

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Heerlen,
20 april 2021

Vergaderdatum:

Onderwerp
Financiële situatie JENS

Registratienummer:
BWV-21001103

Agendapunt:

Inleiding/aanleiding

Vanaf 2019 voert JENS de Basishulp Jeugd uit voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal. Met deze opdracht beogen we passende hulp voor alle jeugdigen en hun gezinnen en een transformatie binnen het jeugddomein; hulp moet op maat worden geboden, dicht bij huis en zo licht als mogelijk en zwaar als nodig. JENS heeft de afgelopen twee jaar voortvarend, samen met andere jeugdpartners, invulling gegeven aan deze transformatie.

Op 16 december 2020 hebben wij u geïnformeerd over de financieel kwetsbare positie van JENS. In de raadsinformatiebrief van 21 april hebben we toegelicht welke acties we sindsdien hebben ondernomen: een extern onderzoek naar de validiteit en oorzaken voor de financiële vraag en extern juridisch advies over de mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken. Ook hebben we u geïnformeerd over de afspraken die we onder voorbehoud met JENS hebben gemaakt.

Op basis van het extern onderzoek en extern juridisch advies zijn we met JENS in gesprek gegaan en hebben we, onder voorbehoud van instemming door uw raad, financiële afspraken gemaakt voor de jaren 2021 en 2022. Het maatschappelijk belang, namelijk het belang van ouders en jeugdigen, weegt voor ons hierbij het zwaarst. Met JENS zijn afspraken gemaakt over een financiële tegemoetkoming voor de aanvullende dienstverlening door de stijging van de jeugdhulpvraag.

Daarnaast is overeengekomen om over de kosten ten gevolge van de coronapandemie separaat aanvullende afspraken te maken.

Hiermee kan JENS de opdracht tot en met 2022 uitdienen en wordt de continuïteit van de Basishulp Jeugd gegarandeerd.

Nadere toelichting

1. Extra kosten JENS als gevolg van gestegen aantal cliënten

Onderzoek naar financiële situatie JENS

Begin 2021 heeft JENS haar financiële vraag toegelicht en op hoofdlijnen onderbouwd. De vraag betrof een aanvullende compensatie voor: - de toename van de vraag naar en bijbehorende kostenstijging Basishulp Jeugd, - de kosten voor indexering en - de extra kosten als gevolg van corona.

Vanwege de urgentie en de noodzakelijke neutraliteit ten aanzien van het dossier JENS hebben de gemeenten er voor gekozen extern financieel onderzoek te laten uitvoeren en extern juridisch advies in te winnen. Dit alles om zo snel mogelijk tot een oplossing te komen voor de ontstane situatie.

De kern van het onderzoek was meer zicht te krijgen op de financiële situatie van JENS; om de validiteit en oorzaken van de financiële vraag in meerjarenperspectief te onderzoeken, ook in relatie tot de inhoudelijke resultaten die worden geboekt. Tegelijkertijd is juridisch onderzocht welke mogelijkheden de gemeenten hebben om aanvullende financiële afspraken te maken met JENS over de opdracht en het daaraan gekoppelde lumpsum-budget.

Conclusies van het financiële onderzoek 'JENS helpt beter voor minder' (rapport bijgevoegd)

De hoofdconclusie luidt dat we met de opdracht Basishulp Jeugd uitgevoerd door JENS inhoudelijk en financieel op de goede weg zijn, maar dat de huidige lumpsum ontoereikend is voor het uitvoeren van de opdracht en structureel tot een tekort voor JENS leidt.

Dit heeft drie oorzaken:

1. De vraag naar jeugdhulp is fors gestegen ten opzichte van de referentiejaren 2015, 2016 en 2017. Voor het berekenen van het lumpsumbudget dat gekoppeld is aan de opdracht Basishulp Jeugd is gebruik gemaakt van kosten en aantallen jeugdhulp in de referentiejaren 2015, 2016 en 2017. In 2017 en 2018 is, ook landelijk, sprake geweest van een forse stijging in de jeugdhulpvraag. Vanaf 2019 lijkt de vraag in Heerlen, Landgraaf en Voerendaal te stabiliseren, zij het op het fors hogere niveau van 2018. De onderzoeker heeft dit verloop in kaart gebracht en constateert op basis hiervan dat de lumpsum in meerjarig perspectief niet toereikend is om aan de huidige vraag naar jeugdhulp te voldoen.
2. In de opdracht is opgenomen dat de lumpsum niet jaarlijks wordt geïndexeerd. JENS wist dit bij het aanvaarden van de opdracht. Dit laat onverlet dat het niet indexeren fors bijdraagt aan het tekort. Het niet indexeren betekent dat de financiële kwetsbaarheid ieder jaar groter wordt doordat er geen loon- en prijsindex wordt gehanteerd, terwijl de lonen de afgelopen jaren als gevolg van cao-onderhandelingen wel hard gestegen zijn. In de jaren voorafgaand aan de opdracht was sprake van een geringe stijging.

3. COVID-19 heeft ook grote impact op de dienstverlening van JENS. Dat is logisch aangezien de pandemie en de daaruit voortvloeiende maatregelen grote gevolgen hebben voor jeugdigen en hun ouders. JENS heeft zowel te maken met een grotere vraag naar zorg, verlengde hulpverlening en alternatieve hulpverlening als ook met extra kosten als gevolg van noodzakelijke aanvullende maatregelen en het niet kunnen realiseren van geplande maatregelen om inverdieneffecten te behalen.

Andere belangrijke bevindingen uit het onderzoek zijn:

- de gemeenten zijn met JENS inhoudelijk op de goede weg, het lukt JENS om de transformatie vorm en inhoud te geven;
- de gemeenten zijn met de inkoop via JENS financieel gunstiger af dan wanneer deze via de centrumgemeente Maastricht was gecontinueerd;
- de coöperatieleden van JENS zijn blijvend enthousiast over het concept, de transformatiemogelijkheden en de samenwerking;
- het partnerschap tussen JENS en gemeenten wordt goed ingevuld;
- de ontwikkelingen bij JENS steken positief af ten opzichte van landelijke trends.

Juridisch advies

De overeenkomst die we met JENS hebben gesloten geldt als juridisch kader. De drie gemeenten hebben extern juridisch advies ingewonnen over mogelijkheden die de overeenkomst en wet- en regelgeving bieden om te komen tot een oplossing voor het tekort van JENS.

Op basis hiervan concluderen we het volgende:

1. Het beschikbaar stellen van extra middelen binnen de opdracht kan. Het is mogelijk om extra middelen beschikbaar te stellen bij een buitenproportionele groei van cliëntaantallen in de Basishulp Jeugd, vanwege het feit dat hier ook aanvullende dienstverlening tegenover staat door de opdrachtnemer. Deze heeft immers een leveringsplicht.
2. De overeenkomst biedt geen mogelijkheid om alsnog de lumpsum te indexeren of voor het niet indexeren een compensatie beschikbaar te stellen.
3. Daarnaast is het wel mogelijk om middelen beschikbaar te stellen voor extra kosten die JENS maakt als gevolg van corona. Dat is immers een zeer onvoorziene omstandigheid en hierover kunnen binnen de wet- en regelgeving aanvullende afspraken worden gemaakt over compensatie van reële kosten.

Een andere optie zou zijn geweest om de Basishulp Jeugd opnieuw aan te besteden. Dat zou veel maatschappelijke onrust veroorzaken, onzekerheid over de uitkomst ervan met zich meebrengen en financieel zouden we niet beter af zijn.

Overwegingen college

Het onderzoek 'JENS helpt beter voor minder' bevestigt ons beeld dat we met de opdracht Basishulp Jeugd, uitgevoerd door JENS, zowel inhoudelijk als financieel op de goede weg zijn. Tegelijkertijd is onderbouwd dat de lumpsum ontoereikend is voor het uitvoeren van de opdracht in de jaren 2021 en 2022.

