Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10 6211
DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992 6201
BZ Maastricht

Aan de fracties van SP, M:OED, Volt en PvdD
De dames Blom en Strik en de heren van Rooij en Ortjens

ONDERWERP	DATUM	BIJLAGEN
Schriftelijke vervolgvragen inzake XONAR en jeugdzorglandschap	12 september 2024 Verzonden 12-09-2024	--
BEHANDELD DOOR	TELEFOONNUMMER	ONZE REFERENTIE
		2024.02871
E-MAILADRES	FAXNUMMER	UW REFERENTIE

Geachte raadsleden Blom, Strik, van Rooij en Ortjens,
Onderstaand treft u de beantwoording aan van de schriftelijke vragen die uw fracties gesteld hebben.

Vraag 1:
Inleidende tekst
Op 19 augustus publiceerde onderzoek platform Follow the Money een artikel met de titel ‘Acht miljoen verder, en de Limburgse jeugdzorg is nog steeds een puinhoop.’ In het artikel volgt een feitenrelaas en reconstructie over de opkomst en ondergang van XONAR, die er uiteindelijk toe leidde dat de samenwerkende gemeenten in het najaar van 2023 ruim acht miljoen aan gemeenschapsgeld aan de noodlijdende jeugdzorgorganisatie moesten overmaken om deze (naar nu blijkt slechts tijdelijk) overeind te houden. Het stuk biedt een ontluisterend beeld van het verloop van deze reddingsoperatie, waaruit naar voren komt dat de gemeenten zich door een slimme interimmanager in het ‘pak hebben laten naaien’. Uit de beantwoording van de eerdere schriftelijke vragen, doemt bovendien het beeld op dat XONAR – nu uitzicht op een fusiepartner verdwenen is –alsnog gecontroleerd failliet zal moeten gaan.

Uw vraag
Kan het college de raad informeren over de vraag hoe waarschijnlijk het volgens haar is dat XONAR alsnog (al dan niet gecontroleerd) failliet zal (moeten) gaan, zelfs na de financiële injectie die de samenwerkende gemeenten in 2023 gedaan hebben?

Antwoord 1:
Naar aanleiding van de inleidende tekst
U baseert zich in uw vraagstelling deels op het artikel in FTM. Onderdelen van het feitenrelaas in dit artikel kloppen niet.

Schriftelijke vragen

Zo wordt gesteld: 'Jeugdhulpaanbieders moesten een minimaal aantal cliënten bedienen en breed pakket aan jeugdhulp in huis hebben. Voor de kleinere jeugdhulpaanbieders was deze drempel veel te hoog.'
Voor de zorgvormen GIKJ, Wonen en Crisis is er geen eis voor een minimumaantal cliënten. Dit speelt alleen bij ambulante jeugdhulp. Wel is het zo dat inschrijvers per segment het volledige pakket moeten aanbieden. Dat kan alleen in de vorm van samenwerking met andere zorgaanbieder(s). Het is dus niet zo dat de aanbesteding is gericht op grotere zorgaanbieders. Ook voor XONAR geldt dat het deel moest nemen aan combinaties om te voldoen aan de voorwaarden.

Daarnaast wordt aangegeven dat: 'Waar eerder in 2022 nog slechts 400.000 euro nodig leek voor consultants en juristen om de organisatie te redden, kostte de hersteloperatie van Verweij het twintigvoudige.'
Deze passage is feitelijk niet juist. Het overzicht waarop het bedrag van 400.000 euro is gebaseerd is niet uit 2022 maar uit juni 2023. Het gaat bovendienom een raming van de kosten van de gemeenten voor onder meer de beoordeling van het herstelplan, regievoering en het nog lopende monitoringtraject. Dit staat volledig los van de uiteindelijke financiële steun aan XONAR voor het herstelplan.

In de voorlaatste alinea van het artikel staat dat de gemeente Heerlen alle 70 MKD-medewerkers van XONAR heeft overgenomen. Dit klopt niet. De gemeente Heerlen heeft geen medewerkers van XONAR overgenomen. Onderdeel van het herstelplan is dat (een groot deel van) de MKD-medewerkers hun baan verloren. Behoudens enkele herplaatsingen is dat ook gebeurd. De transitievergoedingen zijn betaald uit de financiële bijdrage van de gemeenten voor het herstelplan. Wél zijn als onderdeel van het herstelplan enkele tientallen XONAR-medewerkers overgestapt naar JENS waar ze net als voorheen ingezet worden voor ambulante behandeling en begeleiding. In Heerlen, Landgraaf en Voerendaal wordt MKD zorg geleverd door JENS.

