Gemeente Maastricht

Raadsvergadering	In te vullen door Documentbehandeling
Volgnummer	In te vullen door Documentbehandeling
Onderwerp	Herstelplan XONAR
Domeinvergadering	Sociaal
Programmanummer	6 Sociaal domein
Registratienummer	In te vullen door Documentbehandeling
Collegevergadering	In te vullen door Documentbehandeling
Portefeuillehouder	Burgemeester Penn-te Strake
Organisatieonderdeel	BO Sociaal
Behandelend ambtenaar	MJBA Smeets Telefoonnummer: 043-350 4219 Mariejose.Smeets@maastricht.nl
Bijlagen	bijlage 1 Raadsbesluit bijlage 2 Aanvraag XONAR financiële steun herstelplan bijlage 3 Herstelplan XONAR dec. 2022 **GEHEIM** bijlage 4 Financieel addendum op herstelplan XONAR mei 2023 **GEHEIM** bijlage 5 Monitoring herstelplan bijlage 6 Zorgcontinuïteit bijlage 7 Visie Jeugdautoriteit op herstelplan XONAR

Gemeente Maastricht

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

Als de raad instemt met dit voorstel wordt er door de 16 samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg een incidentele financiële bijdrage aan XONAR verstrekt van maximaal € 8,0 mln. Het aandeel van gemeente Maastricht hierin bedraagt maximaal € 1.552.846. Met deze financiële bijdrage wordt XONAR in staat gesteld om haar herstelplan uit te voeren en zo te komen tot een duurzaam gezonde bedrijfsvoering waarmee in de toekomst fluctuaties in omzet kunnen worden opgevangen. Stichting XONAR is een cruciale aanbieder van jeugdhulp in de regio Zuid-Limburg. Door het uitvoeren van het herstelplan inclusief de bijdragen van gemeenten hieraan kan de jeugdhulp aan ca. 2.500 kinderen, jongeren en hun gezinnen per jaar in onze regio nu en in de toekomst worden voortgezet.

Beslispunten

1. Het toekennen van een eenmalige, financiële bijdrage van maximaal € 1.552.846 aan stichting XONAR om de zorgcontinuïteit voor onze jeugdigen veilig te stellen.

1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Op 6 juni 2023 hebben de 16 samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg van stichting XONAR (hierna: XONAR) het verzoek (zie bijlage 2) gekregen om een incidentele financiële bijdrage te verstrekken ten behoeve van duurzaam herstel van haar bedrijfsvoering om zo zorgcontinuïteit te kunnen bieden. Dit is het resultaat van een intensief traject dat XONAR met de samenwerkende gemeenten, de Jeugdautoriteit[1], een onafhankelijk regievoerder en externe deskundigen heeft doorlopen nadat medio 2022 duidelijk werd dat er sprake was van een zorgelijke financiële situatie met een te laag financieel rendement. Onder een gezonde bedrijfsvoering wordt verstaan een reële meerjarenbegroting die een rendement van minimaal 2% laat zien zodat schommelingen in omzet en onvoorziene tegenvallers in de bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen.

XONAR is de grootste jeugdhulpaanbieder in Zuid-Limburg en biedt jaarlijks hulp aan ongeveer 2.500 kinderen en hun gezinnen in de regio. Dit betekent dat ca. 20% van alle jongeren met een vorm van jeugdhulp in Zuid-Limburg deze hulp van XONAR ontvangt. XONAR biedt een breed palet aan hulpvormen: ambulante hulp, jeugdhulp met verblijf zoals pleegzorg en gezinshuizen en jeugdhulp in crisissituaties. XONAR heeft de transformatiegedachte zoals verwoord in de regiovisie

[1] Jeugdautoriteit is een landelijk orgaan dat toezicht houdt op de continuïteit van jeugdhulp. Zie: www.jeugdautoriteit.nl

van Zuid-Limburg hoog op de agenda staan. Steeds meer hulp die XONAR verleent zal verschuiven van verblijfshulp naar ambulante hulp. Naast jeugdhulp vervult XONAR ook een aantal andere maatschappelijke functies in de regio zoals de Vrouwenopvang (in Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek), het Centrum Seksueel Geweld en de (beschermde) opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen of statushouders (in opdracht van COA[2] en Nidos[3]). XONAR vervult hiermee een cruciale rol in het zorglandschap van gemeenten.

