Gemeente Leeuwarden

Continuïteitsplan JHF

Auteur	Astrid van Breeden
Datum	9 april 2024
Revisie	
0.1	First draft
0.2	Eerste tekstuele correctie
0.3	Aanvullingen JHF verwerkt
0.4	Overleg 26 maart 2024 verwerkt
0.5	Tekstvoorstellen aan aanvullingen van gemeente en JHF verwerkt
0.6	Tekstuele aanpassingen doorgevoerd 29 maart 2024
0.7	Aanpassingen n.a.v. overleg RvT JHF – gemeenten – JA 02-04-2024
1.0	Definitieve versie

INHOUD

1. Inleiding 1

2. Visie op doorontwikkeling jeugdzorg in Friesland 3

3. Scenario's 5
3.1 Ad 0. Geen interventies vanuit de gemeente 5
3.2 Ad 1. Instandhouding portfolio, ombouw Woodbrooders naar ZIB's 5
3.3 Ad 2. Het herijken van de complete portfolio 5

4. Zorginhoudelijk plan: Portfolio JHF 7
4.1 Versterken en bedrijfseconomisch gezond maken van core-activiteiten 8
4.2 Afstoten van niet-core activiteiten 8
4.3 Effecten op het zorglandschap 9

5. Financiën 10
5.1 Onderzoek KPMG 10
5.2 Uitgangspunten 10
5.3 Financiële aanpak 11
5.3.1 Toelichting 1: Cashflow sturing 11
5.3.2 Toelichting 2: Bevoorschotting en verrekenen van geleverde zorg 11
5.3.3 Toelichting 3: Steun vanuit VWS 11
5.3.4 Toelichting 4: Interventies in de bedrijfsvoering 11
5.3.5 Toelichting 5: Veiligheidsklep 13
5.4 Liquiditeit en steunvraag 13
5.5 Monitoring en bewaking 14

6. Externe regievoerder 15

Bijlage 1: Profiel externe regievoerder 16
Bijlage 2: Afwegingskader 17
Bijlage 3: Proces gemeenten 19

1 Inleiding

In de afgelopen 20 jaar is het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp verviervoudigd. Van 1 op de 27 naar 1 op de 7. De belangrijkste oorzaken zijn de toenemende prestatiedruk bij jonge mensen, de focus op normafwijkend gedrag (waarbij de norm steeds smaller wordt en er dus eerder een kind een afwijking blijkt te hebben) en het medicaliseren van dat gedrag. Bovendien is jeugdhulp een verdienmodel geworden, waarbij aanbod ook vraag creëert.

De decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten was een gedeeltelijke systeemaanpassing en bood geen instrumenten om deze oorzaken aan te pakken. Gemeenten kregen wel de taken en verantwoordelijkheden, maar onvoldoende de bevoegdheden mee. Ook is het stelsel van zelfstandig opererende zorgorganisaties, met de focus op eigen bedrijfsvoering, in stand gehouden. De vraag naar zorg bleven stijgen en de kosten van jeugdhulp voor gemeenten beslaan ondertussen zo'n 10% van het totaal budget. Dit gaat ten koste van andere voorzieningen in de gemeente.

De ambitie om deze patronen te doorbreken is groot. De Regiovisie 'Mei-inoar foar ûs bern' legt een stevige basis voor passende en kwalitatief hoogwaardige jeugdhulp. Alle Friese gemeenten investeren in positief opgroeien, een sterke basis, sterke preventie, duurzame effectieve hulp en integraal werken dichtbij de jongere en het gezin. Vier urgente thema's zijn geselecteerd:

1. Betere aansluiting tussen onderwijs en zorg
2. Werken in partnerschap
3. Het versterken van wijk- en gebiedsteams
4. Meer inzet van ervaringsdeskundigen.

Dit sluit aan bij de landelijke Hervormingsagenda.

Tegelijkertijd zit het grootste deel van de (systeem)jeugdzorgaanbieders in Nederland in zwaar financieel weer. Ook Jeugdhulp Friesland (JHF), de grootste jeugdzorgaanbieder in de regio Friesland. In 2021 is door de gemeenten aangedrongen op een extern onderzoek naar de bedrijfsvoering. Dat is in de zomer van 2023 door KPMG opgeleverd. Daarin kwamen structurele knelpunten naar voren. KPMG gaf advies over het oplossen van deze knelpunten.

De wethouders en de Raad van Toezicht gingen met elkaar in gesprek om te verkennen of beelden en urgentie gedeeld werden. Dat bleek zo te zijn. Daarna is door de wethouder van de centrumgemeente Leeuwarden opgeschaald naar de Jeugdautoriteit.

Vanaf januari 2024 werkte de Regievoerder namens de gemeenten en het Bestuur van Jeugdhulp Friesland vanuit het Draaiboek van de Jeugdautoriteit. In eerste instantie vanuit trede 3 voor de organisatie (zorgelijk) en trede 4 voor de locatie Woodbrookers (problematisch). Een aantal weken later is door de Regievoerder, JHF en de Jeugdautoriteit bepaald dat de hele organisatie in trede 4 ingeschaald moet worden.
Bij deze inschaling moet de Regievoerder een Continuïteitsplan opstellen. De gemeente is vanaf dat moment dus penvoerder geworden. Dit ligt er nu, als

product van een intensieve samenwerking tussen JHF en de gemeenten. Het Continuïteitsplan betekent voor JHF een gedurfde stap naar een toekomst zonder gesloten jeugdzorg in de vorm die we nu kennen en uiterlijk in 2030 moet stoppen, kwalitatief hoogwaardige zorg op een smaller portfolio dan nu en met een duurzaam gezonde bedrijfsvoering.

Voor de gemeenten betekent dit Continuïteitsplan ook dat de gesloten jeugdzorg in de huidige vorm en op de huidige locatie stopt, de organisatie JHF blijft bestaan en daarmee de continuïteit van (hoog)specialistische zorg blijft geborgd in Friesland en dat de uitvoering van het plan voor nu geen extra middelen van de gemeenten vraagt.