Antwoord op uw vraag
Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de continuïteit van de jeugdhulp. Net als u nemen wij deze verantwoordelijkheid zeer serieus. Dit betekent dat onze bewegingsruimte beperkt is. Het (al dan niet gecontroleerd) failliet laten gaan van XONAR is, gelet op deze continuïteit van zorg, dan geen reële optie. De actuele situatie is als volgt.

XONAR heeft het afgelopen jaar een forse sanering doorgevoerd en gewerkt aan financieel herstel. Daar zijn goede stappen in gezet. Tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat het totale pakket van maatregelen voor een duurzaam herstel zoals voorgesteld in het herstelplan, nog niet is gerealiseerd. Het herstel is ongewijzigd fragiel en er is een aantal forse risico's waarvan de verwachting is dat XONAR die niet binnen de eigen exploitatie kan oplossen.

Wij hebben het Due Diligence rapport dat is opgesteld in verband met de voorgenomen fusie van XONAR met Mondriaan gelezen. Het rapport levert geen nieuwe gezichtspunten op. Het rapport bevestigt wel ons beeld dat ondanks de voortgang die XONAR laat zien, er nog geen sprake is van duurzaam herstel.

Na 2 mislukte fusie trajecten is de inschatting van de gemeenten dat de kans zeer gering is dat zich nog een derde mogelijkheid voor een fusie zal voordoen. XONAR ziet wel nog mogelijkheden en heeft contacten gelegd met mogelijke fusiepartners. Fusie is volgens het herstelplan essentieel voor duurzaam herstel.

Wij zijn dit hersteltraject met XONAR ingegaan voor de continuïteit van de jeugdzorg voor de kinderen in onze jeugdregio. Gemeenten en zorgaanbieders hebben hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Daarom is met XONAR afgesproken dat een verkenning wordt gedaan naar opschaling in het draaiboek naar trede 4 of 5. Wij richten ons hiervoor gezamenlijk met een verzoek aan de jeugdautoriteit. Opschaling in het draaiboek moet de gemeenten in de positie brengen om beter regie te kunnen voeren op toekomstige ontwikkelingen. Tegelijkertijd willen wij XONAR de kans geven om aan te tonen dat duurzaam herstel wel realistisch is. Op basis van de verkregen inzichten wordt over 3 maanden een definitief besluit genomen over het vervolg.

Vraag 2:
Inleidende tekst
Zoals bekend, stond bij de gemeente Maastricht bij de aanbesteding in 2023 de wens voorop om het aantal zorgaanbieders op het gebied van de jeugdzorg terug te dringen van ‘tweehonderd naar veertig’. Om voor een contract in aanmerking te komen, stelden de samenwerkende gemeenten, met Maastricht als penvoerder, een tweetal eisen: jeugdhulpaanbieders moesten een minimaal aantal cliënten bedienen en een breed pakket aan jeugdhulp in huis hebben. Voor veel kleinere aanbieders, waaronder de Bibihuizen, waren deze drempels veel te hoog om in aanmerking te komen voor de aanbesteding. Een opvallende afwezige eis was de zogenoemde solvabiliteitseis, waar de SP Maastricht samen met Forum voor Democratie en M:OED in een motie van 26 september 2023 alsnog aandrong op de introductie van een solvabiliteitseis van 25 procent. Door het schrappen van deze aanbestedingseis, die iets zegt over de financiële toekomstbestendigheid van een zorgverlener, verbond de gemeente Maastricht feitelijk haar lot, en dat van de vijftien andere gemeenten, aan dat van XONAR; een organisatie waarvan zij wist of kon weten dat deze er financieel veel te slecht voor stond om gedurende tien jaar hoogwaardige zorg te kunnen leveren. Het college volhardt in het standpunt dat de systeemproblematiek in het Limburgse jeugdzorglandschap voortkomt uit de ‘ongunstige’ ligging van Zuid-Limburg, die ertoe zou leiden dat de organisaties die alhier actief zijn te weinig concurrentievermogen en slagkracht zouden hebben om een financieel gezonde bedrijfsvoering te organiseren. Echter, uit een andere recente publicatie op L1 met de titel ‘Ligging Limburg geen obstakel voor oplossing jeugdzorgproblemen, stellenexperts’ blijkt dat provincies als Zeeland en Groningen, die toch ook niet direct bekend staan om hun gunstige ligging in den lande, niet geconfronteerd worden met dezelfde problematiek als Zuid-Limburg. In het genoemde stuk wordt een datawetenschapper van onderzoeksbureau AInsights aangehaald, die onderzoek heeft gedaan naar de Groningse jeugdzorg. Daar zouden de genoemde problemen niet spelen, aangezien daar royalere vergoedingen en tarieven gehanteerd worden dan onder aanvoering van Maastricht het geval is, en er bovendien strenger geselecteerd worden aan de poort in de aanbestedingsprocedures.

