Jeugdhulp Zuid-Limburg jeugdhulpzuidlimburg.nl

Reader Wegingskader Continuïteit Jeugdhulp Zuid-Limburg

(Versie 1.0_definitief_22-05-2025)

Inhoud

Scenario's 1

Scenario 1 *Duurzaam Financieel Herstel zonder fusie* 1

Scenario 2 *Gecontroleerde Afbouw en Overdracht van Jeugdzorg* 2

Scenario 3: *Behoud van een Kernvoorziening & Afbouw van Overige Jeugdzorg* 2

Rekening houden met emotionele impact jeugdigen en hun ouders bij (dreigend) faillissement jeugdzorgorganisatie 4

Kernpunten bij beoordeling van een fusie binnen het herstelplan 6

Toelichting op juridische, financiële en inhoudelijke invalshoeken 8

Aanbevelingen vanuit het Taskforcerapport 8

Aanbestedingsrecht 9

Wezenlijke wijziging 9

Overeenkomst 9

Beoordeling van eisen binnen bestaande overeenkomsten 10

Jeugdwet 10

Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) 11

Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (verwacht medio 2025) 11

Algemene maatregel van bestuur reële prijzen jeugdwet 11

Centrumregeling Jeugdzorg en Regioplan 12

Early Warning System 12

Accounthouderschap 12

Convenant 'bevorderen continuïteit jeugdzorg voor cruciale aanbieders 12

Draaiboek continuïteit jeugdzorg 13

Handreiking Continuïteit van Jeugdzorg bij faillissement 13

Hervormingsagenda jeugd 13

Financiële kaders 14

Inhoudelijke uitgangspunten *(beleidskader Jeugdzorg Zuid-Limburg 2024-2028)* 14

Scenario's

Het gebruik van scenario's in een wegingskader is essentieel om gefundeerd en transparante beslissingen te nemen. Scenario's helpen om complexe situaties op een gestructureerde manier te analyseren. Door de verschillende mogelijkheden uit te werken, wordt duidelijk wat de voor- en nadelen van elke keuze zijn en welke consequenties eraan verbonden zijn.

Er is daar waar het gaat om behoud van de continuïteit van jeugdhulp wanneer organisaties in financieel zwaar weer verkeren geen eenduidige keuze te maken. Ieder van de ontwikkelde scenario's brengt risico's met zich mee. Door deze vooraf in kaart te brengen, kunnen passende strategieën worden ontwikkeld om de negatieve gevolgen te minimaliseren. Met als doel het beheersen van inhoudelijke, personele, financiële, juridische en sociale risico's.

In Zuid-Limburg staan vier organisaties op de radar die in meer of mindere mate continuïteitsproblemen kennen. De situatie van elke organisatie is uniek. En elk kent een eigen context die van invloed is op de te maken keuzes.

- Zo is Stichting F een organisatie die in hoge mate financieel afhankelijk is van de regio Zuid-Limburg, wat de bedrijfsvoering kwetsbaar maakt. Gezien de omvang van de dienstverlening in deze regio is continuïteit van de jeugdzorg voor het maken van keuzes omtrent deze organisatie een belangrijke afweging.;
- Organisatie G is een organisatie die weliswaar Jeugdzorg verleent in Zuid-Limburg, maar voornamelijk in andere regio's actief is. Dat maakt de betrokkenheid, verantwoordelijkheid en invloed van de regio Zuid-Limburg zeer klein, terwijl een groep jeugdigen uit Zuid-Limburg afhankelijk is van deze dienstverlening.
- Organisatie H is in de regio Zuid-Limburg actief, maar vooral in de regio Brabant. Het gemeentelijke accounthouderschap Elders. Ondanks dat het zwaartepunt van de dienstverlening van deze organisatie in een andere jeugd-regio ligt is gevraagd om een financiële bijdrage vanuit Zuid-Limburg.

Ondanks de verschillen in context blijven de scenario's zoals hieronder beschreven uitgangspunt voor de weging en de besluiten over deze organisaties. Het is ook mogelijk om scenario's in combinatie toe te passen, bijvoorbeeld deels afbouwen en deels behouden (Scenario 2 en 3).

Scenario 1 Duurzaam Financieel Herstel zonder fusie

Dit scenario gaat ervan uit dat de jeugdzorgaanbieder in staat is om structureel financieel herstel te realiseren. Opties hiervoor zijn: efficiënter werken, kostenbesparingen doorvoeren, extra financiering verkrijgen of door het verbeteren van de bedrijfsvoering.

Kernpunten:

- De structuur en cultuur van de organisatie blijven grotendeels intact.
- Er wordt een herstelplan opgesteld met realistische financiële en operationele doelen.
- Extra tijdelijke financiële ondersteuning gericht op een lange termijn rendabele exploitatie kan nodig zijn.

- Gemeenten en (indien van toepassing) andere financiers moeten vertrouwen hebben in de doelstelling en aanpak van het plan en de uitvoeringskracht van de organisatie.
- Om de voortgang te bewaken worden monitoringsmechanismen ingesteld.

Afwegingen:

- Financieel herstel is vooraf aantoonbaar haalbaar.
- Het is te verwachten dat de jeugdzorgaanbieder in de toekomst zonder structurele externe steun zelfstandig kan blijven opereren.
- Er is vertrouwen in het management en de implementatie van verbetermaatregelen.
- Risico: herstel kan trager verlopen dan verwacht en alsnog gedurende het proces extra financiering vereisen.

