Gemeente leudal

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum 26 maart 2024 **Agendapunt**

Onderwerp Verstrekken lening als voorschot Mutsaersstichting
Portefeuillehouder(s) drs. H. van Helden MBA (wethouder)

Inhoudelijk voorstel

Inleiding

De Mutsaersstichting bevindt zich in een financieel zorgelijke situatie. De afgelopen periode bent u hierover diverse malen geïnformeerd. Op basis van het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp' (trede 3) wordt er gewerkt aan het borgen van de continuïteit van zorg voor jeugdigen en behoud van personeel voor de jeugdzorg. Daartoe maakt de Mutsaersstichting een Meerjarenherstelplan (hierna: herstelplan). Omdat de Mutsaersstichting in Noord -en Midden-Limburg een belangrijke cruciale jeugdhulpaanbieder is (zie ook bijlage 3 met het oordeel van de Inspectie Gezondsheidszorg en jeugd IGJ), trekken in dit proces de drie jeugdhulpregio's samen op. De regievoering rond dit hele proces is belegd bij een externe partij, Lysias Advies. Een bestuurlijke stuurgroep met 6 wethouders (hierna: 'de stuurgroep'), de regievoerder, ambtelijke werkgroepen en de Jeugdautoriteit werken samen met de aanbieder aan het herstelplan gericht op het borgen van de continuïteit van jeugdhulp voor de lange termijn.

Het meest nijpende financiële probleem op dit moment vormt de liquiditeit. Gecombineerd met de signalen dat de afgelopen maanden/weken meerdere medewerkers ontslag hebben genomen, medewerkers hun vakantiegeld eerder uitbetaald willen krijgen en sommige deelnemingen van de Mutsaersstichting een fors ziekteverzuim hebben, is de huidige situatie met recht zorgelijk te noemen. In januari 2024 hebben de gemeenten in Noord- en Midden-Limburg al een eerste maatregel toegekend door de voorschottermijn voor segment 1 en crisishulp jeugd van december 2024 uit te betalen in januari 2024. Hierdoor kwam voor de Mutsaersstichting een werkkapitaal van € 900.000 vervroegd beschikbaar.

In de week van 4 maart 2024 informeerde de Mutsaersstichting de stuurgroep en de ambtelijke werkgroep financiën dat de liquiditeitspositie desondanks ernstig verslechterd is. Ten opzichte van de eerdere gegevens rondom liquiditeit zien we dat de Mutsaersstichting extra kosten maakt rondom het herstelplan als ook dat inkomsten achterblijven vanwege het hoge ziekteverzuim. Deze combinatie zorgt voor een verslechtering van 1,4 miljoen euro op basis van beschikbare liquiditeit (zie bijlage 1). De eerdere maatregel van gemeenten én de maatregelen die Mutsaersstichting zelf al genomen heeft, zijn daarmee onvoldoende om de liquiditeit tot aan de zomervakantie op peil te houden. Deze periode is echter nodig voor de bestuurlijke besluitvorming over het herstelplan in alle gemeenten.
De ontwikkelingen als gevolg van lagere inkomsten en hogere kosten dan begroot zorgen ervoor dat er in mei 2024 niet meer aan de betalingsverplichtingen aan medewerkers, crediteuren en onderaannemers voldaan kan worden. Dat betekent dat zonder externe steun een faillissement onafwendbaar is met alle gevolgen van dien (zie ook bijlage 1).
Conform de richtlijnen voor het voeren van 'goed bestuur' bereidt Mutsaersstichting een dreigend faillissement voor. De stuurgroep is op 8 maart jl. door de Raad van Bestuur van Mutsaersstichting gevraagd om uiterlijk in de week van 25 maart 2024 kenbaar te maken of een aanvullend voorschot verstrekt kan worden. Deze datum wordt ingegeven door de door de stichting in acht te nemen termijn voor het aanvragen van een faillissement. Indien dit voorschot niet wordt verstrekt, wordt per die datum het faillissement aangevraagd. Om de liquiditeit tot na de zomerperiode op peil te houden, is een totaalbedrag van € 6.000.000 nodig (zie bijlage 1). Hierbij kan de Mutsaersstichting voor de helft een beroep doen op het Rijk op basis van de 'Subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg'. De aanvraag voor deze subsidieregeling wordt direct na oplevering van het herstelplan gefinaliseerd mét ondersteuning vanuit de Jeugdautoriteit. Voor de andere helft is aan de gemeenten gevraagd dit te verstrekken als voorschot op hun verwachte bijdrage aan het definitieve herstelplan.