Uw vraag
Kan het college de gemeenteraad een overzicht verschaffen van de verschillen in de tarieven die in Zuid-Limburg voor de aanbesteding(en) jeugdzorg gehanteerd zijn, en die (doen)vergelijken met de tarieven die in de provincie Groningen zoal gehanteerd worden?

Antwoord 2:
Naar aanleiding van de inleidende tekst

Het artikel van L1, waarnaar u verwijst, is gebaseerd op de aanname dat de ligging van Limburg de belangrijkste oorzaak is van de jeugdzorgproblemen. Die aanname is onjuist. De gemeenten hebben dat ook niet gezegd. Wél is de ligging van Limburg een complicerende factor omdat er door het aangrenzende buitenland nauwelijks alternatieven voorhanden zijn. De gemeente Maastricht heeft als centrumgemeente voor de jeugdregio in een schriftelijke reactie op het concept artikel, onderbouwd met passages uit eerdere raadsinformatiebrieven, aan L1 laten weten dat de aanname onjuist is. De in het artikel aangehaalde deskundigen lijken zich in hun commentaar te baseren op deze verkeerde aanname.

De veronderstelling van een van de in het artikel van L1 aangehaalde deskundigen dat de gemeenten in de jeugdregio zelf hebben aangestuurd op de fusie van XONAR met in eerste instantie Mutsaersstichting en later met Mondriaan is feitelijk onjuist. Fusie is onderdeel van het spoor 2 van het herstelplan van XONAR. Formeel hebben de gemeenten geen positie bij een fusie. In het geval van XONAR hebben de gemeenten in de jeugdregio echter een positie geclaimd door dit voorwaarde te maken van de financiering van het herstelplan. Mede op basis van deze contractuele afspraken met XONAR hebben de gemeenten in de jeugdregio bij de voorgenomen fusie tussen XONAR en Mondriaan wederom een positie bedongen. In de LOI tussen XONAR en Mondriaan is op aangeven van de centrumgemeente vastgelegd dat partijen de overeenkomst tussen de gemeenten van de jeugdregio en XONAR respecteren.

Met betrekking tot de solvabiliteitseis waarnaar u verwijst hebben wij L1 geïnformeerd dat ook de gemeenten in Zuid-Limburg bij de recente aanbestedingen wel degelijk een solvabiliteitseis hanteerden. Anders dan (kennelijk) in Groningen is die solvabiliteitseis niet als uitsluitingsgrond opgenomen maar als uitvoeringseis. Gemeenten dienen voldoende zorg in te kopen om aan de wettelijke verantwoordelijkheid voor continuïteit van jeugdhulp te kunnen voldoen. Het uitsluiten van meerdere aanbieders (niet alleen XONAR zou naar de toenmalige inzichten de drempel niet halen) zou betekenen dat onvoldoende zorg kon worden ingekocht omdat door de ligging grenzend aan het buitenland nauwelijks alternatieven beschikbaar zijn.

