit is geen verklaring over de productieverantwoording. Daarmee kunnen we niet controleren of voldaan wordt aan onze eisen en een verantwoorde besteding van de subsidie.

Het Kopland heeft inmiddels haar begroting 2018 opnieuw ingericht. Zij heeft er voor gekozen de begroting op te delen in 5 clusters. Per cluster is nu inzichtelijk welke activiteiten ze hierin verrichten, en welke directe en indirecte kosten eraan verbonden zijn. De administratieve organisatie is hierop ook ingericht en tevens is er vanaf april 2018 intensief ingezet op het bijhouden van een urenregistratie. Door de nieuwe begrotingsopzet werd duidelijk dat er sprake was van een begroot tekort van € 350.000 voor 2018. Dit heeft Het Kopland opgenomen in een herstelplan voor een gezondere bedrijfsvoering voor de komende jaren. In het herstelplan zijn daarnaast verbetermaatregelen opgenomen om op korte termijn het tekort in te lopen. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet door Het Kopland. Voor bijvoorbeeld Campusdiep hebben we nu inzicht in de kosten van de door ons gevraagde activiteiten.

In het herstelplan zijn organisatorische verbetermaatregelen opgenomen, alsmede verbetermaatregelen van de administratieve organisatie. Daarnaast heeft Het Kopland een aantal (financiële) verzoeken aan de gemeente in het plan opgenomen.

In het licht van vorenstaande zijn over de afwikkeling van de verschillende subsidiejaren de volgende afspraken gemaakt:

- **Subsidiejaar 2016:** De (centrum)gemeente Groningen stelt de verleende subsidie lager vast maar vordert deze nog niet terug in verband met de liquiditeitspositie van Het Kopland. De (centrum)gemeente wil de rust bewaren voor Het Kopland en stemt samen met het Kopland het moment van terugvordering af.
- **Subsidiejaar 2017:** De subsidie 2017 wordt conform vastgesteld. Daarnaast heeft Het Kopland de (centrum)gemeente verzocht het negatieve resultaat over 2017 ten laste te brengen van het bestemmingsfonds subsidies gemeente Groningen. In dit fonds heeft Het Kopland de niet besteedde subsidiemiddelen van de gemeente Groningen gereserveerd. Voor de besteding hiervan dient Het Kopland toestemming te krijgen van de gemeente Groningen. De (centrum) gemeente Groningen staat op voorhand niet negatief tegenover dit verzoek maar vindt toezeggingen hierover nu nog te vroeg i.v.m. onzekerheden over de resultaten van het verbeterplan. In de loop van 2018 beoordelen we de resultaten.
- **Subsidiejaar 2018:** Het verzoek voor een incidentele bijdrage wordt niet gehonoreerd. Wel heeft de gemeente toestemming gegeven aan Het Kopland om maximaal dit bedrag ten laste te brengen van het bestemmingsfonds subsidies gemeente Groningen.
- **Subsidiejaar 2019:** De (centrum)gemeente kan geen structurele indexatie van de subsidie garanderen, aangezien de hoogte van de subsidie gelijke tred houdt met het accres dat het Rijk toekent in de uitkering uit het gemeentefonds. De middelen vanuit het Rijk zijn bedoeld voor een doelsubsidie en deze wordt 1 op 1 doorgegeven aan de aanbieders. Het (inhoudelijke) gesprek over het Programma van Eisen voor 2019 dient nog gevoerd te worden.

Voor de borging van het herstelplan en de verbetermaatregelen is afgesproken dat Het Kopland voorlopig onder het verscherpte regime blijft vallen. Dit houdt in dat zij per kwartaal een financiële rapportage aanlevert. Ook dient er maandelijks een update van de voortgang van de verbeteracties voor 2018 en begin 2019 te worden opgeleverd. Dit betekent dat wij ons op onderdelen inlaten met de bedrijfsvoering van Het Kopland totdat het vertrouwen hersteld is. Als het vertrouwen toeneemt wordt bekeken of we het verscherpte regime kunnen verminderen naar normaal niveau van de subsidierelatie. Het Kopland heeft ingestemd met ons verzoek om tijdelijk een onafhankelijk toezichthouder aan te stellen om toe te zien op de uitvoering van het herstelplan.

Het PvE proces voor 2018 wordt binnenkort afgerond. Voor het jaar 2019 blijven we, gelet op voorgestelde verbetermaatregelen en het belang van continuïteit van dienstverlening voor de cliënt, met elkaar in gesprek. Mogelijke gespreksonderwerpen zijn herschikking van activiteiten, personele inzet en locaties. Zo nodig kan er bijgestuurd worden aan de hand van de borgingafspraken en op te leveren informatie door Het Kopland.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter den Oudsten", written over a horizontal line.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Teesink", written over a horizontal line.

de secretaris,
Peter Teesink