Voor Heerlen, Landgraaf en Voerendaal staat het belang van onze kinderen en hun ouders voorop. We vinden het belangrijk dat hulp dicht bij huis wordt geboden, dat het gewone opvoeden en opgroeien zo veel als mogelijk het uitgangspunt is bij het bieden van hulp en dat hulp op maat wordt geleverd. Dit maakt dat we hebben gezocht naar een oplossing waarbij JENS verder kan op de ingeslagen weg. Zodat ouders en kinderen de hulp krijgen

die nodig is en die is afgestemd met andere jeugdpartners zoals peuterspeelzalen en het onderwijs. Naast het belang van ouders en kinderen vinden we het ook belangrijk zoveel mogelijk continuïteit en voorspelbaarheid te bieden aan samenwerkingspartners en medewerkers. Er is de afgelopen jaren door alle partijen geïnvesteerd in de nieuwe werkwijze van JENS waardoor JENS de kans heeft gekregen zich te positioneren binnen de sociale infrastructuur in de drie gemeenten.

Kortom: we zijn tevreden over de manier waarop JENS uitvoering geeft aan de Basishulp Jeugd. Die tevredenheid wordt bevestigd in de onderzoeken onder cliënten, medewerkers en stakeholders. JENS heeft vergaande stappen gezet in het transformeren van de Basishulp Jeugd. Een transformatie die bijdraagt aan de zorg voor en welzijn van onze kinderen en gezinnen. Transformeren gaat echter niet vanzelf en vraagt een adequate investering. Zowel JENS als de gemeenten zijn bereid die investering te doen. Zeker wanneer de resultaten er zijn en die investering duurzaam effecten heeft. Natuurlijk valt er nog genoeg te wensen, maar daar wordt door JENS samen met de gemeenten aan gewerkt.

Samen bouwen aan de Basishulp Jeugd betekent ook samen knelpunten adresseren, bespreken en afspraken maken over de oplossingen. Ook wanneer een oplossing geld kost. Dat betekent dat we voorstellen aanvullende middelen beschikbaar stellen om het contract met JENS voort te zetten.

Financiële toelichting

De colleges van Heerlen, Landgraaf en Voerendaal zijn eind 2020 door JENS geïnformeerd over haar financieel kwetsbare positie. In reactie hierop hebben we de situatie nader onderzocht en mogelijke oplossingen in kaart gebracht. Hierover zijn we in overleg getreden met JENS. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek 'JENS helpt beter voor minder', extern juridisch advies en de inhoudelijke en financiële afweging hebben we, onder voorbehoud van instemming door uw raad, afspraken gemaakt. Het belang van ouders en jeugdigen weegt voor ons hierbij het zwaarst. Dat is de reden waarom we een afspraak voorstellen waarbij JENS de opdracht kan uitdienen tot en met 2022, het einde van de initiële looptijd van de overeenkomst.

Afgesproken is dat de gemeenten een financiële compensatie voor de jaren 2021 en 2022 geven voor de aanvullende dienstverlening door de stijging van de jeugdhulpvraag. Als tegemoetkoming voor de stijging van het aantal cliënten ten opzichte van de referentie jaren zijn de drie gemeenten met JENS een verhoging van de lumpsum voor 2021 en voor 2022 van € 3.348.527,- overeengekomen. Voor Heerlen betekent dit een bijdrage van € 2.418.527,- voor Landgraaf van € 780.000,- en voor Voerendaal van € 150.000,-. Deze afspraak is onder de voorwaarde dat uit de jaarrekeningen JENS 2021 en 2022 blijkt dat dit extra budget noodzakelijk is.

Bovendien is afgesproken om separaat aanvullende afspraken te maken over de reële kosten die JENS maakt als gevolg van de coronapandemie.

JENS heeft aangegeven dat de gemaakte afspraken voldoende zijn om het contract tot en met 2022 uit te dienen.

2. Ambulantisering

Als gemeente willen we jeugdhulp zoveel als mogelijk ambulant aanbieden zodat de jeugdige maximaal verbonden blijft met zijn gezin en sociale omgeving. De inzet van specifieke ambulante behandelmethoden (ambulantiseringstrajecten) is erop gericht te voorkomen dat een jeugdige in verblijfszorg terecht komt. Uit onderzoek is bekend dat opname in een klinische setting traumatisch is voor een kind en doorwerkt tot op latere leeftijd. Bovendien is een intensief ambulant traject gemiddeld goedkoper dan verblijfszorg.