Het is goed om de (formele) relatie tussen gemeenten en zorgaanbieder uit te leggen. Om te verklaren waarom gemeenten deze inspanning in de afgelopen maanden hebben gericht op de financiële situatie van een zorgaanbieder.

Eerder in deze inleiding staat dat de gemeenten wel de taken en verantwoordelijkheden voor de jeugdhulp hebben gekregen maar niet alle bevoegdheden. De gemeenten hebben alleen een dienstverleningsovereenkomst met de aanbieder (al dan niet via SDF). Daarbij heeft de aanbieder de plicht bepaalde typen zorg te verlenen. JHF is als aanbieder een zelfstandig opererende stichting, waarbij de gemeenten geen statutaire invloed hebben. Ook niet als de continuering van de stichting in het geding is. In tegenstelling tot het (openbaar) onderwijs hebben gemeenten geen wettelijke bevoegdheid die hen de mogelijkheid geeft om de continuïteit van zorg bij aanbieders als JHF te waarborgen. In de verantwoordelijkheid voor de gemeenten om te zorgen voor voldoende zorgaanbod in de regio hebben we alleen de mogelijkheid om dat aanbod te contracteren. De meeste systeemverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk. Hier vallen zowel de inspectie (IGJ) als de Jeugdautoriteit onder.

Vanuit de verantwoordelijkheid bij gemeenten is in een situatie waarin de continuïteit van zorg aan kinderen en hun gezinnen onder druk staat maar één oplossing: er samen met de zorgaanbieder een oplossing in vinden. Niets doen is geen optie. Ook als niets doen leidt tot faillissement staat de continuïteit zodanig onder druk dat de gemeenten moeten acteren en eigenaarschap moeten tonen.
Het eigenaarschap van de gemeenten is om de Jeugdautoriteit in te schakelen en (met een behulpzaam en beproefd draaiboek) samen met JHF tot een duurzame oplossing te komen.

Dit Continuïteitsplan is het startschot en de bouwtekening voor een duurzaam herstel van JHF. De onmiddellijk volgende stap is het uitvoeringsplan.

In het Continuïteitsplan worden drie scenario's beschreven. Deze opties worden voorzien van een advies van de Raad van Bestuur van JHF en de regievoerder gemeente Leeuwarden. Ze worden ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad van Toezicht van JHF. De Raad van Toezicht besluit over afwijking van de statutaire taken en organisatievorm. Afhankelijk van de besluitvorming hebben de cliëntenraad en ondernemingsraad advies- of instemmingsrecht.

2 Visie op doorontwikkeling jeugdzorg in Friesland

Gemeenten en JHF kwamen tot een gezamenlijke visie op continuïteit, kwaliteit en betaalbaarheid van jeugdhulp. Deze visie wordt ook omarmd door de Raad van Toezicht van JHF.

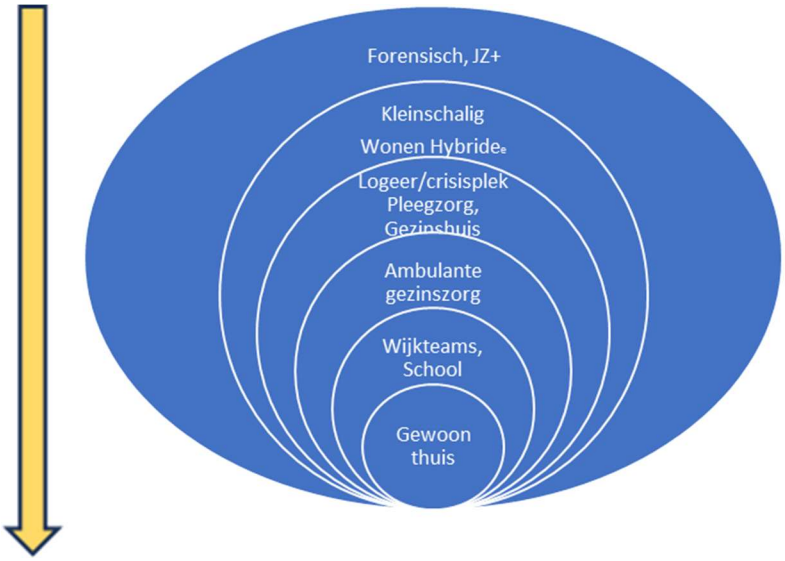
Uitgangspunt zijn de stevige opgaven in de jeugdhulpsector, het sociaal domein en aanpalende sectoren. Voor het jeugddomein zijn voor de landelijke ambities de Hervormingsagenda Jeugd en het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming leidend: gezinsgerichte aanpak, versterking van de lokale teams, betere samenwerking in de jeugdhulp- en beschermingsketen en een afname van uithuisplaatsingen en gesloten jeugdzorg.

Vanuit de Fryske regiovisie Jeugdhulp (Mei-inoar foar ús bern) en de uitvoeringsagenda 3Noord, zetten gemeenten en JHF zich in voor jeugdhulp met aantoonbare duurzame effecten. Het gaat om passende en flexibele hulp, vanuit het principe van matched care, en een goed samenspel met jeugdigen, ouders, verwijzers, onderwijs en andere belangrijke betrokkenen voor het gezin.

Veel vragen over jeugdhulp ontstaan in de omgeving van de jeugdige. In dat geval is het kind niet de oorzaak terwijl bij problemen de stap snel wordt gezet om het kind te begeleiden of te behandelen. De focus moet op het gezin liggen. Er wordt eerst aan contextproblemen gewerkt voordat een kind jeugdhulp krijgt. Via een gezinsgerichte, verklarende analyse kunnen we beter begrijpen wat de wortels zijn van de (jeugd)hulpvraag. Dit kan leiden tot heel andere oplossingen, aanvullend of buiten de jeugdhulp.