Op peildatum 1 april 2023 kregen in totaal ca. 1.980[4] unieke cliënten uit de regio Zuid-Limburg zorg vanuit XONAR. In gemeente Maastricht betrof het 400 cliënten waarvan 167 met verblijfszorg, 231 met ambulante hulp en 2 met crisiszorg.

XONAR heeft haar verzoek om een incidentele financiële bijdrage aan de jeugdregio gesteld vanuit de zorgelijke financiële positie waarin zij zich bevinden. Wanneer de financiële situatie van een jeugdhulpaanbieder zorgelijk is, treedt conform landelijke afspraken in het convenant ‘Bevorderen continuïteit jeugdhulp’ een draaiboek[5] in werking. In dit draaiboek zijn de verantwoordelijkheden van aanbieder, jeugdautoriteit en jeugdzorgregio beschreven gericht op het bieden van zorgcontinuïteit. Onder continuïteit van jeugdhulp wordt in dit kader verstaan dat elke jeugdige passende hulp ontvangt zolang dat nodig is, en dat deze hulp, indien deze niet bij de huidige aanbieder gecontinueerd kan worden, gecontroleerd wordt overgedragen. Hieronder wordt ook verstaan om cliënten in lopende hulpverleningstrajecten zoveel mogelijk bij dezelfde behandelaar of begeleider te houden. De situatie rond XONAR is op basis van het draaiboek in onderling overleg door gemeenten en XONAR ingeschaald in trede 3: ‘zorgelijk’. Dit betekent dat er mogelijkheden worden gezien om in de bedrijfsvoering bij te sturen. Op basis hiervan heeft XONAR de opdracht gekregen om een herstelplan op te stellen om zo te komen tot een duurzaam herstel van de organisatie. Ook is vanuit trede 3 een regievoerder aangesteld en is een werkgroep gestart om als regio betrokken te zijn bij het herstelplan en de besluitvorming hierover voor te bereiden. De Jeugdautoriteit neemt deel in deze werkgroep.
De financiële situatie van XONAR is – net als bij andere grote jeugdzorginstellingen in het land - sinds de stelselwijziging in 2015 achteruitgegaan. Sinds 2019 maakt XONAR jaarlijks verlies. Tot en met 2022 konden deze verliezen nog binnen het weerstandsvermogen worden opgevangen, maar vanaf 2023 lukt dat niet meer. In 2022 zakte de solvabiliteit onder de norm van 20% en is de

[2] COA: Centraal Orgaan Opvang asielzoekers
[3] Nidos: Stichting Nidos voert de voogdij of toezicht uit bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen
[4] Inclusief 480 unieke cliënten van XONAR die deze jeugdhulp via de coöperatie JENS ontvangen. Deze coöperatie biedt lokaal preventieve activiteiten en ambulante jeugdhulp aan jeugdigen uit Heerlen, Landgraaf en Voerendaal. XONAR is een van de coöperanten.
[5] Zie Draaiboek 'Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl

landelijke Jeugdautoriteit[6] betrokken geraakt. M.i.v. 2023 staat de liquiditeit onder druk. De oorzaken voor de financiële problematiek bij XONAR zijn op hoofdlijnen:

- Inefficiënties in aansturing en organisatie-inrichting door o.a. een complex portfolio van zorg en een relatief hoog aantal managementlagen in de organisatie;
- Hogere overheadkosten dan is opgenomen in de tarieven die XONAR ontvangt;
- Hogere inzet van uren per zorgaanbod/cliënt dan is opgenomen in de tarieven door onder meer het ontbreken van sturing op deze inzet en relatief weinig productieve uren per FTE vergeleken met wat gangbaar is in de sector;
- Relatief veel complexe problematiek die niet goed past binnen de gemiddelde tarieven van de arrangementensystematiek;
- Te hoge zorgpersoneelskosten per FTE o.a. door een CAO die sneller is gestegen dan de tarieven, een hoger ziekteverzuim en hogere inhuur van personeel (ZZP) dan verondersteld in de tarieven;
- Niet volledig vergoede activiteiten waaronder vervoerskosten en niet-declarabele personeelsinzet voordat er met gemeenten overeenstemming is over de benodigde inzet.
- Weinig risicospreiding doordat XONAR vrijwel volledig afhankelijk is van inkomsten van gemeenten vanuit de Jeugdwet zonder andere financieringsstromen zoals Wet langdurige zorg (Wlz) of Zorgverzekeringswet (Zvw).