Ook de suggestie in het artikel dat er wel degelijk alternatieven waren klopt niet. Uit onderzoek van L1 zou blijken dat andere Limburgse zorgpartijen, zoals Mondriaan, de hele portefeuille van XONAR wilden overnemen. De inschrijftermijn voor de aanbestedingen sloot in juli 2022. Het herstelplan van XONAR waarin de problemen pas in volle omvang duidelijk werden is van december 2022. Het (openbare) rapport waarnaar L1 verwijst in het artikel is van juni 2023. Dat is bijna een jaar na de sluitingsdatum van de aanbestedingen.

In het voorjaar 2023 zijn door de centrumgemeente Maastricht enkele zorgaanbieders van de combinatie IJZ vertrouwelijk benaderd met de vraag of ze bereid waren, indien nodig, delen van de zorgportefeuille van XONAR over te nemen mocht er geen akkoord komen op het herstelplan. Het verzoek is gedaan omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de jeugdzorg. De combinatie IJZ heeft dit verzoek onderdeel gemaakt van een op eigen initiatief gestart onderzoek naar de mogelijkheden om de volledige zorgportefeuille van XONAR te verdelen over de combinanten van IJZ. Dat zou betekenen dat XONAR opgeknipt moest worden. Om opknippen van XONAR mogelijk te maken is opschaling naar trede 4 of 5 van het draaiboek continuïteit jeugdhulp nodig. Voor zo'n verzoek aan Jeugdautoriteit is overeenstemming van alle partijen nodig. XONAR had in een bestuurlijk overleg in april 2023 al laten weten zo'n stap niet te overwegen en volledig in te zetten op continuïteit van XONAR op basis van het herstelplan. Jeugdautoriteit had tijdens de gesprekken van het projectteam met XONAR over het herstelplan op expliciete vragen van de gemeenten over opschaling naar trede 4 van het draaiboek bij herhaling het standpunt ingenomen dat zolang het herstelplan voldoende uitzicht bood op duurzaam herstel opschaling naar trede 4 niet aan de orde kon zijn. De G16 hebben daarom moeten vaststellen dat het voorstel van de combinatie IJZ geen werkbaar alternatief was voor het herstelplan. Daarnaast speelde dat het waarschijnlijk een langere periode zou duren voordat de zorg volledig was overgedragen. In die periode zouden de gemeenten XONAR overeind moeten houden met financiële steun. Verder was de inschatting dat bovenop de € 8 mln. kosten voor sanering van XONAR waarschijnlijk nog extra frictiekosten moesten worden gemaakt in verband met de overdracht van zorg naar de combinanten van IJZ.

L1 is door de centrumgemeente Maastricht gevraagd het artikel te herzien en te baseren op de juiste uitgangspunten. Dat is slechts minimaal gebeurd.

Antwoord op uw vraag
Gemeenten zijn verplicht reële tarieven te bieden. Dat gebeurt ook. Tariefberekeningen zijn gebaseerd op onder meer gegevens die bij de zorgaanbieders worden uitgevraagd, de geldende CAO's, genormeerde inzet van personeel op verschillende opleidingsniveaus gebaseerd op landelijke benchmarks, etc. Onderdeel van het proces zijn marktconsultaties met zorgaanbieders die voornemens zijn in te schrijven.

De tarieven van de jeugdregio Groningen vindt u hier RIGG-Verwijsgids-voor-verwijzers-per-1-augustus-2024.pdf en van de jeugdregio Zuid-Limburg hier Zoeken | Jeugdhulp Zuid-Limburg (jeugdhulpzuidlimburg.nl). De tarieven zijn gebaseerd op de samenstelling van de producten. Die samenstelling kan per jeugdregio verschillen. Tarieven zijn daardoor niet 1 op 1 vergelijkbaar. Wij hebben de arrangementen niet getoetst op vergelijkbaarheid.

Vraag 3:
Kan het college reflecteren op de rol die de hoogte van tarieven en vergoedingen volgens haar gespeeld heeft in de teloorgang van de financiële positie van XONAR en de overige jeugdzorgaanbieders die in de provincie Limburg momenteel in zwaar weer verkeren?