- De eerste stap is om vanuit Jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, onderwijs, sociale basis, wijkteams gerichte ondersteuning te bieden en mee te blijven lopen met een gezin;
- Als dit niet genoeg is, kan ambulante zorg worden ingezet met de expertise van JHF;
- Als ook dit onvoldoende is, zijn er mogelijkheden om tijdelijk het gezin of jeugdige te ontlasten d.m.v. logeerplekken of crisisplekken als het echt mis gaat. Ook kan een beroep gedaan worden op (deeltijd) pleegzorg en gezinshuizen;
- Is ook dat niet genoeg? Dan zijn er Kleinschalige Woonvormen, waar de jeugdigen verblijven, maar altijd met het perspectief om terug te keren in het gezin of een eigen zelfstandige plek in de samenleving te krijgen. De ambitie is om, samen met de IGJ, GI's/regiecentrum, gemeenten, GGZ en Jeugdzorg Nederland, toe te werken naar een hybride model waarbij het ook mogelijk is om gesloten hulp te bieden. Vanuit een rechtelijke machtiging met toestemming tot vrijheidsbevorderende maatregelen. Hiervoor moeten deze eenheden erkend worden door de IGJ;
- En als ook dit niet genoeg is, bijvoorbeeld de forensische zorg, dan schalen we op naar één bovenregionale voorziening. Visie is dat dit

ook kleinschalig vorm krijgt, volgens hervormingsagenda en regiovisie. De aantallen zijn klein, de gevraagde expertise zeer specifiek.



Het doel is altijd om weer naar een ‘binnencirkel’ terug te gaan. JHF heeft een expliciete rol in de 3e, 4e en 5e cirkel: ambulante gezinsondersteuning, pleegzorg/crisisplek en (hybride) kleinschalig woonvoorzieningen.

Daarnaast is de verbinding tussen de cirkels essentieel. Juist hierop, in die verbindingen, moeten de gemeenten de regie organiseren.

We willen samen bijdragen aan de ambitie van nul jeugdigen in de gesloten jeugdzorg in 2030. Daarnaast willen we dat jeugdigen zo veel mogelijk thuis hulp ontvangen. Dus ook in de ‘reguliere’ residentiele jeugdhulp willen we toewerken naar duurzame ambulante oplossingen, zodat uithuisplaatsing voorkomen kan worden. Daarbij is ook regie nodig op het samenspel met gemeentelijke toegang en de GI’s, niet alleen in de cirkel van ondersteuningsvormen.

We willen dus versneld toewerken naar de situatie die anders met 0 opvang in 2030 zou gaan ontstaan: *van ‘gesloten’ naar ‘ hybride’ naar ‘thuis’*.

3 Scenario's

Er zijn drie scenario's beschreven. Het betreft (0) niks doen, (1) instandhouding en ombouw naar ZIB en (2) herijken van de portfolio. De scenario's worden hieronder verder beschreven.

3.1 Ad 0. Geen interventies vanuit de gemeente

Op dit moment is de financiële situatie van JHF zo dat zonder interventie op korte termijn, de organisatie in betalingsonmacht komt en daarmee komt de continuïteit, kwaliteit en beschikbaarheid van jeugdzorg voor een grote groep jeugdigen in het geding.

In meerjarenperspectief zijn de lasten en baten niet in evenwicht. Dit leidt tot negatieve exploitatieresultaten die primair vanuit eigen vermogen worden aangezuiverd. De bodem van het eigen vermogen is in zicht. Er is een verschil tussen korte en lange termijn. Op korte termijn is liquiditeit nodig om de organisatie te behoeden voor betalingsonmacht. Op de langere termijn (> 2026) zijn structurele interventies nodig om de lasten en baten in evenwicht te brengen en te zorgen voor een normale brutomarge.

3.2 Ad 1. Instandhouding portfolio, ombouw Woodbrookers naar ZIB's

JHF wilde JeugdzorgPlus aanbieden in de vorm van Zeer Intensieve Behandelgroepen (ZIB's). Dit na gesprekken met Sociaal Domein Fryslân (SDF). In het najaar van 2023 opende die een aanbestedingskavel JZ+, om binnen de provincie Fryslân een passende zorgvorm te bieden voor jeugdigen met een (voorwaardelijke) rechterlijke machtiging gesloten jeugdzorg. JHF wilde deze groepen opstarten op de locatie Kortehemmen, waar voorheen Woodbrookers gevestigd was, om deze daarna te verplaatsen naar andere locaties.

Het opstarten van de nieuwe groepen vraagt echter om een grote investering. Zowel in de ontwikkeling van het behandel- leefklimaat, het werven en opleiden van medewerkers en benodigde vastgoedinvesteringen. Dit is ook een extra tussenstap in de ambitie naar 0 gesloten plaatsingen in 2030 en leidt af van de gewenste ontwikkeling van een passende zorg in 3Noord verband. Gemeenten en JHF vinden samen dat dit geen wenselijk scenario is, maar willen versneld naar het derde scenario.

3.3 Ad 2. Het herijken van de complete portfolio

Zoals eerder genoemd is in maart 2024 opgeschaald naar trede 4 van het "Draaiboek continuïteit jeugdhulp". Alle producten van JHF bleken namelijk qua bruto marge verlieslatend zijn, niet alleen de JeugdzorgPlus. Bij trede 4 ligt de focus op het afstoten van niet-core activiteiten en het afstoten van verlieslatende delen van de exploitatie.

De visie op de doorontwikkeling van de jeugdhulp in Friesland en het inzicht dat het hele portfolio van JHF verlieslatend is, vraagt om een herijking van het complete portfolio. Vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het in stand houden van een jeugdzorglandschap, en als afgeleide daarvan het regionale opdrachtgeverschap, is gekeken naar een aantal punten. Welke Unique Selling Points heeft JHF, wat is hun positie in de markt en of er andere

aanbieders zijn die hetzelfde product kunnen bieden. JHF heeft een vergelijkbaar onderzoek gedaan: in welke producten zijn we goed en waarop zit een rendabele marge, voor welke geldt dat niet en zouden we dus willen afstoten? Gemeente en JHF gingen hierover samen in gesprek. Samen kwamen zij tot een gezamenlijke visie, die in het voorgaande hoofdstuk is opgenomen.