Scenario 2 Gecontroleerde Afbouw en Overdracht van Jeugdzorg

De organisatie wordt in dit scenario niet als financieel duurzaam beschouwd. Er wordt ingezet op een gecontroleerde afbouw waarbij de zorg wordt overgedragen aan andere aanbieders.

Kernpunten:

- De aanbieder stopt met alle jeugdzorgverlening.
- Cliënten worden overgedragen naar andere jeugdzorgaanbieders.
- Contracten met gemeenten worden afgebouwd of beëindigd.
- Personeel wordt ontslagen of overgeplaatst naar andere aanbieders.
- Schulden worden waar mogelijk/noodzakelijk gesaneerd om een faillissement te voorkomen.

Afwegingen:

- Voorkomt verdere financiële risico's en structurele steun.
- Andere aanbieders kunnen de zorg (en personeel) overnemen met minimale verstoring voor cliënten.
- Risico: Overdracht is afhankelijk van de beschikbaarheid van andere aanbieders.
- Risico: Er kunnen juridische en financiële complicaties ontstaan, zoals ontslagvergoedingen en contractbreuken.

Scenario 3: Behoud van een Kernvoorziening & Afbouw van Overige Jeugdzorg

Dit scenario wordt gekozen wanneer de aanbieder grotendeels financieel niet levensvatbaar wordt geacht en een essentieel deel van de zorg niet overgedragen kan worden aan andere aanbieders, omdat er geen geschikte alternatieven beschikbaar zijn. Ook kan het een keuze zijn een kernvoorziening te behouden om de pluriformiteit van het zorglandschap te borgen of omdat dit deel van de organisatie wel adequaat, continue en financieel voortgezet kan worden.

Kernpunten:

- De organisatie wordt afgeslankt en richt zich alleen nog op de gedefinieerde kernvoorziening.
- Niet-rendabele onderdelen worden afgebouwd (voor zover in het kader van herstel niet al gebeurd).
- Om de afgeslankte organisatie opnieuw rendabel te maken is mogelijk extra financiering nodig.
- Er moet sprake zijn van een duurzame toekomst voor deze kernvoorziening.
- Schulden worden (deels) gesaneerd en bestaande contracten worden heronderhandeld.

Afwegingen:

- Jeugdzorgcontinuïteit voor cliënten waarvoor geen alternatief beschikbaar te maken is.
- Kostenbesparing door het afstoten van verliesgevende onderdelen.
- Behoud van Pluriformiteit.
- Expertise en personeel blijven behouden.
- Nadeel: mogelijk extra tijdelijke financiering vereist om de kernvoorziening overeind te houden.
- Risico: kwetsbaarheid op lange termijn.

Rekening houden met emotionele impact jeugdigen en hun ouders bij (dreigend) faillissement jeugdzorgorganisatie

Wanneer een jeugdzorgorganisatie failliet dreigt te gaan, is het cruciaal om vooraf maatregelen te nemen die de emotionele impact voor jeugdigen en ouders beperken. Hieronder staan de belangrijkste aandachtspunten en concrete maatregelen opgesomd om dit proces zorgvuldig en mensgericht te laten verlopen.

Waar moet je rekening mee houden?

- Hechting en continuïteit van zorg
  Kinderen zijn vaak sterk gehecht aan hun hulpverleners of aan een bepaalde plek. Onderbreking of verandering kan gevoelens van verlies, verlating of onveiligheid oproepen.
- Transparantie en communicatie
  Onzekerheid en gebrek aan informatie versterken stress. Vroege en duidelijke communicatie is essentieel om vertrouwen te behouden.
- Timing en tempo van veranderingen
  Overhaaste overdrachten zorgen voor chaos. Een geleidelijke overgang met tijd voor afronding of kennismaking met nieuwe zorgverleners voorkomt trauma.
- Toestemming en betrokkenheid
  Kinderen en ouders willen invloed hebben op beslissingen die hen raken. Betrokkenheid versterkt draagvlak en vermindert gevoelens van machteloosheid.
- Wettelijke en zorginhoudelijke continuïteit
  Je moet rekening houden met wetgeving (zoals de Jeugdwet) én met de verplichting om zorg niet abrupt te stoppen.

Maatregelen om emotionele impact te beperken

- *Vooraf risico's inventariseren en plan opstellen*
  Stel een faillissements- of continuïteitsplan op waarin staat hoe de zorg wordt voortgezet.
  Bepaal welke trajecten het meest kwetsbaar zijn en wie prioriteit heeft bij overdracht.
- *Vaste gezichten behouden waar mogelijk*
  Zorg dat bestaande begeleiders (indien mogelijk) meegaan naar de nieuwe organisatie.
  Overweeg tijdelijke detachering of overname van personeel door andere zorgaanbieders.
- *Geleidelijke zorgoverdracht met warme overdracht*
  Regel een warme overdracht, waarin oude en nieuwe hulpverleners samen het kind begeleiden tijdens de overgang.
  Plan gezamenlijke gesprekken met ouders, kind en nieuwe hulpverleners.
- *Psychologische ondersteuning aanbieden*
  Bied (tijdelijk) extra ondersteuning zoals een vertrouwenspersoon, jeugdhulpverlener of psycholoog.
  Geef ruimte om gevoelens te uiten en vragen te stellen.
- *Duidelijke communicatie op maat*
  Ontwikkel een communicatieplan: informeer tijdig via brieven, gesprekken en bijeenkomsten.
  Gebruik begrijpelijke taal en pas de boodschap aan de leeftijd en draagkracht van het kind aan.
- *Ouders betrekken als partner*
  Geef ouders vroegtijdig inzicht in wat er gebeurt en welke keuzes er zijn.
  Laat hen meedenken over oplossingen of overplaatsingen, zodat zij zich gehoord voelen.

