

Onderwerp Raadsvoorstel inzake herstelplan XONAR
Vergaderdatum
Zaaknummer 20230612140877

Aan de Raad

Voorstel

De gemeenteraad wordt voorgesteld:

1. Een eenmalige, financiële bijdrage van maximaal € 243.902 toe te kennen aan stichting XONAR om de zorgcontinuïteit voor onze jeugdigen veilig te stellen;
2. Dit bedrag van € 243.902 te onttrekken aan de **Algemene** reserve Sociaal Domein;
3. Het vormen van een voorziening 'Financiële bijdrage XONAR';
4. De bijgevoegde begrotingswijziging vast te stellen.

Inleiding

Op 6 juni 2023 hebben de 16 samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg van stichting XONAR (hierna: XONAR) het verzoek (zie bijlage 2) gekregen om een incidentele financiële bijdrage te verstrekken ten behoeve van duurzaam herstel van haar bedrijfsvoering om zo zorgcontinuïteit te kunnen bieden. Dit is het resultaat van een intensief traject dat XONAR met de samenwerkende gemeenten, de Jeugddautoriteit¹, een onafhankelijk regievoerder en externe deskundigen heeft doorlopen nadat medio 2022 duidelijk werd dat er sprake was van een zorgelijke financiële situatie met een te laag financieel rendement. Onder een gezonde bedrijfsvoering wordt verstaan een reële meerjarenbegroting die een rendement van minimaal 2% laat zien zodat schommelingen in omzet en onvoorziene tegenvallers in de bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen.

XONAR is de grootste jeugdhulpaanbieder in Zuid-Limburg en biedt jaarlijks hulp aan ongeveer 2.500 kinderen en hun gezinnen in de regio. Dit betekent dat ca. 20% van alle jongeren met een vorm van jeugdhulp in Zuid-Limburg deze hulp van XONAR ontvangt. XONAR biedt een breed palet aan hulpvormen: ambulante hulp, jeugdhulp met verblijf zoals pleegzorg en gezinshuizen en jeugdhulp in crisissituaties. XONAR heeft de transformatiegedachte zoals verwoord in de regiovisie van Zuid-Limburg hoog op de agenda staan. Steeds meer hulp die XONAR verleent zal verschuiven van verblijfhulp naar ambulante hulp. Naast jeugdhulp vervult XONAR ook een aantal andere maatschappelijke functies in de regio zoals de Vrouwenopvang (in Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek), het

¹ Jeugddautoriteit is een landelijk orgaan dat toezicht houdt op de continuïteit van jeugdhulp. Zie: www.jeugddautoriteit.nl

Centrum Seksueel Geweld en de (beschermde) opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen of statushouders (in opdracht van COA² en Nidos³). XONAR vervult hiermee een cruciale rol in het zorglandschap van gemeenten.

Op peildatum 1 april 2023 kregen in totaal ca. 1.980^[1] unieke cliënten uit de regio Zuid-Limburg zorg vanuit XONAR. In gemeente Stein betrof het 43 cliënten waarvan 12 met verblijfszorg, 30 met ambulante hulp en 1 met crisiszorg.

XONAR heeft haar verzoek om een incidentele financiële bijdrage aan de jeugdregio gesteld vanuit de zorgelijke financiële positie waarin zij zich bevinden. Wanneer de financiële situatie van een jeugdhulpaanbieder zorgelijk is, treedt conform landelijke afspraken in het convenant 'Bevorderen continuïteit jeugdhulp' een draaiboek⁴ in werking. In dit draaiboek zijn de verantwoordelijkheden van aanbieder, jeugddoorloper en jeugdzorgregio beschreven gericht op het bieden van zorgcontinuïteit. Onder continuïteit van jeugdhulp wordt in dit kader verstaan dat elke jeugdige passende hulp ontvangt zolang dat nodig is, en dat deze hulp, indien deze niet bij de huidige aanbieder gecontinueerd kan worden, gecontroleerd wordt overgedragen. Hieronder wordt ook verstaan om cliënten in lopende hulpverleningstrajecten zoveel mogelijk bij dezelfde behandelaar of begeleider te houden. De situatie rond XONAR is op basis van het draaiboek in onderling overleg door gemeenten en XONAR ingeschaald in trede 3: 'zorgelijk'. Dit betekent dat er mogelijkheden worden gezien om in de bedrijfsvoering bij te sturen. Op basis hiervan heeft XONAR de opdracht gekregen om een herstelplan op te stellen om zo te komen tot een duurzaam herstel van de organisatie. Ook is vanuit trede 3 een regievoerder aangesteld en is een werkgroep gestart om als regio betrokken te zijn bij het herstelplan en de besluitvorming hierover voor te bereiden. De Jeugddoorloper neemt deel in deze werkgroep.