JENS maakt extra kosten voor het bieden van ambulantiseringstrajecten, gericht op het voorkomen van verblijfszorg. De veronderstelling was dat dit zou leiden tot een afname van de verblijfskosten die we via de inkoop Zuid-Limburg/Maastricht betalen. We zien echter een toename van het aantal jeugdigen in verblijf waardoor de gedachte van communicerende vaten met een kostenneutraal effect niet opgaat. Dat laat onverlet dat zonder ambulantiseringstrajecten de kosten voor residentiële hulp nog hoger waren geweest.

Het college heeft in mei 2020 besloten tot het sluiten van de 'Overeenkomst Onvoorziene Risico's 2019-2020 Basishulp Jeugd Gemeente Heerlen' met JENS. Het huidige voorstel betreft de nadere uitwerking en uitvoering van die overeenkomst.

De gemeente heeft zich bereid verklaard met ingang van 2020, jaarlijks een vergoeding te betalen aan JENS voor de aanvullende taak 'ambulantisering'. In 2020 zijn de hiervoor gerealiseerde kosten gemonitord en geanalyseerd. Voor Heerlen bedragen de gerealiseerde kosten 2020 € 407.988,00.

De kosten voor de 'ambulantisering' 2020 zijn in de jaarrekening 2020 verwerkt, deze wordt in juni in uw raad geagendeerd.

Het voorstel is om ook voor 2021 en 2022 een vergoeding van € 407.988,00 beschikbaar te stellen voor de aanvullende taak 'ambulantisering'.

Kader

- Jeugdwet
- 'Aanbesteding inkoop Basishulp Jeugd (ambulante jeugdhulp plus lokale preventieve activiteiten jeugd) Heerlen, Landgraaf, Voerendaal voor de periode 2019 tot en met 2022', (collegebesluit maart 2018, BWV-18003034)
- 'Overeenkomst Onvoorziene Risico's 2019-2020 Basishulp Jeugd Gemeente Heerlen', (collegebesluit mei 2020, BWV-20000457)

Kernthema:

Jeugd maatwerkvoorzieningen

Bevoegdheid

Raad

Voorstel

1. JENS met een jaarlijks bedrag van € 2.418.527,00 voor 2021 en 2022 te compenseren in de extra kosten die JENS heeft als gevolg van het gestegen aantal cliënten
2. Op basis van de 'Overeenkomst Onvoorziene Risico's 2019-2020 Basishulp Jeugd, Gemeente Heerlen', voor de jaren 2021 en 2022, een jaarlijkse lumpsum van € 407.988,00 voor de aanvullende taak 'ambulantisering' beschikbaar te stellen aan JENS

Argumenten

1.1 Continuïteit van de Basishulp Jeugd

Het belang van onze inwoners, de ouders en de jeugdigen, staat voorop. Zij zijn gebaat bij het continueren van de Basishulp Jeugd. Dit betekent voor hen dat er niets verandert in de huidige situatie; de hulp wordt dicht bij huis en op maat geboden. Hierbij is het gewone opvoeden en opgroeien zo veel als mogelijk het uitgangspunt.

Continuïteit is ook van belang voor de samenwerkingspartners van JENS en voor de medewerkers van zowel JENS als de gemeentelijke toegang. Er is de afgelopen jaren door zowel medewerkers als externe partijen geïnvesteerd in de nieuwe werkwijze van JENS. Hierdoor is de gewenste transformatie in gang gezet en heeft JENS zich een plek verworven binnen de sociale infrastructuur in Heerlen. Zo weten partijen als de kinderopvang, peuterspeelzalen en het onderwijs JENS steeds beter te vinden. Tijdens corona heeft JENS haar meerwaarde bewezen als 1 samenwerkingspartij waar snel goede afspraken mee gemaakt kunnen worden.

1.2 Vraag van JENS is realistisch en urgent

In het onderzoek naar de financiële situatie van JENS ('JENS helpt beter voor minder', bijgevoegd) wordt onderbouwd dat de financiële vraag van JENS realistisch is en dat JENS de opdracht in 2021 en 2022 met de huidige lumpsum niet kan continueren omdat dit een te zware last betekent voor een aantal leden van de JENS-coöperatie. Ondanks de incidentele extra bijdrages van de gemeenten in 2019 en 2020 heeft JENS de afgelopen jaren met verlies afgesloten, dit kunnen verschillende leden van JENS zich niet meer permitteren voor de jaren 2021 en 2022.