Om weer toe te groeien naar een gezonde bedrijfsvoering heeft XONAR een herstelplan opgesteld. Dit herstelplan[7] ligt wegens bedrijfsgevoelige informatie geheim ter inzage voor raadsleden. Het herstelplan bestaat op hoofdlijnen uit een interne reorganisatie en het afstoten/gecontroleerd overdragen van onderdelen die voor XONAR verlieslatend zijn. Daarnaast wordt een incidentele, financiële bijdrage aan de gemeenten uit Zuid-Limburg gevraagd. Ook wil XONAR graag fuseren met een andere zorgpartij, de Mutsaersstichting, om zo het draagvlak en de weerbaarheid van de organisatie te vergroten. Dit totaalpakket aan maatregelen moet ertoe leiden dat de zorgcontinuïteit voor de jongeren en gezinnen wordt geborgd.

2. Gewenste situatie.

Gemeenten zijn vanuit de jeugdwet verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend zorglandschap in de jeugdhulpregio. Wanneer een jeugdhulpaanbieder, die voor veel jeugdigen in de jeugdhulpregio zorg verleent, in de problemen komt, is het zorgdragen voor de continuïteit van de

[6] Zie www.jeugdautoriteit.nl voor taken/positionering en het van toepassing zijnde Early Warning System
[7] Het herstelplan is in december 2022 onder geheimhouding gedeeld met de betreffende portefeuillehouders. In december is ook een publieksversie verschenen. In mei 2023 is door de veranderde situatie t.o.v. het herstelplan van december een financieel addendum (bijlage 4 bij dit voorstel) aan het herstelplan toegevoegd. Dit addendum geeft inzicht in de financiële consequenties van de uiteindelijk voorgestelde maatregelen.

geleverde zorg een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit is waarom XONAR een beroep doet op de gemeenten in de regio. Met een incidentele bijdrage vanuit alle gemeenten in de jeugdregio Zuid-Limburg is op korte termijn de zorgcontinuïteit te waarborgen. De bijbehorende acties uit het herstelplan zullen moeten leiden tot duurzaam herstel van de organisatie in 2024. Onderdeel hiervan is het overdragen van verlieslatende onderdelen zoals Medisch Kinderdagverblijf (MKD), gespecialiseerde dagbehandeling DB Xtra, een deel van de leefhuizen (krimp van ca. 50%) en de deelname aan JENS. Het probleem hierbij ligt binnen de bedrijfsvoering van XONAR en is niet te wijten aan één of meerdere specifieke contracten.
De continuïteit van zorg wordt gegarandeerd door andere aanbieders (met zoveel als mogelijk behoud van de relatie behandelaar-cliënt). Daarnaast krimpt XONAR naar een organisatie met minder managementlagen waarin meer gestuurd wordt op doelmatigheid van zorginzet. Bijlage 6 informeert u over het proces dat doorlopen wordt om continuïteit van zorg te garanderen voor de onderdelen die XONAR gaat overdragen.

Indicatoren.

Het aantal jongeren op jaarbasis waarvoor regionaal continuïteit van zorg geborgd wordt bedraagt ca. 2.500 waarvan ca. 580 uit Maastricht. Buiten jeugdhulp om worden jaarlijks ca. 300 vrouwen (deels met kinderen) in de Vrouwenopvang van XONAR opgevangen (met verblijf of alleen ambulant) en verblijven ca. 50 alleenstaande minderjarige vreemdelingen bij XONAR.