Antwoord 3:

Zowel bij XONAR als Mutsaersstichting liggen meerdere oorzaken ten grondslag aan de problemen. Beide zorgaanbieders kampen met problemen in de bedrijfsvoering en sturing van de organisatie. Bij problemen in de bedrijfsvoering moet u onder meer denken aan te lage productiviteit, te lage bedbezetting, meer zorguren leveren dan wordt vergoed, zorg verlenen zonder beschikking en hoog ziekteverzuim. Beide zorgaanbieders noemen in de herstelplannen ook de tarieven als oorzaak van hun financiële problemen.

Zie ook het antwoord op de vorige vraag. De tarieven zijn onder meer gebaseerd op landelijke benchmarks van vergelijkbare zorgaanbieders die de bedrijfsvoering wél op orde hebben etc. Voor zorgaanbieders die worstelen met problemen in hun bedrijfsvoering lijkt het dan dat de tarieven niet toereikend zijn.

Voor VIA jeugd en Pactum beschikken wij nog niet over een herstelplan. Daardoor kan over deze zorgaanbieders nog geen uitspraak worden gedaan.

Vraag 4:
In hetzelfde artikel op L1 wordt gesteld dat de gemeente het ministerie van VWS verzocht heeft om ‘jeugdzorginstellingen te verplichten vooraf toestemming te vragen voor grote financiële beslissingen.’

Kan het college nader uitleggen hoe zij deze plicht tot het vragen van ‘toestemming voor grote financiële beslissingen’ voor zich ziet, aan wie die toestemming zou moeten worden gevraagd, en wat de betekenis van een dergelijke plicht is voor de geprivatiseerde positie van zorgaanbieders?

Antwoord 4:
De centrumgemeente Maastricht heeft in de taskforce ingebracht dat het systeemprobleem dat aan de basis ligt van de problemen in het zorglandschap moet worden aangepakt. Gemeenten kunnen geen invloed uitoefenen op keuzes van zorgaanbieders over fusies of fundamentele keuzes in de bedrijfsvoering. Als het mis gaat fungeren de gemeenten aan de achterkant wel als vangnet. Bij woningcorporaties is de positionering van de gemeenten veel scherper. Invloed aan de voorkant en geen vangnet aan de achterkant. De advisering van de taskforce dient zich daarom niet alleen te richten op de gemeenten maar ook op de beleidsmakers bij het ministerie etc. De oplossing van het systeemprobleem aan de basis dient van daar te komen. In de nieuwe contracten is wel reeds opgenomen dat zorgaanbieders aan de jeugdregio toestemming moeten vragen voor voorgenomen verandering in de structuur van de onderneming, waaronder fusie en overname.

Vraag 5:
Inleidende tekst
Bij de raadsinformatiebrief van 13 augustus 2024 is een bijlage gevoegd over de opdracht en het takenpakket van de Taskforce Robuust Zorglandschap Limburg. Op pagina 3 van die bijlage wordt gesteld dat een van de opdrachten van de Taskforce is om te onderzoeken hoe Limburg ‘minder afhankelijk kan worden van grote zorgaanbieders’. Onze fractie komt deze opdracht nogal cynisch voor, daar de Zuid-Limburgse gemeenten – onder leiding van Maastricht – zelf deze nieuwe afhankelijkheid van ‘too big to fail’ organisaties geschapen heeft door de aanbestedingsvoorwaarden

die zij gehanteerd heeft. Bovendien laat de gemeente Maastricht in reactie op het stuk van L1 weten dat ‘ze de solvabiliteitseis hebben laten varen omdat er “geen andere aanbieders zouden zijn vanwege de ligging”.

Uw vraag
Is het college het met onze fracties eens dat deze aanbieders er wel waren, namelijk de kleinere zorgaanbieders, maar dat Maastricht er doelbewust voor gekozen heeft om de aanbestedingsvoorwaarden zo vorm te geven dat zij simpelweg niet in aanmerking zouden komen, ingegeven vanuit de wens met een klein aantal grote zorgaanbieders in zee te gaan? Zo ja, waarom geeft u L1 dan de genoemde reden? Zo nee, kan het dan nader reflecteren op de genoemde eigen stelling?