De financiële situatie van XONAR is – net als bij andere grote jeugdzorginstellingen in het land sinds de stelselwijziging in 2015 achteruitgegaan. Sinds 2019 maakt XONAR jaarlijks verlies. Tot en met 2022 konden deze verliezen nog binnen het weerstandsvermogen worden opgevangen, maar vanaf 2023 lukt dat niet meer. In 2022 zakte de solvabiliteit onder de

² COA: Centraal Orgaan Opvang asielzoekers

³ Nidos: Stichting Nidos voert de voogdij of toezicht uit bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen

^[1] Inclusief 480 unieke cliënten van XONAR die deze jeugdhulp via de coöperatie JENS ontvangen. Deze coöperatie biedt lokaal preventieve activiteiten en ambulante jeugdhulp aan jeugdigen uit Heerlen, Landgraaf en Voerendaal. XONAR is een van de coöperanten.

⁴ Zie [Draaiboek 'Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl](#)



norm van 20% en is de landelijke Jeugddautoriteit⁵ betrokken geraakt. M.i.v. 2023 staat de liquiditeit onder druk. De oorzaken voor de financiële problematiek bij XONAR zijn op hoofdlijnen:

- Inefficiënties in aansturing en organisatie-inrichting door o.a. een complex portfolio van zorg en een relatief hoog aantal managementlagen in de organisatie;
- Hogere overheadkosten dan is opgenomen in de tarieven die XONAR ontvangt;
- Hogere inzet van uren per zorgaanbod/cliënt dan is opgenomen in de tarieven door onder meer het ontbreken van sturing op deze inzet en relatief weinig productieve uren per FTE vergeleken met wat gangbaar is in de sector;
- Relatief veel complexe problematiek die niet goed past binnen de gemiddelde tarieven van de arrangementensystematiek;
- Te hoge zorgpersoneelskosten per FTE o.a. door een CAO die sneller is gestegen dan de tarieven, een hoger ziekteverzuim en hogere inhuur van personeel (ZZP) dan verondersteld in de tarieven;
- Niet volledig vergoede activiteiten waaronder vervoerskosten en niet-declarabele personeelsinzet voordat er met gemeenten overeenstemming is over de benodigde inzet;
- Weinig risicospreiding doordat XONAR vrijwel volledig afhankelijk is van inkomsten van gemeenten vanuit de Jeugdwet zonder andere financieringsstromen zoals Wet langdurige zorg (Wlz) of Zorgverzekeringswet (Zvw).

Om weer toe te groeien naar een gezonde bedrijfsvoering heeft XONAR een herstelplan opgesteld. Dit herstelplan⁶ ligt wegens bedrijfsgevoelige informatie geheim ter inzage voor raadsleden. Het herstelplan bestaat op hoofdlijnen uit een interne reorganisatie en het afstoten/gecontroleerd overdragen van onderdelen die voor XONAR verlieslatend zijn. Daarnaast wordt een incidentele, financiële bijdrage aan de gemeenten uit Zuid-Limburg gevraagd. Ook wil XONAR graag fuseren met een andere zorgpartij, de Mutsaersstichting, om zo het draagvlak en de weerbaarheid van de organisatie te vergroten. Dit totaalpakket aan

⁵ Zie www.jeugddautoriteit.nl voor taken/positionering en het van toepassing zijnde Early Warning System

⁶ Het herstelplan is in december 2022 onder geheimhouding gedeeld met de betreffende portefeuillehouders. In december is ook een publieksversie verschenen. In mei 2023 is door de veranderde situatie t.o.v. het herstelplan van december een financieel addendum (bijlage 4 bij dit voorstel) aan het herstelplan toegevoegd. Dit addendum geeft inzicht in de financiële consequenties van de uiteindelijk voorgestelde maatregelen.



maatregelen moet ertoe leiden dat de zorgcontinuïteit voor de jongeren en gezinnen wordt geborgd.