Dit scenario houdt in: het versterken van de expertise van JHF, het vraaggericht uitbouwen van hoog specialistische ambulante hulpverleningsvormen en de doorontwikkeling van Kleinschalige Woonvoorzieningen (KWV's) naar woonvormen waar hybride opgenomen kan worden. Dit laatste betekent dat jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdhulp hier ook behandeld kunnen worden en dat afschalen op dezelfde locatie mogelijk is. Op deze manier houdt Friesland de plaatsen voor JeugdzorgPlus en wordt op de meest flexibele wijze voorgesorteerd op de ambitie van nul gesloten plaatsingen in 2030.
Vervolgens is dit scenario ook samen verder uitgewerkt. Op de andere scenario's gaat dit Continuïteitsplan niet verder in.

4 Zorginhoudelijk plan: Portfolio JHF

JHF is een zorgaanbieder voor hoogspecialistische jeugdhulpverlening, met de maatschappelijke taak om goede zorg te bieden aan gezinnen met de meest complexe hulpvragen. Dat doet JHF met ongeveer 550 medewerkers voor ruim 2500 jeugdigen en gezinnen. JHF grijpt de crisissituatie aan om stevige zorginhoudelijke keuzes te maken. Daardoor komt er perspectief én de organisatie sorteert voor op de landelijke en regionale ambities waar we samen voor staan. In dat licht keek de organisatie kritisch naar het eigen productportfolio. JHF richt zich sterker op haar competenties als hoogspecialistische jeugdzorgaanbieder voor de meest complexe hulpvragen. De aanwezige expertise wordt ingezet op basis van matched care principe: de juiste hulp op het juiste moment, zo licht als kan en zo zwaar als nodig. De leidende principes van JHF zijn het kompas om vorm en inhoud te geven aan de transformatieambities, zoals de beweging naar 0 gesloten plaatsingen en normaliseren.

De drie leidende principes zijn:

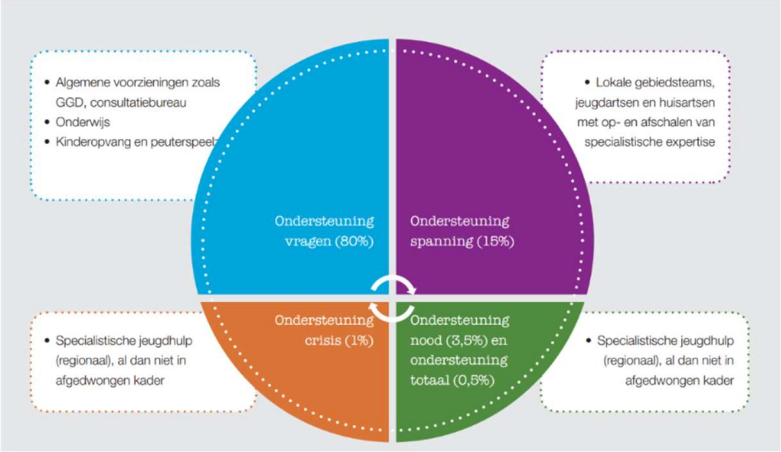
- We bieden systemische, gezinsgerichte hulpverlening in het hele proces van aanmelding tot nazorg.
- We werken resultaatgericht met elkaar, kinderen, gezinnen, verwijzers en (keten)partners.
- We tonen en verwachten (persoonlijk) leiderschap. In het samenspel met gezinnen, verwijzers, (keten)partners en in onze interne organisatie.

Vanuit de gezamenlijke visie en het belang van de continuïteit van jeugdhulp, geven gemeenten en JHF de voorkeur aan voorgenoemd scenario 2.
Voor het portfolio van JHF betekent dit het volgende:

- Voortbouwen op producten waar JHF competent in is en die de organisatie economisch gezond maken;
- Het afschalen van andere producten waarvan JHF niet op korte termijn in staat is om zelf de benodigde kritische zorgkwaliteit op peil te houden of brengen binnen de beschikbare financiële en personele kaders;
- Het stopzetten van het huidige JeugdzorgPlus-aanbod op locatie Woodbrookers (uiterlijk 1 juli 2024, waarschijnlijk kan het eerder, datum in overleg met gemeente te bepalen);
- Het stopzetten van de ontwikkeling van de Zeer Intensieve Behandelgroepen (ZIB's) als alternatief voor het zorgaanbod van Woodbrookers;
- Behoud van de functie en expertise voor de JeugdzorgPlus-populatie door KWV's te ontwikkelen waar hybride opgenomen kan worden. Dit zijn woonvormen waar zowel jeugdigen mét een machtiging gesloten jeugdzorg behandeld worden als jeugdigen zónder deze machtiging. JHF sorteert daarmee flexibel voor op 0 gesloten plaatsingen in 2030.
- JHF verkent op dit moment het aanbieden van de crisisbedden vanuit het vrijwillig kader voor jeugdigen van 0-17 jaar op één locatie vanuit één team. Hierin werken we samen met in ieder geval Kinnik van GGZ Friesland en Alliade.

4.1 Versterken en bedrijfseconomisch gezond maken van core-activiteiten

De core-activiteiten van JHF richten zich op de jeugdigen en gezinnen met (zeer) complexe en/of meervoudige problematiek, met een hulpvraag vanuit de kwadranten ‘ondersteuning crisis’ en ‘ondersteuning nood’ (Figuur 2). JHF heeft gespecialiseerde kennis in huis en heeft jarenlange ervaring met passende hulpverlening te bieden bij deze hulpvragen. Diagnostiek, multidisciplinaire (dag)behandeling voor jonge kinderen, hoogspecialistische ambulante hulpverlening, psychotherapeutische behandeling, pleegzorg, gezinshuizen, spoedhulp en hybride kleinschalige woonvoorzieningen horen bij deze core-activiteiten. Het doel is, aansluitend bij de Friese regiovisie, om zo vroeg mogelijk in te grijpen (op jonge leeftijd) en zoveel mogelijk thuis (ambulant) om uithuisplaatsingen te voorkomen of te verkorten.