- *Regionale samenwerking organiseren*
  Werk samen met gemeenten, gecertificeerde instellingen en andere jeugdzorgorganisaties. Spreek vooraf af wie welke cliënten overneemt om gaten in de zorg te voorkomen.

Kernpunten bij beoordeling van een fusie binnen het herstelplan

Wanneer organisaties met een minimaal aantal uitvoerende zorgmedewerkers (50Fte) gaan fuseren is het verplicht een aanvraag in te dienen bij de NZa voor een zogenaamde zorgspecifieke concentratietoets. De NZa (Nederlandse Zorgautoriteit) voert de toets uit waarbij wordt beoordeeld of zorgaanbieders in bepaalde regio's te veel concentreren. Concentratie zou kunnen leiden tot een verstoring van de concurrentie in de regio of een negatieve invloed op de kwaliteit en prijs van die zorg kunnen hebben. De aanvrager moet in dit proces een aantal basisgegevens aanleveren bij de NZa. De NZa beoordeelt de marktsituatie in de regio, de marktverhoudingen en de gevolgen voor de zorgkwaliteit en prijs van de zorg. Als de NZa concludeert dat er sprake is van ongewenste concentratie, kan ze voorwaarden stellen aan de samenwerking en in sommige gevallen zelfs besluiten dat de concentratie geen doorgang kan vinden.

Als gemeentelijke financier is het bij een fusie als onderdeel van een herstelplan (maar ook in alle andere fusies in de regio) van belang om kritisch te kijken naar een aantal **kernpunten**[1].

Effect op een pluriform jeugdzorglandschap

- Zorgt de fusie voor voldoende diversiteit in jeugdzorgaanbieders, of ontstaat er een te dominante speler?
- Worden specialistische of innovatieve aanbieders verdrongen door een grotere, generieke fusieorganisatie?
- Blijft keuzevrijheid voor cliënten en verwijzers (gemeente, GI's, huisartsen)?
- Wordt de samenwerking tussen aanbieders bevorderd of juist belemmerd?

Financiële duurzaamheid en risico's

- Is de fusie financieel onderbouwd en voorkomt deze toekomstige financiële problemen?
- Zijn er garanties dat de nieuwe organisatie financieel gezond blijft en geen extra gemeentelijke financiering nodig heeft?
- Wat gebeurt er met eventuele schulden van de huidige aanbieder(s)? Worden deze meegenomen in de fusie of gesaneerd?
- Hoe worden de reserves van de fusiepartners ingezet, en is dit duurzaam?

Kwaliteit en continuïteit van jeugdzorg

- Voorkomt de fusie jeugdzorgbreuken en wachttijden, of introduceert het juist nieuwe risico's?
- Hoe wordt de overdracht van cliënten geregeld? Is er een duidelijke borging van kwaliteit?
- Wordt de fusieorganisatie te groot en bureaucratisch, waardoor flexibiliteit en maatwerk verloren kunnen gaan?
- Blijven de kernwaarden en specialismen van beide organisaties behouden?

Juridische en governance aspecten

- Hoe wordt de zeggenschap binnen de gefuseerde organisatie verdeeld?

[1] Dit is extra relevant in het licht van het advies van de Taskforce Robuust Zorglandschap Limburg, waarin wordt aanbevolen om een pluriform jeugdzorglandschap na te streven. Dit betekent dat een fusie niet mag leiden tot een ongewenste concentratie van jeugdzorg of verlies van diversiteit in aanbieders. In hun beoordeling kunnen gemeenten het oordeel van de NZa en de informatie die door de beoogde fusieorganisaties bij de NZa is aangeleverd betrekken. Hoewel gemeenten in formele zin niet de bevoegdheid hebben om een fusie tegen te houden hebben zij wel zeggenschap over de overeenkomst en de voorwaarden daarbij.

- Blijft er voldoende invloed van gemeenten en jeugdzorgpartners op de fusieorganisatie?
- Zijn er risico's op een te machtige speler in de regio, waardoor marktwerking en onderlinge samenwerking verminderen?
- Is er een duidelijke exit-strategie als de fusie toch niet succesvol blijkt?

Regionale en bovenregionale samenwerking

- Hoe past de fusie binnen het bredere zorglandschap van Zuid-Limburg?
- Wordt de samenwerking met andere aanbieders en gemeenten versterkt of verzwakt?
- Heeft de fusie invloed op bovenregionale specialistische zorg en doorverwijzingen?

Impact op personeel en bedrijfsvoering

- Leidt de fusie tot behoud van gekwalificeerd personeel of juist tot uitstroom?
- Worden werkculturen goed geïntegreerd, of bestaat er een risico op interne spanningen?
- Wordt de bedrijfsvoering efficiënter of ontstaat er juist extra bureaucratie?

Risico's bij mislukken van de fusie

- Wat gebeurt er als de fusie niet het gewenste effect heeft?
- Is er een plan B als de fusieorganisatie alsnog in financiële of organisatorische problemen komt?
- Wordt er een onafhankelijke evaluatie voorzien om de fusie te monitoren en bij te sturen?