3. Argumenten.

1.1 Op peildatum 1 april 2023 waren 1.980 jeugdigen in zorg bij XONAR. Jaarlijks (rekening houdend met in – en uitstroom) gaat het om ca. 2.500 jeugdigen. Om de continuïteit van zorg voor deze jongeren te borgen wordt een eenmalige, financiële bijdrage van de 16 samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg gevraagd. Hiermee groeit XONAR weer toe naar een gezonde bedrijfsvoering. Zodoende wordt voorkomen dat een groot aantal jongeren die nu gespecialiseerde jeugdhulp van XONAR ontvangt moet wisselen van zorgaanbieder en hulpverlener of een periode helemaal geen zorg en ondersteuning ontvangt.

1.2 Langer uitstellen van het besluit om financiële steun te verlenen is niet mogelijk in verband met de precaire financiële situatie. Eerder dit jaar is door gemeenten al een vooruitbetaling van reeds beschikte bedragen geweest zodat XONAR aan haar financiële verplichtingen kan blijven voldoen. Indien in oktober de nu gevraagde incidentele steun niet beschikbaar komt, kan XONAR opnieuw

niet aan haar financiële verplichtingen, met name aan haar personeel, voldoen en is een faillissement in het najaar van 2023 onontkoombaar. Een faillissement brengt met zich mee dat alle jeugdigen die vanuit XONAR zorg krijgen, onder gemeentelijke verantwoordelijkheid, overgedragen moeten worden naar andere jeugdhulpaanbieders. Dit scenario zal schade toebrengen aan jeugdigen en gaat daarnaast gepaard met hoge financiële kosten voor de gemeenten. Bovendien is het de vraag of er in Zuid-Limburg voldoende capaciteit bij andere aanbieders is om al deze zorg over te nemen. Om dit te voorkomen zetten we als jeugdhulpregio in op een duurzaam herstel voor XONAR. Dat sluit aan bij de opdracht die de jeugdhulpregio heeft als een zorgaanbieder in trede 3 zit.

1.3 XONAR heeft door het uitblijven van besluitvorming over de financiële bijdrage last van vraaguitval. Ouders en verwijzers kiezen voor zekerheid en plaatsen kinderen indien mogelijk bij andere zorgaanbieders. Daarnaast staat door uitstroom van personeel de continuïteit van zorg onder druk. Hierdoor en door de precaire financiële situatie dient zo snel mogelijk duidelijkheid te komen over de toekomst van XONAR.

1.4 Om de voortgang van het herstelplan te volgen en tijdig bij te sturen is een monitoringsplan opgesteld (zie bijlage 5). Het aanleveren van periodieke voortgangsinformatie is één van de voorwaarden die gemeenten verbinden aan de financiële bijdrage. De Jeugdautoriteit zal minimaal nog een jaar betrokken blijven om te monitoren op de voortgang van het herstelplan. Daarnaast zal met de Raad van Toezicht overleg plaatsvinden over het profiel voor de nieuwe bestuurder van XONAR die de huidige interim-bestuurder zal opvolgen. Daarnaast zal periodiek bestuurlijk overleg met XONAR gevoerd worden waarbij de financiële stand van zaken en de voortgang van het herstelplan besproken worden.

4. Alternatieven.

Als de gemeenten in Zuid-Limburg niet bereid zijn tot het doen van de gevraagde incidentele bijdrage dient het volledige zorgaanbod (inclusief professionals, jeugdigen en ouders) overgedragen te worden aan andere zorgaanbieders. Deze zorgoverdracht is een langdurig traject dat waarschijnlijk hogere kosten voor gemeenten met zich meebrengt zonder garanties op zorgcontinuïteit. Een faillissement is dan onvermijdelijk. Daarnaast bestaat het risico dat een deel van het personeel niet behouden blijft voor jeugdhulp terwijl er nu al krapte is op dat vlak. Als gemeenten niet in gezamenlijkheid tot een passende oplossing kunnen komen om de zorgcontinuïteit te borgen, dan

zal de Jeugdautoriteit opschalen naar het ministerie van VWS in het kader van de stelselverantwoordelijkheid. Een dergelijke opschaling wordt ingezet als blijkt dat ondanks alle mogelijke inzet en pogingen om tot consensus te komen, de continuïteit van jeugdhulp risicovol blijft. In het uiterste geval zal het ministerie de regie over de zorgcontinuïteit overnemen en zo nodig overgaan tot indeplaatsstelling.