Bij de intakefase van het behandeltraject kijkt JHF vanuit een systemische en gezinsgerichte verklarende analyse proactief naar:

- De passendheid van de inzet van jeugdhulp, of dat andere ondersteuning/hulpverlening nodig is voor of aanvullend op het traject bij JHF (bijvoorbeeld schuldhulpverlening voor ouders);
- De inzet van een ambulante maatwerkconstructie binnen het gecontracteerde aanbod van JHF (bv door middel van een flexibel interventieteam in de thuissituatie);
- De inzet van een tijdelijke opvang of opname tijdens het ambulante behandeltraject;

In geval van noodzakelijke uithuisplaatsing gaat de jeugdige naar een zo thuis mogelijke plek, in een (netwerk)pleeggezin, gezinshuis of kleinschalige woonvoorziening.

Er is nog geen afweging geweest om producten toe te voegen die het portfolio meer in balans brengen (zorginhoudelijk en/of qua bedrijfsvoering en/of qua cliëntreis). We stellen voor dit mee te nemen in het uitvoeringsplan.

4.2 Afstoten van niet-core activiteiten

Er is al veel werk verzet om te beoordelen welke (niet-core) zorgproducten kunnen worden afgestoten of waar mogelijk krimp of transformatie kan plaatsvinden. Om definitief besluiten te nemen tot afstoten en overdragen moet de impact nog getoetst worden vanuit het perspectief van de gemeenten op continuïteit van zorg en een dekkend zorglandschap. Aan de andere kant zijn er producten die volgens de gemeenten kunnen worden afgestoten, maar die vanuit een samenhangend zorgaanbod door JHF behouden moeten blijven. Voor deze producten, die in financieel opzicht

minder direct impact hebben, stellen we voor om de uitwerking in het uitvoeringsplan te doen.

4.3 Effecten op het zorglandschap

Om de continuïteit van zorg te waarborgen is een goed voorbereide overdracht van zorg nodig. De overdracht van af te stoten producten wordt uitgewerkt in het uitvoeringsplan. Het gaat niet alleen om overdracht van zorg, maar ook om het aanbod samen op te pakken met andere aanbieders met kennis op dit gebied.

Bij jeugdigen/gezinnen die ondersteuning ontvangen vanuit de niet- core activiteiten moet een overweging worden gemaakt of de ondersteuning doorgezet moet worden door:

- Andere gecontracteerde aanbieder(s). Daarbij moet gekeken worden of deze daartoe in staat zijn qua aantal jeugdigen en gevraagde expertise OF
- Dat ondersteuning afgebouwd/ afgerond kan worden en/of overgedragen naar voorliggende voorzieningen (gebiedsteams).

Er moet altijd sprake zijn van een warme overdracht.

In de contracten is opgenomen dat er een exit procedure is van 6 maanden. In deze tijd kan samen met de jeugdige en/of ouders toegewerkt worden naar het vervolg van de hulpverlening. Onderdeel van de zorgoverdracht is het onderzoeken van de mogelijkheden en bereidheid van andere aanbieders om medewerkers een arbeidscontract aan te bieden. Dit is belangrijk, omdat de behandelrelatie met de cliënten zo in stand kan blijven.

5 Financiën

Om het zorginhoudelijke plan te kunnen realiseren en borgen, moet JHF een gezonde bedrijfsvoering ontwikkelen. Uitgaven en inkomsten moeten in meerjarenperspectief in evenwicht zijn, inclusief de noodzakelijke marge. Nu is er geen evenwicht.

De afgelopen jaren dekte JHF een negatief exploitatieresultaat vanuit eigen vermogen. Dit leidde tot een slechte liquide positie. Zonder interventies komt Jeugdhulp in de maand mei 2024 in problemen met het voldoen aan haar betalingsverplichtingen. Op korte termijn is voor de organisatie liquiditeit nodig. Op middellange termijn interventies die structuurversterkend doorwerken.

5.1 Onderzoek KPMG

In de zomer van 2023 kreeg KPMG opdracht om onderzoek te doen naar de financiële situatie bij JHF. Dit rapport toont een aantal oplossingsrichtingen om de financiële positie weer te stutten. Met dit Continuïteitsplan wordt het grootste deel van de aanbevelingen uit het KPMG-rapport ten uitvoer gebracht.

5.2 Uitgangspunten

Er zijn voor de organisatie interventies nodig om financieel gezonder te worden. In dit hoofdstuk wordt dit verder uitgelegd. Belangrijk is daarbij dat elke maatregel moet bijdragen aan de volgende uitgangspunten:

- In 2026 de lasten en baten minimaal in structureel evenwicht, inclusief marge;
- De kosten van afbouw moeten in evenwicht zijn met de besparingen, dus minimaal budgettair neutraal of beter;
- Het tarief dat contractueel is vastgelegd vormt de basis en maximale ruimte voor het kostenniveau;
- Dit tarief is ook de basis voor de interne kostprijsberekening;
- De kosten van de producten moeten in 2026 minimaal 2% lager liggen dan het tarief dat bij gemeenten wordt gedeclareerd. Dit om een buffer op te bouwen voor onvoorziene kosten, innovatie en weerstandsvermogen;
- Het is niet toegestaan om tekorten van het ene product te verrekenen met de positieve resultaten van een ander product. Zo wordt voorkomen dat onrendabele producten een molensteen voor de organisatie worden;
- Een niet-dekkende kostprijs levert een bezuinigingstaakstelling op;
- Een administratieve inrichting die uniform het zorgrendement op producten kan rapporteren;
- In het uitvoeringsplan worden afspraken gemaakt over de hoogte van frictiekosten die buiten de SPUK vallen en de dekking van deze kosten.

5.3 Financiële aanpak

Voor de continuïteit van zorg en de rol van Jeugdhulp wordt de financiële aanpak gericht op een aantal stappen. Dit zijn:

1. Cashflow sturing door JHF op het snel factureren van geleverde zorg;
2. Bevoorschotting van zorg door de overheid;
3. Steun vanuit VWS;
4. Interventies in de bedrijfsvoering;
5. Veiligheidsklep.