Argumentatie

1.1 Gemeenten zijn op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor de continuïteit van de jeugdhulp.

Als een cruciale zorgaanbieder zoals XONAR in financiële problemen komt, zijn gemeenten op grond van de Jeugdwet verplicht financiële steun te verlenen. Ook indien, zoals bij XONAR, de oorzaak van de problemen gezocht moet worden in het eigen handelen zoals ongelukkige strategische keuzes, problemen in de bedrijfsvoering, het inschrijven op aanbestedingen die verliesgevend zijn en onvoldoende sturing en toezicht.

Om de continuïteit van zorg voor deze jongeren te borgen wordt een eenmalige, financiële bijdrage van de 16 samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg gevraagd. Hiermee groeit XONAR weer toe naar een gezonde bedrijfsvoering. Zodoende wordt voorkomen dat een groot aantal jongeren die nu gespecialiseerde jeugdhulp van XONAR ontvangt moet wisselen van zorgaanbieder en hulpverlener of een periode helemaal geen zorg en ondersteuning ontvangt.

1.2 Langer uitstellen van het besluit om financiële steun te verlenen is niet mogelijk in verband met de preciaire financiële situatie.

Eerder dit jaar is door gemeenten al een vooruitbetaling van reeds beschikte bedragen geweest zodat XONAR aan haar financiële verplichtingen kan blijven voldoen. Indien in oktober de nu gevraagde incidentele steun niet beschikbaar komt, kan XONAR opnieuw niet aan haar financiële verplichtingen, met name aan haar personeel, voldoen en is een faillissement in het najaar van 2023 onontkoombaar. Een faillissement brengt met zich mee dat alle jeugdigen die vanuit XONAR zorg krijgen, onder gemeentelijke verantwoordelijkheid, overgedragen moeten worden naar andere jeugdhulpaanbieders. Dit scenario zal schade toebrengen aan jeugdigen en gaat daarnaast gepaard met hoge financiële kosten voor de gemeenten. Bovendien is het de vraag of er in Zuid-Limburg voldoende capaciteit bij andere aanbieders is om al deze zorg over te nemen. Om dit te voorkomen zetten we als jeugdhulpregio in op een duurzaam herstel voor XONAR. Dat sluit aan bij de opdracht die de jeugdhulpregio heeft als een zorgaanbieder in trede 3 zit.

1.3 XONAR heeft door het uitblijven van besluitvorming over de financiële bijdrage last van vraaguitval.

Ouders en verwijzers kiezen voor zekerheid en plaatsen kinderen indien mogelijk bij andere zorgaanbieders. Daarnaast staat door uitstroom van personeel de continuïteit van zorg onder



druk. Hierdoor en door de precare financiële situatie dient zo snel mogelijk duidelijkheid te komen over de toekomst van XONAR.

1.4 Een faillissement van XONAR heeft grotere nadelige gevolgen.

Als de gemeenten in Zuid-Limburg niet bereid zijn tot het doen van de gevraagde incidentele bijdrage dient het volledige zorgaanbod (inclusief professionals, jeugdigen en ouders) overgedragen te worden aan andere zorgaanbieders. Deze zorgoverdracht is een langdurig traject dat waarschijnlijk hogere kosten voor gemeenten met zich meebrengt zonder garanties op zorgcontinuïteit. Een faillissement is dan onvermijdelijk. Daarnaast bestaat het risico dat een deel van het personeel niet behouden blijft voor jeugdhulp terwijl er nu al krapte is op dat vlak. Als gemeenten niet in gezamenlijkheid tot een passende oplossing kunnen komen om de zorgcontinuïteit te borgen, dan zal de Jeugdautoriteit opschalen naar het ministerie van VWS in het kader van de stelselverantwoordelijkheid. Een dergelijke opschaling wordt ingezet als blijkt dat ondanks alle mogelijke inzet en pogingen om tot consensus te komen, de continuïteit van jeugdhulp risicovol blijft. In het uiterste geval zal het ministerie de regie over de zorgcontinuïteit overnemen en zo nodig overgaan tot indeplaatsstelling.

1.5 Met de financiële bijdragen van de gemeenten in Zuid-Limburg is XONAR in staat om het herstelplan uit te voeren.

en toe te groeien naar een rendement van minimaal 2% waarmee fluctuaties in de omzet binnen de reguliere bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen.