Tot slot onderbouwt dit voorstel waarom er van een zevental gemeenten in deze fase wordt gevraagd om een bijdrage te verstrekken omwille van de borging van continuïteit van jeugdhulp. Ook wordt toegelicht wat het scenario faillissement betekent. Het hieronder staande is een regionaal aangeboden advies lokaal aangevuld/aangescherpt op basis van het door Venlo gevraagde advies van Meulenkamp (zie bijlage 6).

Gemeente leudal

In dit voorstel wordt uw gemeenteraad geadviseerd om akkoord te gaan met het beschikbaar stellen van € 429.000 aan de Mutsaersstichting om de zorgcontinuïteit voor de gezinnen die onder behandeling zijn te borgen.

Voorstel

Aan uw raad wordt voorgesteld:

1. Te besluiten tot het verstrekken van een lening van € 429.000 euro als voorschot op de verwachte bijdrage aan het definitieve herstelplan van de Mutsaersstichting.

Argumenten

1.1 De gemeente heeft de plicht om jeugdhulp te verlenen

Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht. In de Jeugdwet staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Indien dat nodig is treft de gemeente een individuele voorziening, die vaak betrekking heeft op meer gespecialiseerde zorg. De diensten van de Mutsaersstichting zijn gebaseerd op de wettelijke verplichting in de Jeugdwet.

1.2 Door het verstrekken van een lening wordt de zorgcontinuïteit geborgd

Voor de gezinnen in Noord- en Midden-Limburg die op dit moment jeugdhulp ontvangen van de Mutsaersstichting is het noodzakelijk dat deze wordt gecontinueerd. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het noodzakelijk dat er uiterlijk in de week van 25 maart 2024 een financiële injectie wordt gegeven aan de Mutsaersstichting om de acute liquiditeitsproblemen op te lossen. De lening kan na besluitvorming van de gemeenteraad beschikbaar gesteld worden.

1.3 De zeven grootste gemeenten in Noord- en Midden-Limburg verstrekken een voorschot vooruitlopen op het meerjarenherstelplan

Voorgesteld wordt dat de zeven grootste gemeenten van Noord- en Midden-Limburg gezamenlijk € 3 miljoen beschikbaar stellen als voorschot in de vorm van een lening op de uiteindelijke steunvraag vanuit het definitieve herstelplan. Het gaat hierbij om de gemeenten Horst aan de Maas, Leudal, Peel en Maas, Roermond, Venlo, Venray en Weert. Deze gemeenten is verzocht om eenieder €429.000 (1/7 deel) als voorschot beschikbaar te stellen aan de Mutsaersstichting. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- dit betreffen de grotere gemeenten in Noord- en Midden-Limburg;
- dit betreft zowel gemeenten die in de stuurgroep zitten als daarbuiten;
- dit betreft gemeenten die op basis van de concept verdeelsleutel bij een voorlopige steunvraag van € 11 miljoen op basis van de houtskoolschets meerjarenherstelplan Mutsaersstichting minimaal € 429.000 aan steun zouden moeten betalen.

Als Leudal kiezen we ervoor om het gevraagde bedrag te verstrekken als een lening als voorschot op de uiteindelijke betaling voor het herstelplan. De kosten per gemeente zullen bij instemming met het herstelplan door de raad uiteindelijk conform de – nog vast te stellen – verdeelsleutel per gemeente betaald worden. Het is de bedoeling dat als een gemeente een voorschot heeft betaald (in welke vorm dan ook) de uiteindelijke bijdrage aan het herstelplan verrekend zal worden met het betaalde voorschot. Het regionale voorstel spreekt van een voorwaardelijk voorschot waarbij de voorwaardelijkheid naar voren komt in het uiteindelijk instemmen met het herstelplan alsmede het doorlopen van de procedure inzake staatsteun. Het proces is er nu op gericht om uiterlijk in juni 2024 de gemeenteraden te laten besluiten over het herstelplan en de financiële bijdragen. Het te verstrekken voorschot is in die zin definitief dat als het herstelplan er niet komt of de stichting alsnog failliet gaat, het voorgeschoten bedrag niet zonder meer uit de boedel terugkomt.

