

\ Raadsvoorstel

Zaak 183166

Onderwerp: Financiële situatie JENS

Openbaarheid: Openbaar

Portefeuillehouder: Wethouder Coenen

Datum Raad: 10-06-2021

Nummer: 21/5/7

\ Samenvatting

Met dit voorstel worden de afspraken die met JENS onder voorbehoud zijn gemaakt ter besluitvorming aan u voorgelegd. In de raadsinformatiebrief van 21 april 2021 hebben we u hierover geïnformeerd en de onderzoeksrapportage: 'JENS helpt beter voor minder' aan u voorgelegd. De onderzoeksrapportage maakt het mogelijk om een onderbouwd besluit te nemen.

\ Conceptbesluit

De raad besluit:

JENS met een jaarlijks bedrag van € 150.000 voor 2021 en 2022 te compenseren in de extra kosten die JENS heeft als gevolg van het gestegen aantal cliënten. De reserve sociaal domein zowel in 2021 als 2022 aan te wenden indien de middelen binnen het programma Jeugd als gevolg van deze bijdrage ontoereikend zijn.

\ Grondslag

- Jeugdwet
- Collegebesluit 'Aanbesteding inkoop Basishulp Jeugd (ambulante jeugdhulp plus lokale preventieve activiteiten jeugd) Heerlen, Landgraaf, Voerendaal voor de periode 2019 tot en met 2022', maart 2018.

\ 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 2021 hebben we toegelicht welke acties we sindsdien hebben ondernomen: een extern onderzoek naar de validiteit en oorzaken voor de financiële vraag en een extern juridisch onderzoek naar de mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken.

Op basis van de uitkomsten van de externe onderzoeken zijn we met JENS in gesprek gegaan en hebben we voorlopige 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 stijgende 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

Onderzoek naar financiële situatie JENS

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

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 lumpsumbudget.

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 dit voor JENS structureel tot een tekort leidt.

Dit heeft drie oorzaken:

1. De vraag naar jeugdhulp is fors gestegen ten opzichte van de referentie jaren 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 referentie jaren 2015, 2016 en 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 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 fors 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 alsook 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.

Extern juridisch onderzoek

De overeenkomst die we met JENS 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.

Conclusies van het extern juridisch onderzoek:

1. Extra middelen beschikbaar stellen binnen de opdracht kan. Het externe juridisch advies stelt dat het mogelijk is om extra middelen beschikbaar te stellen bij een buitenproportionele groei van cliëntenaantallen in de Basishulp Jeugd, vanwege het feit dat hier ook aanvullende dienstverlening tegenover staat door de opdrachtnemer. Deze heeft immers een leveringsplicht. Omdat er sprake is van aanvullende middelen in een bestaande overeenkomst die is aanbesteed, blijft er sprake van enige kwetsbaarheid.
2. Het externe juridische advies stelt nadrukkelijk dat de overeenkomst geen mogelijkheid biedt 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 oplossing, die juridisch als minst kwetsbaar wordt beschouwd, is de opdracht Basishulp Jeugd opnieuw aanbesteden. Dit betekent dat een volledig nieuw aanbestedingstraject doorlopen dient te worden.

Overwegingen bij uitgevoerde onderzoeken

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.

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 aanvullende middelen beschikbaar stellen om het contract met JENS voort te zetten.

Afspraken met JENS

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek 'JENS helpt beter voor minder', het juridisch advies en de inhoudelijke en financiële afweging hebben we, onder voorbehoud

van instemming door uw raad, afspraken met JENS 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 Langraaf van € 780.000 en voor Voerendaal € 150.000. Deze afspraak is onder de voorwaarde dat uit de jaarrekening van JENS blijkt dat dit extra budget noodzakelijk is.

Voor JENS blijft gelden dat ze de geplande inverteertheffingen over de jaren 2021 en 2022 moet realiseren. Bovendien ontvangt JENS geen compensatie voor de indexeringskosten.

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.

\ Doel

Bieden van passende Basishulp Jeugd aan Voerendaalse jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben.

\ Argumenten

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 door de vertrouwde aanbieder. 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.

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. 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 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 inderdieneffecten haalbaar zijn. We hebben in 2020 vastgesteld dat de transformatie tevens een versnelling en intensivering vraagt. Dit heeft geleid tot een aanvullende overeenkomst met JENS en aanvullende financiering voor de jaren 2019 en 2020. Tegenover deze aanvullende financiering staat dat JENS vanaf 2020 een meerjarig Perspectiefplan uitvoert. Daarmee optimaliseert JENS de transformatieopgave. Het realiseren van iedere verandering in het jeugddomein vraagt creativiteit, flexibiliteit en overredingskracht en deze worden op dit moment maximaal ingezet.