Advies

Als gemeente is het van belang een fusie kritisch te toetsen aan bovenstaande kernpunten. Hanteer hierbij de volgend uitgangspunten:

1. Pluriformiteit behouden: Er moet voldoende diversiteit blijven in het jeugdzorgaanbod, en er mag geen (nieuwe) monopolypositie ontstaan.
2. Financiële gezondheid: De fusie mag geen verborgen financiële risico's bevatten en moet toekomstbestendig zijn.
3. Kwaliteitsborging: De jeugdzorg moet minimaal op het huidige niveau blijven en specialistische jeugdzorg mag niet verloren gaan.
4. Samenwerking en toegankelijkheid: De fusie moet bijdragen aan een robuust regionaal zorglandschap, zonder belemmering van samenwerking met andere aanbieders.

Toelichting op juridische, financiële en inhoudelijke invalshoeken

Aanbevelingen vanuit het Taskforcerapport

De Taskforce Robuust Zorglandschap Limburg is opgericht om ten tijde van continuïteitsproblemen bij een aantal zorgaanbieders een duurzaam zorglandschap te creëren. De opdracht die deze Taskforce heeft uitgewerkt omvat het analyseren van de huidige situatie, het identificeren van hiaten in het systeem en het ontwikkelen van oplossingen om toekomstige problemen te voorkomen.

Analyse van de ontstane problematiek

1. **Achtergrond en verantwoordelijkheden**: Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg. Echter, gemeenten hebben beperkte invloed op de bedrijfsvoering van zorgaanbieders, waardoor problemen laat zichtbaar worden.

2. **Ontwikkelingen in Limburg**: De zorgvraag onder kinderen en jeugdigen is als autonome ontwikkeling toegenomen. Daarnaast zijn ook de kosten van jeugdhulp toegenomen, onder ander vanwege loonontwikkeling. Tegelijkertijd is sprake van een (structureel) personeelstekort. Tot slot veroorzaakt de ligging van Limburg afhankelijkheid bij gemeenten in Limburg van een beperkt aantal cruciale aanbieders van Jeugdzorg, omdat uitwijkmogelijkheden naar andere aanbieders in deze regio ontbreekt.

3. **Te weinig grip in cruciale situaties**: verschillende factoren leiden tot weinig grip van en sturing door gemeenten. Gemeenten hebben wettelijk geen positie om grote fusies van aanbieders af te wijzen wanneer zij dat niet in het belang van het zorglandschap vinden. Ook hebben gemeenten moeite om vroegtijdig inzicht te krijgen in de financiële situatie van zorgaanbieders. Gemeenten ervaren dat hiermee onvoldoende informatie beschikbaar is voor invulling van de opdrachtgeversrol die vanuit de wetgeving van gemeenten wordt verwacht. Gemeente ervaren daarnaast een gebrek aan transparantie en samenwerking tussen regio's, waardoor problemen bij zorgaanbieders lang ongemerkt kunnen blijven.

Oplossingsrichting voorgesteld door de Taskforce

1. **Divers en gebalanceerd zorglandschap**: draag zorg voor spreiding van zorg onder verschillende zorgaanbieders om afhankelijkheid te verminderen. Gemeenten moeten zorgdragen voor gelijke tarieven en contractvoorwaarden harmoniseren.

2. **Creëren van grip en sturing**: werk aan strakkere contractvoorwaarden (contractstandaarden) en monitoring (EWS) om vroegtijdig financiële problemen te signaleren. Het draaiboek 'Continuïteit jeugdzorg' moet concreter worden uitgewerkt.

3. **Bovenregionale samenwerking**: richt een duidelijke governancestructuur in en harmoniseer contractvoorwaarden en tarieven. Gemeenten uit de diverse regio’s moeten gezamenlijk optrekken richting bovenregionale zorgaanbieders, onder meer om als gemeenten een sterkere (onderhandelings-) positie te krijgen in gesprekken met zorgaanbieders. Wanneer gemeenten allemaal dezelfde voorwaarden en tarieven hanteren leidt zal dit voor aanbieders de administratieve druk verlichten.

Vervolg

De Limburgse gemeenten gaan samen met de zorgaanbieders en het rijk aan de slag met de uitvoering van de aanbevelingen van de taskforce. Er wordt gestart met het ontwikkelen van een

gezamenlijke visie op de inrichting van het zorglandschap, het uitwerken van een governance- en samenwerkingsstructuur en het voorbereiden van uniforme inkoop en contractering. Daarnaast hebben partijen (gemeenten, zorgaanbieders en rijk) individuele opgaven.

De Taskforce benadrukt dat de samenwerking tussen jeugdzorgregio's, gemeenten en zorgaanbieders essentieel is om de continuïteit en kwaliteit van zorg te waarborgen. Het echte werk begint nu pas, met als doel een duurzaam en robuust zorglandschap voor jeugdigen in Limburg te realiseren.

Aanbestedingsrecht

Aanbestedingsrecht regelt hoe overheden en publieke instellingen (zoals gemeenten) inkopen en contracten afsluiten. Het doel is om transparantie, eerlijke concurrentie en gelijke behandeling van aanbieders te waarborgen. De belangrijkste beginselen daarbij zijn:

1. Openbaarheid en transparantie: informatie over aanbestedingen moet openbaar zijn, zodat iedereen de kans krijgt om mee te doen en de voorwaarden duidelijk zijn.
2. Gelijke behandeling en non-discriminatie: alle bedrijven moeten dezelfde kans krijgen om in te schrijven, ongeacht hun herkomst en grootte.
3. Proportionaliteit: de eisen die worden gesteld, moeten in verhouding staan tot de opdracht.
4. Objectiviteit: de selectie en gunning van opdrachten moeten op basis van objectieve criteria gebeuren zodat geen willekeur ontstaat.