5. Financiën.

In totaliteit verzoekt XONAR de jeugdhulpregio Zuid-Limburg om een incidentele financiële bijdrage van max. € 8,0 mln. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

a.	Frictiekosten:	€ 1,9 mln.
b.	Reorganisatiekosten:	€ 2,4 mln.
c.	Transitiekosten personeel:	€ 3,7 mln.
Totaal regio Zuid-Limburg		€ 8,0 mln.

Ad a. De hulpvormen Medisch Kinderdagverblijf (MKD) en gespecialiseerde Dagbehandeling (DB Xtra) en een aantal kleinere onderdelen zijn voor XONAR structureel verlieslatend en worden daarom overgedragen. Daarnaast wordt een deel van de leefhuizen afgestoten. Tijdens de overgangsperiode (geen nieuwe instroom) is er sprake van leegstand door onvolledige bezetting. De kosten om de continuïteit van zorg voor de bestaande cliënten tijdens deze 'leegloopperiode' te borgen bedragen € 0,8 mln. voor MKD, € 0,5 mln. voor DB Xtra en € 0,6 mln. voor de leefhuizen.
Ad b. De reorganisatiekosten bestaan voornamelijk uit inzet van externe expertise voor het opstellen van het herstelplan zoals de interim-bestuurder, juridische en financiële expertise.
Ad c. Transitiekosten af te bouwen en over te dragen personeel (in totaal ca. 131 FTE). Om personeel dat afscheid moet nemen van XONAR te behouden voor de sector wordt samengewerkt met andere jeugdhulpinstellingen in de regio met als doel personeel zoveel mogelijk te behouden voor de sector.

De bijdrage wordt aan XONAR verstrekt op basis van gerealiseerde kosten waarbij deze het genoemde maximum van € 8 mln. niet mogen overschrijden. Hierop zal een voorschot verstrekt worden van 60%. Vaststelling van de definitieve bijdrage vindt plaats op basis van een accountantsverklaring. Eventuele meeropbrengsten uit de verkoop van vastgoed worden hierbij in mindering gebracht op de gemeentelijke bijdrage. Het verstrekken van de bijdrage aan XONAR door gemeenten vindt plaats onder strikte nadere voorwaarden die schriftelijk worden vastgelegd. Zo dient er voor 1 januari as. een geactualiseerde begroting door XONAR te worden ingediend incl.

meerjarenbegroting, productenraming en onderhoudsplan. Op de uitvoering van het herstelplan vindt monitoring plaats conform het monitoringsplan (bijlage 5).

Conform het draaiboek Continuïteit Jeugdhulp is de verdeelsleutel voor de bijdrage van de 16 gemeenten vastgesteld op basis van het aantal jeugdigen in zorg per peildatum 1 juli 2022. Deze peildatum is vastgesteld toen bekend werd dat er sprake zou zijn van een herstelplan en een mogelijke financieringsvraag. De verdeling over de gemeenten is op basis van deze verdeelsleutel als volgt:

Maximale bijdrage per gemeente o.b.v. verdeelsleutel # cliënten in zorg ***per 01-07-2022****:*

	# cliënten	% aandeel	gevraagde steun € 8,0 mln.
Beek	38	1,93%	€ 154.472
Beekdaelen	54	2,74%	€ 219.512
Brunssum	34	1,73%	€ 138.211
Eijsden-Margraten	24	1,22%	€ 97.561
Gulpen-Wittem	13	0,66%	€ 52.846
Heerlen	634	32,22%	€ 2.577.236
Kerkrade	187	9,50%	€ 760.163
Landgraaf	170	8,64%	€ 691.057
Maastricht	382	19,41%	€ 1.552.846
Meerssen	21	1,07%	€ 85.366
Simpelveld	16	0,81%	€ 65.041
Sittard-Geleen	257	13,06%	€ 1.044.715
Stein	60	3,05%	€ 243.902
Vaals	16	0,81%	€ 65.041
Valkenburg aan de Geul	31	1,58%	€ 126.016
Voerendaal	31	1,58%	€ 126.016
Eindtotaal	**1.968**	**100,00%**	**€ 8.000.000**

Het aandeel van Maastricht bedraagt max. € 1.552.846. Dit wordt meegenomen in de Berap.