Inhoudelijk op de goede weg

Inhoudelijk zijn we tevreden over de transformatie die JENS heeft gerealiseerd. De hulp wordt zo veel mogelijk dicht bij huis geboden. Inmiddels krijgt ruim 40% van de jeugdigen hun hulp in de buurt. De samenwerking met onder andere de voorschoolse voorzieningen, het onderwijs en de huisartsen leidt tot gerichtere signalering en (vroegtijdige) hulp. Ook de partners ervaren steeds meer resultaat van de samenwerking met JENS.

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.

Meest adequate oplossing

Het alternatief voor een extra bijdrage aan JENS voor 2021 en 2022 is dat we de Basishulp Jeugd op zeer korte termijn opnieuw gaan aanbesteden. Dit is allereerst om de hierboven genoemde inhoudelijke redenen onwenselijk. Bovendien is de maatschappelijke impact van een dergelijke oplossing erg groot aangezien deze het risico met zich meebrengt dat er geen succesvolle aanbesteding wordt doorlopen of dat een overgang van cliënten naar een nieuwe aanbieder gerealiseerd moet worden. Dit met alle gevolgen voor ouders, kinderen, ketenpartners en medewerkers van dien. Daarnaast geldt dat een nieuwe aanbesteding zeer waarschijnlijk niet goedkoper zal zijn dan de voorgestelde extra tegemoetkoming. De rapportage 'JENS helpt beter voor minder', geeft een onderbouwing die uitkomt in lijn met de aanvullende afspraken die nu gemaakt zijn. En tot slot is een punt van overweging dat het risico op een niet geslaagde aanbesteding altijd aanwezig is en wordt vergroot door corona. Corona veroorzaakt een grote extra werkdruk bij jeugdhulpaanbieders en maakt daarnaast dat het moeilijk is zicht te krijgen op de toekomstige vraag naar jeugdhulp (grote onzekerheidsmarge in de aanbesteding). Beide factoren zullen de wil en/of de mogelijkheid bij zorgaanbieders om deel te nemen aan een nieuwe aanbesteding ongunstig beïnvloeden.

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.

Tot slot

We worden geconfronteerd met 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 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. Deze ontwikkeling moet in

de komende jaren verder tot bloei worden gebracht.

\ Kanttekeningen

Juridisch risico

Aan het ophogen van het lumpsumbedrag zit altijd een juridisch risico. Volgens het ingewonnen juridisch advies is deze keuze op basis van argumenten verdedigbaar. Absolute zekerheid is echter op voorhand niet te geven.

Looptijd contract

De afspraken bieden een oplossing voor de voortzetting van de samenwerking met JENS tot en met 2022. Het is nog onduidelijk of we ook de verlengingsopties kunnen lichten voor de jaren 2023 tot en met 2026. Indien dit niet het geval is, moet opnieuw worden aanbesteed met ingangsdatum 1 januari 2023.

\ Relaties met programmabegroting en/of visiedocument

De getransformeerde wijze van inkoop van Basishulp Jeugd met één opdracht en daaraan gekoppeld één lumpsum budget maakt onderdeel uit van onze visie op het sociaal domein en is onderdeel van de programmabegroting.

\ Financiële, juridische en organisatorische consequenties

De aanvullende bijdrage ter hoogte van € 150.000 voor 2021 wordt zoveel als mogelijk opgevangen binnen het programma jeugd. Hier zijn reeds middelen opgenomen als stelpost om onvoorziene kosten op te vangen ten gevolge van de open-eind financiering in het jeugddomein. Indien dat desondanks blijkt dat ten gevolge van hogere uitgaven in het jeugddomein aanvullende middelen moeten worden aangewend, zullen deze ten laste worden gebracht van de reserve sociaal domein.

De afspraken die worden gemaakt voor de meerkosten ten gevolge van corona zullen voor zo ver mogelijk ten laste worden gebracht van de compensatie die de gemeente van het rijk ontvangt voor meerkosten t.g.v. corona.

Voor 2022 zal de extra bijdrage ter hoogte van € 150.000 worden verwerkt in de begroting 2022. Ook hier wordt de reserve sociaal domein als achtervang voorgesteld, mocht blijken dat de middelen binnen het programma jeugd ontoereikend zijn.

\ Uitvoering

21 april 2021 gezamenlijk externe communicatie via een persbericht en gelijktijdige interne communicatie. Het raadsbesluit wordt gedeeld met de gemeenten Landgraaf en Heerlen en JENS.

De voortgang van de opdracht JENS wordt gevolgd via ambtelijke en bestuurlijke overleggen, halfjaarrapportages JENS en jaarverslagen en jaarrekeningen JENS.

De afspraken met JENS worden op korte termijn juridisch vastgelegd.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VOERENDAAL

De secretaris

De burgemeester

C.J.H.M. Janssen

W. Houben

\ Bijlagen

21-03-29-JENS helpt beter voor minder_onderzoeksverslag.pdf (original)