Voor gemeenten is het belangrijk om dit recht zorgvuldig toe te passen bij het inkopen van goederen, werken of diensten (zoals jeugdzorg) om conform Europees recht en nationale regelgeving te handelen. Deze principes blijven overeind wanneer individuele dossiers van organisaties met continuïteitsproblemen moeten worden beoordeeld. Andere aanbieders die geen probleem hebben mogen niet anders behandeld worden of nadelen ondervinden van besluiten van gemeenten.

Wezenlijke wijziging

Veranderingen aanbrengen in lopende overeenkomsten kan gezien worden als een zogenaamde wezenlijke wijziging. Daarvan is sprake wanneer oorspronkelijke voorwaarden van de opdracht in een zodanige mate verandert, dat dit de concurrentie nadelig beïnvloedt of een onterecht voordeel oplevert voor één of meer aanbieders. Dit kan de basisprincipes van transparantie en gelijke behandeling aantasten. Van een wezenlijke wijziging kan sprake zijn wanneer de aard van de opdracht verandert, gunningscriteria of voorwaarden worden aangepast of nieuwe aanbieders de mogelijkheid krijgen om mee te dingen. Een wezenlijke wijziging zal in veel gevallen moeten leiden tot een nieuwe aanbesteding.

Overeenkomst

Overeenkomsten spelen op verschillende manieren een rol in dit proces.

Ten eerste om de rol van de jeugdregio Zuid-Limburg in het proces te kunnen bepalen. Om te kunnen beoordelen welke rol de jeugdregio speelt en in welke delen en in welke mate is het wel of niet hebben van een overeenkomst tussen Regio Zuid-Limburg en een aanbieder van belang.

Daarnaast kan er sprake van zijn dat een door de jeugdregio Zuid-Limburg gecontracteerde aanbieder door de nood niet meer aan de contractuele vereisten voldoet of kan voldoen. Als een aanbieder door deze regio gecontracteerd is, maar bepaalde afspraken uit de overeenkomst niet kan nakomen, volgt een gesprek met de aanbieder waarbij wordt gezocht naar (tijdelijke) oplossingen.

Tot slot kan ook nog het aanbestedingsrecht een rol spelen wanneer een aanbieder dreigt om te vallen en de aanbieder is een gecontracteerde aanbieder uit een bepaalde inkoopprocedure.

Wanneer er in dit geval door de jeugdregio ondersteuning wordt gegeven, kan sprake zijn van een wezenlijke wijziging van de overeenkomst (zie voorgaande paragraaf) en kan sprake zijn van bevoordeling ten opzichte van de concurrenten.

Specifiek kijkende naar de contractering in Zuid-Limburg zien we dat het zorglandschap ten opzichte van 2019 sterk veranderd is. Meerdere segmenten zijn gegund aan consortia en combinaties van hoofd- en onderaannemers. Het wegvallen van een grote cruciale aanbieder, zelfs als deze niet is gecontracteerd maar middels een onderaannemersconstructie werkt, kan ertoe leiden dat er sprake is van een wezenlijke wijziging en een verplichting tot een heraanbesteding van een (deel van de) opdracht.

Beoordeling van eisen binnen bestaande overeenkomsten

In de meest recente contracten in de jeugdregio Zuid-Limburg zijn bij de aanbestedingen specifieke eisen gesteld aan organisaties binnen het zogenaamde programma van eisen. Het gaat daarbij om eisen op het gebied van kwaliteit en bedrijfsvoering, eisen op het gebied van gebouwen, personeel, uitvoering van de zorg enz. Door ondertekening van het contract hebben organisaties zich gebonden aan het nakomen van deze eisen gedurende de gehele overeenkomst. Het niet nakomen van afspraken die contractueel bepaald zijn kan leiden tot een zogenaamde **ingebrekestelling**. Op basis daarvan krijgt een organisatie een redelijke termijn om tekortkomingen op te heffen. Lukt dat niet, dan is een organisatie blijvend in gebreke wat kan leiden tot ontbinding van de overeenkomst door gemeenten.

Bij de beoordeling van de resultaten van een herstelplan en een eventuele vervolgstrategie blijven de eisen vanuit de overeenkomst een feitelijke meetlat voor het nemen van besluiten. De eisen gelden voor álle organisaties. Een duurzaam herstelde organisatie móet in staat zijn te voldoen aan de contractuele eisen.

Jeugdwet

De Jeugdwet en de doelen van de Jeugdwet staan bij het beoordelen van herstelplannen altijd centraal. In de wet staan de verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van de jeugdigen en hun ouders en het jeugdzorglandschap beschreven[2]. De 16 gemeenten van de samenwerkende jeugdregio Zuid-Limburg zijn verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen die jeugdigen in staat kunnen stellen om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, zelfredzaam zijn en in de maatschappij te kunnen participeren. Daarnaast zijn de colleges verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, van de jeugdreclassering en van de jeugdzorg die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing. Alle in de jeugdregio aangeboden voorzieningen voor jeugdigen dienen ***kwalitatief en kwantitatief toereikend*** te zijn, laagdrempelig te worden aangeboden, beschikbaar te zijn, etc. Een belangrijke graadmeter voor kwantitatief toereikend aanbod zijn de wachttijden en wachtlijsten in de jeugdzorg in Zuid-Limburg. Als een aanbieder in nood komt, kan dit gevolg hebben voor de inwoners van Regio Zuid-Limburg en het jeugdzorglandschap van aanbieders. Het wegvallen van een jeugdzorgorganisatie kan invloed hebben op de wachttijden en wachtlijsten[3].