5.3.1 Toelichting 1: Cashflow sturing

Het verlenen van zorg betekent feitelijk voorfinancieren. De zorgorganisatie levert de prestatie door inzet van mensen en hulpmiddelen (o.a. gebouwen). Zodra de prestatie is geleverd volgt facturatie (en betaling). Door de tijd tussen de geleverde prestatie en facturatie kort te houden, blijft de onderhanden werkpositie laag. Dit is goed voor de liquiditeit.

5.3.2 Toelichting 2: Bevoorschotten en verrekenen van geleverde zorg

Tussen de gemeente(n) en JHF moeten nog enkele openstaande posten met elkaar verrekend worden. Het gaat hier om:

- De afrekening van hoog specialistische zorg (bovenop de lump sum vergoeding) ;
- De betaling van geleverde zorgkosten cliënten JZ+;
- De nacalculatie na berekening van O3M (Open drie Milieu);
- De kosten van af- en ombouw JZ+ vooruitlopend op de SPUK 2024 frictiekosten JZ+ en overig residentieel.

Samengevat bevat de bevoorschotting dus de daadwerkelijk gemaakte kosten van JHF waar vergoeding tegenover staat. De vergoeding komt vanuit de Friese Gemeenten en wordt afgewikkeld door het SDF. Hierbij wordt gebruik gemaakt van vaststellingsovereenkomsten. De omvang van de bevoorschotting bedraagt afgerond € 2.5 miljoen.

5.3.3 Toelichting 3: Steun vanuit VWS

De Jeugdautoriteit heeft de rol om onafhankelijk toe te zien op het tot stand komen en uitvoeren van een Continuïteitsplan. De autoriteit heeft een zelfstandige bevoegdheid en werkt onder de vleugels van VWS. Voor casussen zoals nu bij JHF speelt kan VWS aan de transitie bijdragen via een lening. De voorwaarden voor een lening zijn een goed Continuïteitsplan en draagvlak voor het plan vanuit de deelnemende gemeenten. De lening bedraagt € 2.5 miljoen en kan voor de zomer van 2024 klaar zijn. Terugbetaling is voorzien voor het jaar 2026 en in de exploitatie wordt rekening gehouden met de rentelasten die gepaard gaan met de lening.

5.3.4 Toelichting 4: Interventies in de bedrijfsvoering

Aanpassingen in het portfolio, afstoten van producten en transitie zijn allemaal zaken die gepaard met aanpassingen in de bedrijfsvoering. Niet

alleen in het primaire proces maar ook in de centrale overhead. Samen met de Jeugdautoriteit is een ruim scala aan noodzakelijke interventies geformuleerd. Elke interventie is voorzien van een bedrag wat het moet opleveren, maar ook het moment waarop de interventies verzilverd moet zijn. De interventies lopen van aanpassing in het portfolio, afstoten van vastgoed, minder inkoop, vermindering op personeel niet in dienst, tot vermindering in de centrale overhead. De exacte details van alle interventies bevatten bedrijfs- en concurrentiegevoelige informatie en worden niet in detail getoond. Zoals genoemd zijn de interventies bekend bij de Jeugdautoriteit en onderstaande niet-limitatieve opsomming geeft een beeld van de interventies:

- Vacaturestop.
- Reductie verzuim.
- Investeringstop.
- PNIL, reductie inzet personeel niet in loondienst;
- Tijdelijke aanstellingen beëindigen.
- Eén voordeur: JHF richt één voordeur in. Per 1 mei wordt deze voordeur actief. Een werkgroep van 6 collega's, (gedragswetenschappers, jeugdzorgwerkers en administratief medewerkers) bereiden dit nu voor. Hierin betrekken ze actief verwijzers. Eén voordeur betekent dat een intake en eventuele extra diagnostiek van alle nieuwe cliënten via dit team verloopt. Ook verlengingen of interne verwijzingen verlopen via dit team. Dit leidt tot snellere plaatsing bij passende zorgvormen.
- Herinrichting overhead.
- Verhogen zorgrendement: De afdelingen in het primaire proces richten hun werkprocessen effectiever in. Een eerste inschatting is dat de formatie hierdoor in ieder geval met 24 medewerkers kan worden verlaagd.
- Verkoop vastgoed.
- Cultuuromslag.
- Herinrichting management.

Het doorvoeren van de interventies moet leiden tot een structureel evenwicht in lasten en baten in 2026, inclusief de noodzakelijke marge. De interventies zullen zeker leiden tot frictiekosten voor ombouw. Er wordt gekoerst op het benutten van de SPUK-middelen die hiervoor bestemd zijn.

Het pakket aan interventies is niet geheel risicovrij. Als een interventie in de praktijk zeer weerbarstig is en tot vertraging leidt, dan heeft dit ook tot effect dat het doel voor 2026 onder druk komt te staan. Daarom moet het pakket aan interventies taakstellend zijn. Dat wil zeggen dat als een interventie niet blijkt te werken, dat direct een alternatieve interventie van kracht wordt.

Het realiseren van de interventies gaat niet zonder slag of stoot binnen de beschikbare capaciteit en middelen van JHF. Frictiekosten tijdens de uitvoering zijn dan ook niet uitgesloten. Bij de uitwerking van de interventies wordt de omvang duidelijk, zodat in het uitvoeringsplan de raming en dekking van deze kosten duidelijk wordt.

5.3.5 Toelichting 5: Veiligheidsklep

De hiervoor vermelde interventies zijn een eerste stap naar het financieel gezond maken van de organisatie. Het financieel plaatje van dit Continuïteitsplan geeft globaal de impact op de financiën weer. Met de snelheid waarin dit Continuïteitsplan is opgesteld, zijn een aantal aannames gedaan die verder moeten worden uitgewerkt in het uitvoeringsplan. In het uitvoeringplan vindt een gedetailleerde uitwerking van de interventies plaats en wordt een compleet beeld gegeven van alle maatregelen.

De samenstelling van de vier bovengenoemde maatregelen bieden aan de ene kant het hoofd aan de acute liquiditeitsproblematiek. Tegelijkertijd biedt het ook de koers en richting om in 2026 in financieel evenwicht te komen.