De hoofdoorzaak van het tekort bij JENS is het gegeven dat de lumpsum is bepaald op gemiddelden over de jaren 2015 t/m 2017. Dit blijkt achteraf een onvoldoende basis te zijn geweest voor het bepalen van de lumpsum, aangezien in 2017 en 2018, ook landelijk, sprake is geweest van een forse stijging van de jeugdhulpvraag. De lumpsum is niet toereikend om aan de huidige, en substantieel grotere, vraag naar jeugdhulp te voldoen.

Bovendien vinden we het onrealistisch en onwenselijk om in 2021 en 2022 nog verdere bezuinigingen en ombuigingen van JENS te verwachten. Bij de opdracht Basishulp Jeugd is afgesproken dat de hulp getransformeerd moet worden en dat in de laatste twee jaren van het contract de lumpsum daalt. Dit hebben we gedaan vanuit de aanname dat er in-verdieneffecten haalbaar zijn. Dit blijkt ook het geval te zijn, JENS is hier voortvarend mee aan de slag gegaan. Zo heeft de samenwerking met de huisartsen als resultaat dat gemiddeld ruim 20% minder kinderen jeugdhulp nodig hebben. Het realiseren van verandering in het jeugddomein vraagt creativiteit, flexibiliteit en overredingskracht en deze worden op dit moment maximaal ingezet.

1.3 Inhoudelijk op de goede weg

Inhoudelijk zijn we tevreden over de hulp en ondersteuning die JENS biedt en de transformatie die JENS realiseert. De hulp wordt zo veel mogelijk dicht bij huis geboden. Inmiddels krijgt ruim 40% van de jeugdigen hulp in de buurt. De samenwerking met

onder andere de voorschoolse voorzieningen, het onderwijs, de GGZ en het jeugd- en jongerenwerk leidt tot gerichtere signalering en (vroegtijdige) hulp. Ook de partners ervaren steeds meer resultaat van de samenwerking met JENS.

1.4 Financieel op de goede weg

In het onderzoeksrapport 'JENS helpt meer voor minder' wordt becijferd dat de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal per saldo financieel beter af zijn met JENS dan met de inkoop van de Basishulp Jeugd via de centrale inkoop Zuid-Limburg.

1.5 Voorkomen voortijdig beëindigen opdracht

Indien de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal negatief besluiten ten aanzien van de financiële vraag van JENS, ziet JENS zich genoodzaakt om de samenwerking voortijdig te beëindigen.

2.1 Uitvoering aanvullende taak 'ambulantisering' door JENS

JENS voert deze taak aanvullend uit en ontvangt daarvoor een vergoeding. De vergoeding is gebaseerd op de reële kosten die JENS in 2020 heeft gemaakt voor het uitvoeren van deze taak; € 407.988,00. Dit is dan ook het bedrag van de lumpsum voor 2021 en 2022.

2.2 De resultaten van de taak 'ambulantisering', worden gemonitord en op rechtmatigheid getoetst.

In de regiegesprekken met JENS wordt de 'ambulantisering' gemonitord en de mogelijke doorontwikkeling besproken. Dit is een groeimodel. De kostenverantwoording wordt meegenomen in de halfjaarrapportages JENS en in de jaarverantwoording, waar bij een goedkeurende accountantsverklaring vereist is.

Tegenargumenten en risico's

1.1 Juridische risico's zijn niet uit te sluiten

De keuze die we gemaakt hebben is op basis van juridische argumenten verdedigbaar. Absolute zekerheid is echter op voorhand niet te geven.

1.2 Afspraken voor 2021 en 2022

De gemaakte afspraken met JENS gelden voor de jaren 2021 en 2022 en niet voor de daarop volgende jaren.