[2] Belangrijke artikelen hierbij: artikel 2.3, 2.4 en 2.6 Jeugdwet.

[3] Uiteraard hangen deze samen met het gehele systeem van jeugdzorg in Zuid-Limburg waarbij niet alleen gekeken moet worden naar de wachttijden en wachtlijsten, maar ook naar de in- door- en uitstroom binnen de specialistische jeugdzorg.

Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)

Op 1 januari 2022 is de Wet toetreding zorgaanbieders ('Wtza') in werking getreden, tezamen met het Uitvoeringsbesluit Wtza, de Uitvoeringsregeling Wtza en de Aanpassingswet Wtza ('AWtza').

Met de (A)Wtza kregen (jeugd)zorgaanbieders te maken met nieuwe toetredingsregels (meldingsplicht). De aanbieder kan middels de Wtza-kwaliteitscheck aantonen dat zij voldoet aan minimale vereisten voor kwaliteit van de jeugdzorg additioneel aan de contractuele vereisten op het gebied van kwaliteit. Deze check is voor de Jeugdregio bruikbaar om de basiskwaliteit van een aanbieder te beoordelen. En kan gebruikt worden naast de verschillende eisen die daarvoor binnen de contracten zijn gesteld.

Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (verwacht medio 2025)

Dit wetsvoorstel in wording ziet toe op het verbeteren van randvoorwaarden zodat de nodige zorg voor jeugdigen duurzaam beschikbaar is. Onderdelen van deze wet betreffen het versterken van opdrachtgeverschap van gemeenten door regionale samenwerking, versterken van het opdrachtnemerschap en goed bestuur van aanbieders en het versterken van inzicht in en toezicht op het stelsel van jeugdzorg.

De wet stelt bepaalde eisen aan de bedrijfsvoering en bestuursstructuur van een aanbieder[4]. De vereisten die in de conceptwettekst staan, kunnen als richtinggevend worden gebruikt bij bijvoorbeeld het beoordelen van een herstelplan van een onderneming.

Wanneer deze wet in 2025 werking treedt, kan dit verstrekkende gevolgen hebben. Het wetsvoorstel gaat verder in de verplichtingen en verantwoordelijkheden van gemeenten dan op dit moment het geval is. Als het wetsvoorstel (in zijn huidige staat) wordt aangenomen, krijgen gemeenten (gezamenlijk) de verplichting om te bewerkstelligen dat bepaalde (specialistische) vormen van jeugdzorg (incl. kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering), te allen tijde voldoende beschikbaar zijn, ongeacht de eigen behoefte daaraan. Dit kan van invloed zijn voor de bepaling van ondersteuning.

Algemene maatregel van bestuur reële prijzen jeugdwet

Gemeenten zijn verplicht om reële tarieven te betalen voor de jeugdzorg die zij inkopen. Wanneer een aanbieder zich meldt met problemen wordt in het proces getoetst of gemeenten een reëel tarief betalen. Gemeenten moeten te alle tijden de vastgestelde tarieven kunnen onderbouwen en aantonen dat de door hen betaalde tarieven reëel zijn. Zo kon in kort geding de gemeente Almere niet aantonen dat de door hen vastgestelde tarieven in een inkoopprocedure voor het verlenen van jeugdhulp reëel waren[5]. De gemeente Almere moest met inachtneming van het vonnis (opnieuw) onderzoek doen naar de tarieven en naar aanleiding daarvan gemotiveerd onderbouwen dat de vastgestelde tarieven toch reëel waren, of moest nieuwe tarieven vaststellen die voor alle inschrijvers zouden gelden.

Wanneer uit de analyse blijkt dat er geen sprake is van een reële gemiddelde marktprijs, bijvoorbeeld omdat prijzen gedurende de looptijd van de overeenkomst niet voldoende geïndexeerd zijn kan dit aanleiding zijn tot een herberekening van tarieven met als risico dat aan alle gecontracteerde aanbieders nabetaald moet worden.

[4] Waaronder ook aanbieders die niet vallen onder de Wtza en de gecertificeerde instellingen
[5] ECLI:NL:RBMNE:2024:5865, Rechtbank Midden-Nederland, C/16/579840 / KG ZA 24-422

Centrumregeling Jeugdzorg en Regioplan

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. De 16 gemeenten in Zuid-Limburg werken daarvoor sinds 2015 samen op het gebied van Jeugdzorg. De inhoudelijke doelen zijn gezamenlijk vastgelegd in een regionaal beleidskader. De wijze waarop de samenwerking intern en extern is vormgegeven staat beschreven in de regiovisie op de governance[6].

De samenwerking met betrekking tot de inkoop van jeugdzorg is vastgelegd in een centrumregeling. Hierin is vastgelegd dat de gemeenten in Zuid-Limburg gezamenlijk de crisiszorg, gesloten en intensief klinische jeugdzorg, wonen en jeugdbescherming/jeugdreclassering inkopen. Daarnaast kopen de meeste gemeenten ook gezamenlijk de ambulante jeugdzorg in met uitzondering van Heerlen, Landgraaf en Voerendaal die zelf de ambulante jeugdzorg hebben ingekocht.

Binnen de governance van de jeugdregio Zuid-Limburg is afgesproken dat de strategie en het beleid met betrekking tot continuïteitsdossiers in samenspraak wordt bepaald.