Toch is voor de zekerheid in dit plan nagedacht over het managen van risico's. Als de interventies in de bedrijfsvoering (4) onverhoopt ergens spaak lopen, kan de veiligheidsklep worden gelicht. Deze veiligheidsklep ziet erop toe dat het resterende vastgoed via een sale-lease back constructie wordt weggezet.

- Een mogelijke overweging vanuit de regievoerder en de jeugdautoriteit is om de externe middelen, ter ondersteuning van de liquiditeit, op een derdenrekening te plaatsen. Die is voor bedragen > € x,-- door JHF alleen te krijgen met goedkeuring van de regievoerder (hoofdstuk 5). Dit wordt later nog bepaald.

Door het samenspel van het snijden in het zorgportfolio, aangevuld met de door JHF ingezette interventies (bron: KPMG-rapport; zie onderstaand), is de koers ingezet op structureel evenwicht tussen lasten en baten in 2026.

5.4 Liquiditeit en steunvraag

Van februari 2024 tot en met medio maart werkte JHF hard om cijfers inzichtelijk te maken, interventies voor structuurversterking te ontwerpen en inschattingen te maken van de liquiditeitsbehoefte. In deze periode was lange tijd onduidelijk of er een (financiële) steunvraag aan de gemeenten zou worden gericht. Intussen is dat duidelijk geworden, maar eerst de liquiditeit.

Zonder interventies op liquiditeit komt JHF op zeer korte termijn in de problemen met het voldoen van haar financiële verplichtingen. Acute actie is dan ook noodzakelijk. Op grond van alle door JHF geleverde cijfers is een eenmalige injectie van € 5 miljoen nodig. In dit plan is voorzien dat de liquiditeitssteun wordt gedekt uit twee bronnen, te weten: het afrekenen van reeds geleverde zorg en bevoorschotting vanuit de gemeente van € 2.5 miljoen en een lening van VWS van € 2.5 miljoen. (zie ook hoofdstuk 5.3).

Met dit antwoord op de liquiditeitsvraag, komt ook de vervolgvraag of er nog aanvullende steun aan de gemeenten wordt gevraagd. Dat is zeker niet uitgesloten. De om- en afbouw (transitie) brengt de nodige kosten met zich mee. Op grond van de huidige kennis wordt dit geschat op een omvang van € 4 miljoen. Deze kosten worden deels gedekt uit SPUK-middelen. Verwacht wordt dat SPUK niet in alle financiële dekking kan voorzien. Dit betekent dat tijdens de uitvoer van het Continuïteitsplan nog een onderbouwde steunvraag aan de gemeenten wordt gesteld. De grondslag hiertoe ligt in de om- en afbouw van de gesloten zorg. In de informatiestroom naar de gemeenten die

gepaard gaat met dit Continuïteitsplan, wordt een vooraankondiging van een mogelijke toekomstige steunvraag vermeld.

5.5 Monitoring en bewaking

De inzet voor het Continuïteitsplan ziet toe op het realiseren van inhoudelijke keuzes in de portfolio. Maar daarnaast zijn er ook nog vele interventies vanuit een eerdere KPMG-bedrijfsanalyse van 2023. Het bewaken van het effectief doorvoeren van de maatregelen is onontbeerlijk. Deze vorm van actieve bewaking wordt 'high control' genoemd. Elke maand rond de 20e kalenderdag wordt een monitor opgemaakt die inzicht geeft in:

- De reguliere exploitatie, inclusief cashflow;
- Een inhoudelijke voortgangsrapportage van de getroffen maatregelen en interventies;
- Een financiële vertaling van het effect van de maatregelen en interventies;
- Een doorkijk naar boekjaar 2026 op balanswaarden en exploitatie evenwicht;
- De sleutelwaarden zoals solvabiliteit, liquiditeit en KPI's

De opgemaakte rapportage wordt ter beschikking gesteld aan JHF, JA, de externe regievoerder (zie hoofdstuk 6) en de Friese gemeenten. De gemeente(n) kunnen op hun beurt de monitorinformatie gebruiken om overige gemeenteraden en colleges van B&W in Friesland te informeren en te rapporteren.

Bovenstaande manier van monitoring zit vooral op het bewaken van de interventies die gepleegd worden, kerngetallen die snel aangeven of de organisatie richting de 'safe zone' beweegt. Maar het draait ook om de inhoud: de zorg. Naast de financiële rapportage moet ook de kwaliteit van de geleverde zorg bewaakt blijven. Het samenstel van de inhoudelijke zorgrapportage, aangevuld met het financiële beeld, moet een compleet beeld leveren.

6 Externe regievoerder

Op 1 maart 2024 is de voortgang van de ontwikkelingen bij JHF besproken met een afvaardiging van de 18 gemeenten, de stuurgroep van gemeenten zoals beschreven in het draaiboek continuïteit jeugdhulp. De stuurgroep heeft aangegeven voorwaarden te stellen aan een eventuele financieringsvraag:

- Onderpand bij een hypothecaire lening;
- Regie op de totstandkoming én uitvoering van het Continuïteitsplan;
- Deze regie verder vorm geven via een externe regievoerder met een heldere opdracht,

Voor de fase tot en met de oplevering van het Continuïteitsplan vulde de gemeente Leeuwarden de rol van regievoerder in. Een externe regievoerder die toeziet op de uitvoering van het plan, verkleint de afhankelijkheid van rapportages en overleggen. JHF onderschrijft dat dit bijdraagt aan een goede samenwerking. Gemeente en JHF komen zo weer terug in hun eigen rol. De gemeente Leeuwarden werft de regievoerder. De selectie gebeurt samen.

Voor de positionering van de externe regievoerder is het belangrijk dat er sprake is van duaal opdrachtgeverschap. De regievoerder legt verantwoordelijkheid af aan de RvT en aan de gemeente Leeuwarden. De gemeente Leeuwarden rapporteert aan de stuurgroep van gemeenten en die stuurgroep zorgt voor verdere communicatie met de andere gemeenten, ambtelijk en bestuurlijk.