1.6 Ook in het vervolgtraject zullen gemeenten en Jeugdautoriteit vinger aan de pols houden.

Om de voortgang van het herstelplan te volgen en tijdig bij te sturen is een monitoringsplan opgesteld (zie bijlage 5). Het aanleveren van periodieke voortgangsinformatie is één van de voorwaarden die gemeenten verbinden aan de financiële bijdrage. De Jeugdautoriteit zal minimaal nog een jaar betrokken blijven om te monitoren op de voortgang van het herstelplan. Daarnaast zal met de Raad van Toezicht overleg plaatsvinden over het profiel voor de nieuwe bestuurder van XONAR die de huidige interim-bestuurder zal opvolgen. Daarnaast zal periodiek bestuurlijk overleg met XONAR gevoerd worden waarbij de financiële stand van zaken en de voortgang van het herstelplan besproken worden.

2. Bijgevoegd is een aantal bijlagen waarop geheimhouding opgelegd moet worden omdat deze bedrijfsgevoelige informatie bevatten.



Het gaat om de documenten bijlage 3 Herstelplan XONAR (dec. 2022) en bijlage 4 Financieel addendum op herstelplan XONAR (mei 2023) die vertrouwelijk door XONAR aan gemeenten zijn verstrekt. Uit de documenten kunnen wetenswaardigheden worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de bedrijfsvoering. Het kan XONAR schaden als deze bedrijfsgevoelige informatie openbaar wordt waardoor onevenredige bevoordeling of benadeling kan plaatsvinden binnen de markt.

Financiële onderbouwing

In totaliteit verzoekt XONAR de jeugdhulpregio Zuid-Limburg om een incidentele financiële bijdrage van max. € 8,0 mln. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

a.	Frictiekosten:	€ 1,9 mln.
b.	Reorganisatiekosten:	€ 2,4 mln.
c.	Transitiekosten personeel:	€ 3,7 mln.
Totaal regio Zuid-Limburg		€ 8,0 mln.

Conform het draaiboek Continuïteit Jeugdhulp is de verdeelsleutel voor de bijdrage van de 16 gemeenten vastgesteld op basis van het aantal jeugdigen in zorg per peildatum 1 juli 2022. Deze peildatum is vastgesteld toen bekend werd dat er sprake zou zijn van een herstelplan en een mogelijke financieringsvraag.

Het aandeel van Stein bedraagt op basis van deze verdeelsleutel € 243.902 Het gaat hierbij om een maximaal bedrag waarbij op basis van gerealiseerde kosten voorzien van een accountantsverklaring wordt afgerekend.

Wij vragen XONAR in eerste instantie de frictiekosten zoveel uit eigen middelen te financieren en pas daarna een beroep te doen op publieke gelden. Na besluitvorming door de 16 raden in Zuid-Limburg kan vervolgens een voorschot uitbetaald worden van 60%.

Aangezien er sprake is van een incidentele bijdrage is het mogelijk om een reserve aan te wenden als dekking voor de gevraagde middelen. Er wordt voorgesteld om het bedrag van € 243.904 te onttrekken aan de reserve Sociaal Domein. De stand van de reserve Sociaal Domein per 31-12-2022 is € 509.505 en er liggen geen verdere claims in 2023 en verder op de reserve. Er is dus voldoende beschikbaar om dit te kunnen dekken.



Tevens wordt er voorgesteld om deze middelen te storten in een voorziening 'Bijdrage Xonar', omdat niet helder is in welk boekjaar en voor welke bedragen en op welk moment uitbetaling gaat plaatsvinden.

Bijdrage aan strategische toekomstvisie 2018-2022:

Door de zorgcontinuïteit voor de jeugdigen in de regio Zuid-Limburg te borgen groeien meer jongeren gezond en veilig op. Dit levert een bijdrage aan kernwaarde sociale en vitale kernen

Relevante beschikbare achtergrondinformatie (8)

Bijlage 2 Aanvraag XONAR financiële steun herstelplan

Bijlage 3 Herstelplan XONAR dec. 2022 GEHEIM

Bijlage 4 Financieel addendum op herstelplan XONAR mei 2023 GEHEIM

Bijlage 5 Monitoring herstelplan

Bijlage 6 Zorgcontinuïteit

Bijlage 7 Visie Jeugdautoriteit op herstelplan XONAR

Bijlage 8 Begrotingswijziging 2023 concept Bijdrage Xonar

Bijlage 9 Risicoparagraaf Herstelplan Xonar

Burgemeester en Wethouders,

de Secretaris,

de Burgemeester,