Early Warning System

Het Early Warning System (EWS) van de Jeugdautoriteit is een digitaal platform dat vroegtijdig continuïteitsrisico's van jeugdzorgaanbieders signaleert. Door analyse van gegevens over bijvoorbeeld liquiditeit, personeel en bedrijfsresultaat kan het EWS-jeugdzorgaanbieders, gemeenten en regio's helpen in een vroeg stadium verbeteracties te starten. Er is nieuwe wetgeving in de maak, waarbij deze vorm van vroegsignalering een formele en wettelijke basis krijgt.

Het EWS is ingevoerd in het kader van het Convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdzorg' dat op 1 juli 2021 is ondertekend door het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd. In het convenant zijn onder meer afspraken gemaakt over het monitoren en vroegtijdig signaleren van continuïteitsproblemen bij jeugdzorg. Het gaat om jeugdzorgaanbieders met een minimale omzet van twee miljoen euro in de door gemeenten gefinancierde jeugdzorg. Dit zijn landelijk ongeveer 270 jeugdzorgaanbieders.

In de regio Zuid-Limburg is afgesproken om het Early Warning System vooruitlopend op de wet verplicht te stellen bij nieuwe aanbestedingen en/of contractwijzigingen. Daarbij wordt aangesloten bij de afspraken en systematiek die de Jeugdautoriteit hanteert.

Accounthouderschap

Elke gecertificeerde instelling en jeugdzorgaanbieder die bovenregionaal opereert heeft een accounthoudende regio: een jeugdzorgregio die primair verantwoordelijk is voor die aanbieder. De VNG beheert in overleg met de jeugdzorgregio's een lijst met accounthoudende regio's. Zuid-Limburg is accounthoudende regio voor Stichting Mondriaan en Bureau Jeugdzorg. In overleg met de jeugdautoriteit en de andere betrokken jeugdregio's treedt de jeugdregio Zuid- Limburg daarnaast ook op als accounthoudende regio voor VIA jeugd.

Convenant 'bevorderen continuïteit jeugdzorg voor cruciale aanbieders

De VNG heeft samen met een aantal aanbieders (o.a. de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd), het ministerie van justitie en veiligheid (JenV) en het ministerie van volksgezondheid welzijn en sport (VWS) het convenant 'bevorderen continuïteit jeugdzorg' getekend, waarin verschillende thema's rondom de continuïteit van jeugdzorg worden behandeld. Hoofddoel van het convenant is het gezamenlijk bevorderen van de continuïteit van jeugdzorg, zodat de jeugdzorg aan jeugdigen en

[6] Regiovisie op de Governance 2024-2028

hun ouders of wettelijke vertegenwoordigers niet (tijdelijk) wegvalt. Het convenant is in beginsel van toepassing op de cruciale aanbieders en de gecertificeerde instellingen, en kan als richtlijn gebruikt worden voor overige aanbieders. In het convenant zijn afspraken gemaakt over:

- het hebben van een goede visie,
- het voeren van het goede gesprek over tarieven met aanbieders d.m.v. de handreiking 'inzicht in tarieven',
- de inrichting van een kennis & informatiepunt tarieven,
- de rol van de Jeugdautoriteit (JA) met de verruiming ervan én
- de oprichting van een geschillencommissie sociaal domein.

In het convenant zijn verder nog afspraken gemaakt om verder te leren en te ontwikkelen met elkaar. Op de site van de VNG is een infographic van het convenant terug te vinden.

Draaiboek continuïteit jeugdzorg

Voortvloeiend uit het convenant is het draaiboek Continuïteit Jeugdzorg (hierna draaiboek CJ) opgesteld waarin de te maken stappen wanneer sprake is van een continuïteitsrisico bij een aanbieder verder worden geconcretiseerd. In het draaiboek zijn de rollen van de eventueel betrokken partijen beschreven (o.a. regievoerder, aanbieder, JA, overheid, gemeente). Daarnaast zijn de zes treden van urgentie uit het model van Kruger gebruikt om de mate van urgentie van de continuïteitsrisico's te kunnen duiden. Deze treden worden als basis gebruikt voor het bij continuïteitsproblemen op te stellen Plan van aanpak. Afhankelijk van in welke fase de aanbieder zich bevindt, is in het draaiboek opgenomen welke zaken er van welke partij worden verlangd. Het draaiboek is recent geactualiseerd.

Handreiking Continuïteit van Jeugdzorg bij faillissement

In 2016 is deze handreiking uitgebracht door de VNG en heeft specifiek betrekking op faillissementen. De handleiding gaat in op wat te doen bij surseance van betaling en faillissement van een aanbieder en welke rol de gemeente hierin speelt. Zowel surseance als faillissement worden uitgewerkt en voorzien van een uitleg. Er is momenteel niet bekend of deze handreiking recent nog een update heeft gehad.

Hervormingsagenda jeugd

Met deze agenda wordt beoogd knelpunten binnen de jeugdhulp structureel aan te pakken en een drieslag maken door:

1. Het beter organiseren van de specialistische zorg voor de meest kwetsbare kinderen.
2. Expliciet keuzes maken over de reikwijdte van de jeugdzorg;
3. Het verder versterken van het wijkgericht werken waar zorg en ondersteuning integraal wordt aangeboden aan kind én gezin en; Hiervoor zijn stevige afspraken over kwaliteit en betere data en monitoring cruciaal.