Antwoord 5:
Naar aanleiding van de inleidende tekst

De aanname dat met de aanbesteding ‘too big to fail’ zorgaanbieders zijn geschapen is feitelijk onjuist. Historisch gezien heeft Zuid-Limburg altijd al per doelgroep grotere zorgaanbieders gehad. Met de invoering van de Open House inkoop na 2015 is dat aantal sterk gestegen. De combinaties/samenwerkingsverbanden die na de aanbestedingen in 2022 zijn ontstaan moeten onder meer bijdragen aan continuïteit van zorg. Contractpartijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de continuïteit van de zorg die door de combinatie wordt geleverd.

Dat de gemeenten de solvabiliteitseis hebben laten varen klopt niet. Bij de aanbestedingen is een solvabiliteitseis van 20% gehanteerd. Zie ook het antwoord op vraag 2.

Antwoord op uw vraag
In de aanbestedingsvoorwaarden is onder meer als voorwaarde gesteld dat inschrijvende zorgaanbieders alle producten in het betreffende segment moeten leveren. Om in te kunnen schrijven op de aanbesteding hebben zorgaanbieders de vereiste expertises bijeengebracht door combinaties te vormen bestaande uit grotere en kleinere zorgaanbieders. Dat kleinere zorgaanbieders niet in aanmerking zouden komen is dus niet juist. Wel is het zo dat bij de aanbesteding een aantal kleinere zorgaanbieders er niet in zijn geslaagd zich aan te sluiten bij een van de combinaties en daardoor niet meer zijn gecontracteerd. Dat is een inherent ondernemersrisico bij een aanbesteding.

Vraag 6:
Kan het college de raad een nadere beschouwing doen toekomen van de aanbestedingsvoorwaarden die zij bij de aanbesteding(en) van 2023 gehanteerd heeft en de gevolgen daarvan voor de omvang van de partijen waaraan aanbesteed werd, en antwoord geven op de vraag of zij – met de kennis van nu – dezelfde aanbestedingsvoorwaarden zou hebben gehanteerd?

Antwoord 6:

Met uw raad is afgesproken dat een art 213a onderzoek wordt gedaan naar aanleiding van de aanbestedingen. Wij wachten de uitkomsten van dit onderzoek af. De rapportage is in oktober beschikbaar.

Vraag 7:
Mocht het college bij de beantwoording van vraag 6 tot de conclusie komen dat zij – ook met de kennis van nu – tot dezelfde aanbestedingswaarden zou zijn gekomen, hoe laat zich dit dan rijmen met de eerder aangehaalde onderzoeksresultaten van A-Insights?

Antwoord 7:
In het artikel staat kort samengevat dat de winstgevendheid van jeugdzorginstellingen niet op peil is. Als mogelijke oorzaken worden genoemd: toename van de complexiteit van de zorg, onvolledige indexering van gestegen personeelskosten, een tekort aan gekwalificeerd personeel en moeite om dit vast te houden wat weer tot gevolg heeft dat loonkosten stijgen en een hoog ziekteverzuim. Verder signaleren de onderzoekers dat de gemeenten oplossingen zoeken in het contracteren van minder aanbieders, met als gevolg een toename aan hoofd- en onderaannemers. Deze trend zorgt volgens de onderzoekers voor verdere consolidatie van de markt en komt daarmee met kansen en risico's voor de komende jaren. Dat hiermee nog geen oplossing is gevonden voor het missen van de transformatiedoelstellingen is in elk geval wel duidelijk. De onderzoekers sluiten af met de conclusie dat de huidige situatie een kritische herziening van het financieringsmodel en de organisatie van jeugdzorg vereist. Er is behoefte aan een meer effectieve inzet van middelen, zodat het publieke zorggeld doelmatig aan zorg wordt besteed.

In hoofdlijnen herkennen wij de oorzaken die door de onderzoekers worden genoemd. De conclusie dat de huidige situatie een kritische herziening van het financieringsmodel en de organisatie van de jeugdzorg vereist onderschrijven wij.

Op de vraag hoe zich in de toekomst zal vertalen in de aanbestedingsvoorwaarden bij nieuwe aanbestedingen kan nu nog geen antwoord worden gegeven. In zijn algemeenheid kan wel worden gesteld dat de aanbestedingsvoorwaarden in lijn moeten zijn met nieuwe inzichten en ontwikkelingen in de markt.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van Maastricht,

Hubert Mackus
Wethouder Economie, Sport, Jeugdzorg, Water, Natuur en Landschap