Tot slot

We worden geconfronteerd met aanzienlijke tekorten in de rijksbijdrage aan gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet. Dit is een landelijk probleem. Recent heeft AEF becijferd dat het jaarlijks om een structureel tekort gaat van 1,6 tot 1,8 miljard euro, veroorzaakt door de groei van aantallen en door een langere verblijfsduur. We zijn in afwachting van de reactie van het nieuwe kabinet en doen wat we kunnen wat betreft lobby en aandacht vragen voor de sociaal-economische situatie in Heerlen, Parkstad en Zuid-Limburg. Wat betreft de stijging van de kosten als gevolg van de aantallen kinderen in jeugdhulp, zien we bij JENS dat de groei van de afgelopen jaren lijkt te stabiliseren. Ook zien we dat de inhoudelijke transitie steeds meer invulling krijgt. Zo wordt inmiddels ruim 40% van de ambulante jeugdhulp dicht bij huis geboden en krijgt de samenwerking met jeugdpartners steeds beter vorm. Uit het klanttevredenheidsonderzoek komt naar voren dat cliënten overwegend zeer positief oordelen over JENS. We blijven er dan ook van overtuigd dat de ingeslagen koers de juiste is. We zijn ruim twee jaar onderweg en zien een positieve ontwikkeling die de kans verdient om verder tot bloei te komen.

Kosten en dekking

Financiële tegemoetkoming (€ 2.418.527) en vergoeding aanvullende taak 'ambulantisering' (€ 407.988) over de jaren 2021 en 2022

- Als tegemoetkoming voor de stijging van het aantal cliënten ten opzichte van de referentiejaren, zijn de drie gemeenten met JENS een verhoging van de lumpsum voor 2021 en voor 2022 van € 3.348.527 overeengekomen. De financiële tegemoetkoming voor de jaren 2021 en 2022 voor de aanvullende dienstverlening door de stijging van de jeugdhulpvraag betekent voor de gemeente Heerlen een jaarlijkse bijdrage van € 2.418.527.
- In mei 2020 hebben de drie gemeenten een aanvullende overeenkomst met JENS afgesloten. Onderdeel van deze overeenkomst is dat de gemeente jaarlijks een additionele vergoeding betaalt voor ambulante trajecten die JENS uitvoert gericht op het voorkomen van verblijfszorg. Voor Heerlen betekent dit een lumpsumbijdrage in 2021 en in 2022 van € 407.988.

De financiële effecten nemen we mee in de zomernota 2021 en in het proces van de kadernota en begroting 2022.

Uiteraard dienen we ervoor te zorgen dat onze doelstelling ten aanzien van weerstandscapaciteit worden behaald, en we binnen de afgesproken kaders en het herstelplan blijven. In de zomernota presenteren we het totaalbeeld.

Communicatie

Compensatie groei aantallen

- Op 21 april 2021 zijn de medewerkers van de toegang en alle overige intern betrokkenen geïnformeerd.
- Op 21 april 2021 hebben de drie gemeenten gezamenlijk extern gecommuniceerd via een persbericht.
- Het raadsbesluit wordt gedeeld met de gemeenten Landgraaf en Voerendaal.
- Het raadsbesluit wordt gedeeld met JENS.

'Ambulantisering'

- JENS wordt geïnformeerd over de gemeentelijke besluitvorming.

Evaluatie

- De voortgang van de opdracht JENS wordt gevolgd via ambtelijke en bestuurlijke overleggen, halfjaarrapportages JENS en jaarverslagen en jaarrekeningen JENS.
- In de halfjaarrapportages en jaarverantwoording wordt gerapporteerd over de taak 'ambulantisering'.

Planning, procedure en uitvoering

De afspraken met JENS over de compensatie van de extra kosten als gevolg van de groei van de aantallen worden op korte termijn juridisch vastgelegd.

Bijlagen

- 'JENS helpt beter voor minder, onderzoek naar de bekostiging Basishulp Jeugd in Heerlen, Landgraaf en Voerendaal, maart 2021'

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de gemeentesecretaris a.i.
L. Schouterden

de burgemeester,
drs. R. Wever

Dit voorstel is digitaal ondertekend en is daarom niet voorzien van handtekeningen.

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 20 april 2021
registratienummer BWV-21001103;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Weaver