Vooruitblik herstelplan

Vooruitlopend op de presentatie van het definitieve herstelplan heeft de Mutsaersstichting aangegeven middels dit plan de gemeenten te vragen om € 11 miljoen bij te dragen voor de jaren 2024-2025. Hierbij is het scenario dat de Mutsaersstichting toewerkt naar het afstoten van niet-rendabele deelnemingen, de productiviteit van medewerkers verhoogt, het ziekteverzuim verlaagd en verder bespaart op inhuur en overhead. Opgesplitst in jaren: 2024 kent een financiële vraag van € 8,5 miljoen, de resterende € 2,5 miljoen is voor 2025. De komende twee jaar werkt de Mutsaersstichting volgens dit scenario toe naar kostenprijzen die meer in lijn zijn met vergelijkbare aanbieders en landelijke benchmarks.
In 2026 worden in de regio's hoogstwaarschijnlijk nieuwe contracten voor jeugdhulp gesloten die qua tariefstelling zullen aansluiten op de benchmark-kostprijzen. Het doel moet zijn dat de Mutsaersstichting vanaf 2026 binnen de dan geldende tariefstelling haar diensten kan leveren.

Het is voor gemeenten lastig, in deze fase met de nu verstrekte informatie, te oordelen of genoemde bedragen passend zijn. Zonder het daadwerkelijke herstelplan is dat nu nog niet te toetsen. Na ontvangst zal adequate toetsing plaatsvinden (daartoe is een wegingsplan opgesteld door gemeenten). Daarna zullen de colleges en voorts de gemeenteraden gevraagd worden om (al dan niet) in te stemmen met het herstelplan. De verwachting zal zijn dat het herstelplan in april 2024 aan de colleges en in mei 2024 aan de raden zal worden voorgelegd ter besluitvormig.

Inzet op een plan met vastgoed
Gelijktijdig aan het organiseren van deze urgente liquiditeit werkt de gemeente Venlo momenteel aan een vastgoedplan. Dit plan omhelst de mogelijke verwerving van (een deel van) de panden van de Mutsaersstichting in Venlo door gemeente Venlo. Mocht dit voortgang vinden, zou de opbrengst het uiteindelijke herstelplan kunnen bekostigen en hebben de gemeenten Horst aan de Maas, Leudal, Peel aan de Maas, Roermond, Venray en Weert daarmee een vordering op de Mutsaersstichting. Ter zekerstelling van deze verrekening nemen wij in de leningovereenkomst een aflossingsverplichting op indien de Mutsaersstichting over middelen uit de verkoop van dit vastgoed zal beschikken. Indien dit plan wordt omarmd is van staatsteun geen sprake.
Deze lijn wordt met urgentie binnen gemeente Venlo opgepakt.

Het voorstel is dus de liquiditeiten te verstrekken in de vorm van deze lening. In de regio worden de bedragen ook als 'voorschot' betaald. Vanwege het ontbreken van de juridische grondslag stellen wij een lening voor. Twee andere alternatieven zijn ook onderzocht, maar genieten niet de voorkeur.
Het verstrekken van een lening, in combinatie met zekerheden als een hypothecaire inschrijving of pandrecht. De Rabobank heeft contractueel bedongen dat verdere hypothecaire belasting van het onroerend goed en verpanding niet is toegestaan. Gemeenten gaan in overleg met de Rabobank. Meer zekerheid voor gemeenten is op korte termijn niet te verkrijgen.
Opnieuw bevoorschotten segment 1 en crisishulp jeugd, gelijk aan januari 2024. Dit biedt nu geen oplossing omdat het bedrag niet toereikend is. Hierbij nemen we mee dat de Mutsaersstichting penvoerder is voor deze contracten en dat de bedragen ook bedoeld zijn voor onderaannemers. Verder bevoorschotting is dan niet gewenst.