De regievoerder stuurt op samenhang. Hij of zij is een procesbegeleider, neemt geen beslissingen en heeft dus geen bestuurlijk mandaat. Het is iemand die partijen bij de les houdt bij de uitvoering van het plan. De regievoerder ziet erop toe dat het uitvoeringsplan wordt gemaakt en volgt de uitvoering daarvan. Hij of zij monitort de voortgang in de bedrijfsvoering zoals aangegeven in paragraaf 5.5.

Het profiel voor de externe regievoerder is opgenomen in bijlage 1.

Voor de taken van de regievoerder wordt verwezen naar het draaiboek continuïteit jeugdhulp.

JHF begint met het schrijven van het uitvoeringsplan. Tot het moment waarop de regievoerder is benoemd, behoudt gemeente Leeuwarden deze rol.

Bijlage 1. Profiel externe regievoerder

- Onderschrijft de gezamenlijke visie op continuïteit, kwaliteit en betaalbaarheid van zorg zoals die door gemeenten en JHF is geformuleerd;
- Beschikt over senioriteit en ervaring als bestuurder bij een zorgorganisatie en is iemand die vanuit rust en overzicht handelt en boven de betrokken partijen kan staan;
- Heeft minimaal vijf jaar ervaring als interimmanager binnen met name het zorgveld;
- Is beschikbaar voor 16 uren per week tot het einde van het jaar;
- Is praktijkgericht, daadkrachtig en resultaatgericht;
- Is financieel goed onderbouwd, treft maatregelen met kennis van financiële consequenties;
- Heeft een passie voor de zorg / kent het zorgveld (in Noord Nederland);
- Gaat uit van de menselijke maat; hij of zij weet medewerkers mee te nemen;
- Is een verbinder met een goed politiek invoelingsvermogen;
- Heeft ervaring met de overdracht van bedrijfsonderdelen in de zorg;
- Beschikt over kennis en ervaring met de governance codes in de zorg en het openbaar bestuur.

Bijlage 2: Afwegingskader

A. <u>Doelen uit de Fryske regiovisie</u>

De plannen worden getoetst aan de doelen die de gemeenten verbinden aan haar jeugdopgaven. Belangrijk is dat het herstelplan **<u>gelijk</u>** is met:

1. inzet van jeugdhulp heeft aantoonbaar duurzame effecten
2. de vijf leidende principes:
    - jeugd en gezin centraal
    - goed samenspel
    - hulp is passend en flexibel
    - iedere jeugdige heeft recht op een leerontwikkeling
    - de basis op orde
3. Doelen voor het zorglandschap:
    - meer inzicht in het zorglandschap;
    - goede analyse en passende hulp;
    - vermijden van gaten in preventieve en specialistische zorg
    - infrastructuur voor samen evalueren en leren
4. Opdrachtgeverschap
    - lagere administratieve lasten
    - zorgvuldigheidseisen
    - reële tarieven

B. <u>Draaiboek jeugdautoriteit</u>

- Herstelplan volgens de acht genoemde bullets
- Continuïteitsplan, herstelplan aangevuld met “alternatieve scenario’s” met inzichten over welke cliënten, welke zorg waar kunnen ontvangen op korte tot middellange termijnen en of dit overdracht tussen zorgaanbieders vraagt

C. <u>Aanvullende criteria</u>

1. Een duidelijke relatie tussen de inhoudelijke visie en de bedrijfsvoering:
    a. Inhoudelijke en duidelijke bedrijfsvoeringsbasis, dus duidelijkheid voor zorgprofessionals
    b. Het centraal hebben en houden van het kind
    c. Communicatie naar ouders/verzorgers
    d. Capaciteit (diagnostiek, therapie, dagbesteding, signaleringsplannen)
    e. Vertaling van de kernwaarden naar de bedrijfscultuur
2. Governance:

a. Positionering van JHF jegens partijen, een inkooporganisatie of partnerschap
b. Roldefinitie en afbakening van JHF en daarmee ook van Gemeenten
c. Contractmanagement en Inkoop
d. Kwaliteitsborging en verantwoording met interne normen en kaders
e. Management en opdrachtgeversrapportage
f. Sturen op de ongrijpbare bronnen (reputatie, imago, goodwill)

3. Financiële duurzaamheid:

a. Lange termijn personeelsbeleid, het hebben en ontwikkelen van de juiste drempelcompetenties- en kerncompetenties d.m.v. opleidingen
b. Vastgoed en asset strategie waaronder meerjaren investerings- en onderhoudsplan
c. Cost controlling en focus op de rendabele producten en organisatie rondom preventie
d. Financiële sturing (overhead, solvabiliteit en liquiditeit, assets)
e. Voorspelbaarheid van (financiële) jaarresultaten, sturen op KPI's

Bijlage 3: Proces gemeenten

Datum	Gremium
17 januari 2024	Overleg JHF – regievoerder – JA: tredebepaling 3/4
19 januari 2024	Directeuren Management Overleg geïnformeerd
25 januari 2024	Informerende brief PO jeugd en inrichting regierol
1 maart 2024	Afstemmingsoverleg SDF (stuurgroep gemeenten)
8 maart 2024	Directeuren Management Overleg geïnformeerd
12 maart 2024	Overleg RvB, RvT, JA, regievoerder en wethouders: tredebepaling 4
21 maart 2024	Secretarissenoverleg SDF
25 maart 2024	Afstemmingsoverleg SDF (stuurgroep gemeenten)
26 maart 2024	Overleg JHF en regievoerder
28 maart 2024	PO Jeugd
2 april 2024	Overleg RvB, RvT, JA en regievoerder en wethouders (vaststelling plan)
4 april 2024	Afstemmingsoverleg SDF (stuurgroep)
5 april 2024	Toesturen plan aan JA en IGJ (advies)
8 april 2024	Verzending Continuïteitsplan naar PO jeugd
9 april 2024	C-memo college Leeuwarden
12 april 2024	Digitaal PO Jeugd (zwaarwegend advies)
16 april 2024	Vaststelling door College van Leeuwarden en informeren gemeenteraden