Exclusief deze bijdrage aan XONAR verwachten we in de Berap op Jeugd een positief resultaat van € 2,1 mln. positief.

6. Vervolg.

Met de financiële bijdragen van de gemeenten in Zuid-Limburg is XONAR in staat om het herstelplan uit te voeren en toe te groeien naar een rendement van minimaal 2% waarmee fluctuaties in de omzet binnen de reguliere bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen.

Gemeenten hebben bij de financiële bijdrage een aantal randvoorwaarden gesteld waaraan uitvoering zal worden gegeven:

- De Jeugdautoriteit onderschrijft de gekozen koers voor het uitvoeren van het herstelplan.
- Structurele monitoring van de uitvoering van het herstelplan en de bedrijfsvoering van XONAR op basis van een geactualiseerde meerjarenbegroting (incl. productenraming en onderhoudsplan) en periodiek door XONAR aan te leveren voortgangsinformatie die wordt voorgelegd aan gemeenten en de Jeugdautoriteit. (zie bijlage 5). Transparantie is nodig om met vertrouwen aan herstel te werken;
- Instemming bij het functieprofiel van de nieuwe bestuurder van XONAR zoals dat door de Raad van Toezicht zal worden opgesteld en advies bij de uiteindelijke benoeming;
- De Jeugdautoriteit neemt kennis van de onderzoeksvragen en uitkomst van het zorgvuldigheidsonderzoek (due diligence) naar een mogelijke fusie van XONAR met de Mutsaersstichting. Als de situatie daar aanleiding toe geeft zal de Jeugdautoriteit interveniëren. Daarnaast is er afhankelijk van de fusievorm toestemming van gemeenten nodig om bestaande contracten over te laten gaan op de gefuseerde organisatie. Gemeenten kunnen hier (redelijke) voorwaarden aan verbinden.
- Daarnaast zal periodiek bestuurlijk overleg met XONAR gevoerd worden door een vertegenwoordiging van de 16 gemeenten waarbij de financiële stand van zaken en de voortgang van het herstelplan besproken worden.

Als onderdeel van het herstelplan gaat XONAR een aantal onderdelen overdragen naar andere zorgaanbieders. Er wordt een kernteam opgesteld dat dit proces zal begeleiden. Met ouders/verzorgers van de cliënten van XONAR wordt gekeken wat het beste is voor hun kind en worden afspraken gemaakt voor eventuele zorgoverdracht naar een andere zorgaanbieder. Het uitgangspunt hierbij is dat de relatie tussen behandelaar en cliënt zoveel als mogelijk behouden blijft zodat de vertrouwensrelatie die onderdeel uitmaakt van een hulpverleningstraject in stand blijft. De uitfasering van de af te stoten onderdelen moet gereed zijn voor 1 januari 2024.

7. Participatie

De gemeenteraden van de 16 gemeenten in Zuid-Limburg zijn geïnformeerd in gezamenlijke raadsbijeenkomsten in februari en juli 2023.
XONAR verzorgt de communicatie naar de jongeren/gezinnen die bij XONAR in zorg zijn, naar het eigen personeel en naar verwijzers en andere ketenpartners.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris, De Burgemeester,

G.J.C. Kusters J.M. Penn-te Strake.

Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. *In te vullen door Documentbehandeling*., organisatieonderdeel BO Sociaal, no. *In te vullen door Documentbehandeling*

gelet op Jeugdwet

BESLUIT:

1. Het toekennen van een eenmalige, financiële bijdrage van maximaal € 1.552.846 aan stichting XONAR om de zorgcontinuïteit voor onze jeugdigen veilig te stellen.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van

de griffier, de voorzitter,

{{esl:Signer1:Signature:size(200,50)}} {{esl:Signer2:Signature:size(200,50)}}