1.4 De Mutsaersstichting heeft een aanvraag ingediend voor liquiditeitssteun bij het Rijk
Parallel hieraan is de Mutsaersstichting – in lijn met het eerder in dit voorstel genoemde voorschot dat in januari 2024 is verstrekt – bezig met een subsidieaanvraag van € 3 miljoen als liquiditeitssteun vanuit het Rijk. Hierover is afstemming tussen de Jeugdautoriteit en de Mutsaersstichting. Naast dat dit in lijn is met eerder gemaakte afspraken, is het belangrijk dat de Rijksoverheid actiebereidheid toont. Dit geeft het lokaal bestuur als ook medewerkers én cliënten bij de Mutsaersstichting een krachtig signaal van vertrouwen. Het risico dat de aanvraag niet zal worden goedgekeurd wordt door de regievoerder gering geacht.

1.5 De gemeenteraad is bevoegd voor het beschikbaar stellen van kapitaal aan een instelling
Ogv artikel 10, lid 9 van het Treasurystatuut is uw raad bevoegd te besluiten over het verstrekken van deze lening omdat het om een lening van meer dan € 100.000 gaat.

Kanttekeningen en risico's
1.1 Indien de gemeenteraad niet akkoord gaat, komt de zorgcontinuïteit in het gedrang
Indien er vóór 25 maart aanstaande geen toezegging wordt gedaan voor aanvullende middelen dan zal de Mutsaersstichting faillissement aan moeten vragen. Op dat moment neemt een curator de regie over. Om de Mutsaersstichting in staat te stellen om continuïteit van zorg te bieden, zullen gemeenten genoodzaakt worden de tekorten aan de curator te betalen. Met andere woorden, de curator zal direct voor de eerste 3 maanden op zoek gaan naar aanvullende financiering vanuit de gemeenten. Op basis van de liquiditeitsprognose kan dit gaan om een bedrag van tenminste € 5 miljoen. Daarmee zijn de kosten van dit scenario niet lager en verdwijnt de (mogelijkheid van) regie vanuit gemeenten. Voor een nadere duiding wordt verwezen naar bijlage 2. Andere aanbieders hebben desgevraagd al te kennen gegeven in verkennende gesprekken dat zij niet zonder aanvullende financiering de zorg van de Mutsaersstichting over willen nemen. Concreet is dit bedrag nog niet. Uit de analyse van potentiële partijen die de zorg kunnen overnemen, komt naar voren dat niet alle zorg overgenomen kan worden álsook dat er met ruim tien partijen in alleen al Limburg geschakeld moet worden (zie ook bijlage 3 naar oordeel van de IGJ). Hierbij zal discontinuïteit van zorg gegarandeerd optreden. Los van de financiële aspecten is dit dus ook vooral voor de hulpbehoevende gezinnen en de medewerkers een onwenselijk scenario aangezien het gepaard zal gaan met veel onzekerheden.

1.2 De gemeenteraden gaan niet akkoord met het meerjarenherstelplan
Het risico dat deze zeven gemeenten lopen is dat de gevraagde bijdrage uit het herstelplan uiteindelijk niet geaccordeerd wordt door de gemeenteraden in Noord- en Midden-Limburg en deze bijdrage dus niet verrekend kan worden. Op basis van de Jeugdwet kan een gemeente echter niet zonder meer weigeren om financieel bij te dragen als daardoor de continuïteit van de jeugdhulp in het gedrang komt.

1.3 De aanvraag voor liquiditeitssteun bij het Rijk wordt geweigerd
Indien het Rijk de aanvraag voor liquiditeitssteun op grond van de 'Subsidieregeling continuïteit cruciale jeugdzorg' weigert, komt de Mutsaersstichting alsnog in liquiditeitsproblemen, waardoor een faillissement alsnog onafwendbaar is en de financiële bijdragen van de 7 gemeenten nutteloos is en verdampt. Zoals aangegeven onder argument 1.4 wordt dit risico door de regievoerder als 'gering' ingeschat.