In de Hervormingsagenda staan in hoofdstuk 2 de belangrijkste maatregelen uitgewerkt. Deze uitgangspunten zijn naast de regionale beleidskaders belangrijk mee te wegen in de besluitvorming over maatregelen voor organisaties in continuïteitsproblemen.

Financiële kaders

Gezien de recente ervaring en het moeizame proces om tot duurzaam herstel te komen wanneer een cruciale aanbieder in continuïteitsproblemen is geraakt, is in de regio Zuid-Limburg besloten een aantal financiële eisen als uitsluitingscriterium te gaan gebruiken in toekomstige aanbestedingen. Het gaat daarbij onder meer om: een solvabiliteitseis, weerstandsvermogen en de currentratio

Solvabiliteitseis

Een solvabiliteitseis van >20% is nu onderdeel van de contractering. Solvabiliteit is één van de manieren om de financiële gezondheid van een bedrijf te bepalen. Solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen van een bedrijf. De verhouding laat zien of een bedrijf op de lange termijn aan haar schulden kan voldoen. Ook laat het zien in hoeverre het bedrijf afhankelijk is van vreemd vermogen. Hoe beter de solvabiliteit hoe beter een bedrijf financieel tegen een stootje kan. Bedrijven met een goede solvabiliteit zijn namelijk minder afhankelijk van hun investeerders of financiers omdat een groter deel van de bezittingen zijn betaald met eigen vermogen. Een goede solvabiliteit helpt ook bij het verkrijgen van een financiering. Een hogere solvabiliteit betekent voor een financier namelijk een lager risico dat de schulden op de lange termijn niet worden terugbetaald. Over het algemeen wordt 25% als de ondergrens van een gezonde solvabiliteit beschouwd, al verschilt dat wel per branche. Financiers hanteren een percentage van 20% in de zorgsector. In de contracten in de regio Zuid-Limburg wordt in overeenstemming met die norm een ondergrens van 20% gehanteerd.

Voor gemeenten is het van belang dat een jeugdzorgaanbieder duurzaam financieel gezond is om maximaal te kunnen vertrouwen op de continuïteit van de zorgverlening.

Naast de solvabiliteit zien de huidige uitvoeringeneisen ook op het weerstandsvermogen (minimaal 15%) en de Currentratio (minimaal 1). Het weerstandsvermogen is een ratio die aangeeft in hoeverre een organisatie eventuele calamiteiten financieel op kan vangen. Dit wordt berekend door het eigen vermogen te delen door de totale bedrijfsopbrengsten (omzet). De currentratio is een financieel kengetal om de liquiditeit van een onderneming inzichtelijk te maken.

Inhoudelijke uitgangspunten *(beleidskader Jeugdzorg Zuid-Limburg 2024-2028)*

In de beleidsperiode 2024-2028 stellen we de jeugdige én de ouder(s) centraal. Het daadwerkelijk luisteren naar wat zij nodig hebben om op te groeien tot een volwassene die zelfredzaam is en kan meedoen in de maatschappij. Zij brengen hun eigen perspectief in kaart. Daaruit kan ook blijken dat er géén jeugdzorg nodig is om dat perspectief te bereiken. Als wel jeugdzorg nodig is, dan doen we dat integraal met datgene wat er nog meer nodig is in het gezin. Tijdig en passend bij de vraag. Met goede kwalitatieve jeugdzorg die ook effectief is. Al deze onderwerpen komen aan bod in het beleidsplan onder de doelen: normaliseren, eerder juiste zorg, integraal en sturen op resultaat.

Daarbij worden de volgende uitgangspunten benoemd en toegelicht:

Normaliseren

- Perspectief jeugdige centraal stellen
- Informele steun bevorderen
- Structurele cliëntparticipatie borgen
- Bevorderen van ervaringsdeskundigheid
- Alleen ondersteunen waar dat nodig is
    - Het bepalen van de reikwijdte van jeugdzorg versus het “normale” leven

Eerder juist zorg op maat

- Vindplaats is werkplaats
    - Verbinding leggen door knooppunten
    - Er is een goede vraagverheldering
    - Er zijn stevige lokale teams
- Zo thuis mogelijk
- Effectieve kind- en gezinsbescherming
- Zorg is systeemgericht
    - Bestaanszekerheid
    - Verbinding met volwassenen GGZ

Integraal

- Integrale ontwikkeling centraal
    - Verbinding leggen met trendbreuk
    - Verbinding leggen met sport
    - Vrije tijd en cultuur
    - Verbinding leggen met het onderwijs
- Zorg rondom de jeugdige
    - Bevorderen overgang 18-/18+
    - Inzet op collectieve oplossingen
    - Centrale aanpak van complexe problematiek

Sturen op resultaat

- Sturen op het gewenste resultaat voor een jeugdige en de ouder(s) (Samen beslissen)
    - Goede cliëntinformatie verstrekken
    - Het stimuleren van de gezinsaanpak waarin
    - Gezamenlijk het perspectief wordt geschetst
    - Helderheid rondom regie
- Sturen op het gewenste resultaat bij de aanbieders (Samen maken we de jeugdzorg beter)
    - Sturen op KPI's vanuit integrale contractregieteams
    - Het realiseren van gezamenlijke ontwikkelagenda's
    - Het toepassen van waardegerichte benadering
- Sturen op de gewenste kwaliteit van jeugdzorg (Doen wat werkt)
    - Het realiseren van goede monitoring
    - Het opzetten van leercirkels
    - Het verbeteren van de kwaliteit van zorg