Het verstrekken van dit bedrag als lening houdt het risico in van ongeoorloofde staatsteun, strijd met de Wet FIDO (vanwege het niet voldoen aan de eisen van het Treasurystatuut), niet conform de Wet markt en overheid handelen (als er geen rente wordt gerekend en er zijn geen garanties aan de lening verbonden. Het advies van Meulenkamp biedt mogelijke vrijstellingen ten aanzien van Staatsteun. Gelet op het ontbreken van het herstelplan bij de voorbereiding van dit voorstel, is dit nog niet met zekerheid te zeggen. Recent is gebleken dat bij een zorgaanbieder in Zuid Limburg ook geen sprake is geweest van staatsteun en is daarbij de financiële bijdrage geleverd aan deze zorgbieder.

Historisch overzicht
- Raadsinformatiebrief MGR over de Mutsaersstichting d.d. 11 januari 2024
- Raadsinformatiebrief inzake houtskoolschets herstelplan Mutsaersstichting d.d. 6 februari 2024

Juridische gevolgen
Gezien het feit dat het gemeentelijke treasurystatuut het college niet zonder meer toestaat om het gevraagde bedrag als lening beschikbaar te stellen dient de raad te besluiten over het verstrekken van de lening. Of er sprake is van staatsteun is als risico benoemd omdat niet alle informatie beschikbaar is om dit te beoordelen.

Opschaling in treden draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp'
De Mutsaersstichting is nu ingeschaald in trede 3 draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp'. Wel is het nu, gezien de huidige zorgelijke situatie, op grond van het draaiboek Continuïteit Jeugdhulp meer passend om voor trede 4 (problematische continuïteit en dat wil zeggen dat de regie en sturing bij de gemeenten komt te liggen) en voor de deelnemingen zelfs voor trede 5 (afbouwen of fusie) te kiezen. Dit ligt momenteel voor bij de JeugdAutoriteit.
Het is nodig dat we als gemeenten zelf ook aan zet zijn om de continuïteit van zorg te gaan borgen. De uitwerking van deze opschaling wordt door de regievoeders opgepakt. Gemeenten krijgen een grotere- en verantwoordelijkere rol. De gevolgen worden op korte termijn in beeld gebracht. Dit zal als een separaat voorstel volgen.

Raad van Toezicht
Onderdeel van deze lening zal de aanvullende eis zijn dat de zittende Raad van Toezicht vóór de besluitvorming rondom het definitieve herstelplan opgestapt dient te zijn. Er is in het IGJ rapport over de Mutsaersstichting geconcludeerd (gepubliceerd op 11 januari 2024) "De inspectie ziet op basis hiervan en omdat het interne toezicht op dit moment nog niet goed functioneert, een risico voor de continuïteit, kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp". Om dit benoemde risico rondom continuïteit te ondervangen dient de zittende Raad van Toezicht op te stappen uiterlijk 31 mei 2024.
Aanvullend zullen de gemeenten meedenken in het invullen van de vrijkomende posities binnen de Raad van Toezicht. In afstemming met de Raad van Bestuur, medezeggenschap en OR zal er gekeken worden hoe deze invulling het meest zuiver kan worden gegeven in lijn met de Governancecode zorg.

Gemeente leudal

Financiële gevolgen
Om een lineaire geldlening te kunnen verstrekken moet worden voldaan aan de gestelde voorwaarden in het Treasurystatuut 2023 Gemeente Leudal. Het verstrekken van deze renteloze lening is in strijd artikel 9 lid 3 en lid 6 van het Treasurystatuut en er is een risico met betrekking tot staatsteun in artikel 2.
Er zijn geen garanties en zekerheden en de verstrekking is in strijd met de wet FIDO en de Wet Markt en Overheid.
In bovengenoemd voorstel wordt een beroep gedaan op artikel 10 lid 9 om af te wijken van de bepalingen in artikel 10 lid 1 tot en met 8. Vanwege de urgentie en de zorgcontinuiteit voor jeugdigen wordt een beroep gedaan op deze afwijkingsgrond.

De uiteindelijke definitieve bijdrage van het herstelplan wordt ter besluitvorming aan uw raad voorgelegd. Op basis van het raadsbesluit wordt e.e.a. indien nodig verwerkt in de exploitatie ten laste van het begrotingssaldo. Bij het verwerken van de definitieve bijdrage zal rekening worden gehouden met het reeds verstrekte bedrag.

Heythuysen, 21 maart 2024

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,

De loco-gemeentesecretaris, De burgemeester,

ing. E.L.A. Lucassen D.H. Schmalschläger