



ONDERWERP: Financiële situatie JENS

Raadsvoorstelnummer: 44

PROGRAMMA 6. Sociaal domein

Verantwoordelijke portefeuillehouder(s): A.J.M. Schiffelers

Behandeld in BenW d.d.: 21 april 2021

Behandeling in oordeelvormende raad d.d.: 10 juni 2021 Soc. Maatsch. + Ruimt. en Fysiek

Behandeling in besluitvormende raad d.d.: 10 juni 2021

Voorstel

1. Kennis te nemen van de onderzoeksrapportage: 'JENS helpt beter voor minder' (bijlage).
2. JENS met een jaarlijks bedrag van € 780 duizend voor 2021 en 2022 te compenseren in de extra kosten die JENS heeft als gevolg van het gestegen aantal cliënten.

Samenvatting

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 en de vraag van JENS aan de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal om aanvullende financiering voor de jaren 2021 en 2022.

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 juridisch advies over de mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken. Ook hebben we u geïnformeerd over de afspraken die we onder voorbehoud met JENS hebben gemaakt.

Op basis van het externe onderzoek en het juridisch advies zijn we met JENS in gesprek gegaan en hebben we, onder voorbehoud van instemming door uw raad, 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 voorlopige afspraken gemaakt over een financiële tegemoetkoming van € 780 duizend 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 eind 2022 uitdienen en wordt de continuïteit van de Basishulp Jeugd gegarandeerd.

Aanleiding

Onderzoek naar financiële situatie JENS

Begin 2021 heeft JENS haar financiële vraag toegelicht en op hoofdlijnen onderbouwd. Vanwege de urgentie en de noodzakelijke neutraliteit ten aanzien van het dossier JENS hebben de gemeenten er voor gekozen met spoed een extern onderzoek te laten uitvoeren en juridisch advies in te winnen. 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.

Conclusies van het financiële onderzoek 'JENS helpt beter voor minder'

De hoofdconclusie luidt dat we met de opdracht Basishulp Jeugd uitgevoerd door JENS inhoudelijk en financieel op de goede weg zijn, maar de huidige lumpsum ontoereikend is voor het uitvoeren van de opdracht. Dit heeft drie oorzaken:

1. De vraag naar jeugdhulp is fors gestegen ten opzichte van de referentiejaren 2015, 2016 en 2017.

Voor het berekenen van het lumpsumbudget dat gekoppeld is aan de opdracht Basishulp Jeugd is gebruik gemaakt van kosten en aantallen jeugdhulp in de referentiejaren 2015, 2016 en 2017. Deze aanname blijkt achteraf een onvoldoende basis te zijn geweest gelet op de forse stijging in de jaren 2017 en 2018. In deze jaren is, ook landelijk, sprake geweest van een forse stijging in de jeugdhulpvraag. Vanaf 2019 lijkt de vraag in Heerlen, Landgraaf en Voerendaal te stabiliseren, zij het op het hoge niveau van 2018. De onderzoeker heeft dit verloop in kaart gebracht en constateert op basis hiervan dat de lumpsum niet toereikend is om aan de huidige vraag naar jeugdhulp te voldoen.

2. In de opdracht is opgenomen dat de lumpsum niet jaarlijks geïndexeerd wordt.

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. COVID19 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 van 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 Zuid-Limburg 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.

Ook merkt de onderzoeker op dat een nieuwe aanbesteding op korte termijn risicovol is, gezien de huidige onzekerheden over aantallen in de jeugdhulp als gevolg van corona en de extra werkdruk die dit voor organisaties met zich meebrengt.

Juridisch advies

Voor het bieden van een oplossing geldt de overeenkomst die we met JENS gesloten hebben als juridisch kader. Mogelijke nieuwe afspraken en oplossingen moeten passen binnen dit kader. De drie gemeenten hebben extern juridisch advies ingewonnen om na te gaan welke mogelijkheden de overeenkomst en wet- en regelgeving bieden om te komen tot nieuwe afspraken en oplossingen.

Conclusies van het juridisch advies:

1. Extra middelen beschikbaar stellen binnen de opdracht kan.

Het 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. Daarnaast is het ook mogelijk om middelen beschikbaar te stellen voor extra kosten die JENS maakt als gevolg van de pandemie. Dit is immers een zeer onvoorziene omstandigheid en hierover kunnen binnen de wet- en regelgeving aanvullende afspraken worden gemaakt over compensatie van reële kosten. Het juridisch 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.

2. Een nieuwe aanbesteding.

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 college

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

Voor Heerlen, Landgraaf en Voerendaal staat het belang van onze kinderen en hun ouders voorop. We vinden het belangrijk dat hulp dicht bij huis wordt geboden, dat het gewone opvoeden en opgroeien zo veel als mogelijk het uitgangspunt is bij het bieden van hulp en dat hulp op maat wordt geleverd. Dit maakt dat we hebben gezocht naar een oplossing waarbij JENS verder kan op de ingeslagen weg. Zodat ouders en kinderen de hulp krijgen die nodig is en die is afgestemd met andere jeugdpartners zoals peuterspeelzalen en het onderwijs. Naast het belang van ouders en kinderen vinden we het ook belangrijk zoveel mogelijk continuïteit en voorspelbaarheid te bieden aan samenwerkingspartners en medewerkers. Er is de afgelopen jaren door alle partijen geïnvesteerd in de nieuwe werkwijze van JENS waardoor JENS de kans heeft gekregen zich te positioneren binnen de sociale infrastructuur in de drie gemeenten.

Kortom: we zijn tevreden over de manier waarop JENS uitvoering geeft aan de Basishulp Jeugd. Die tevredenheid wordt bevestigd in de onderzoeken onder cliënten, medewerkers en stakeholders. JENS heeft vergaande stappen gezet in het transformeren van de Basishulp Jeugd. Een transformatie die bijdraagt aan de zorg voor en welzijn van onze kinderen en gezinnen. Transformeren gaat echter niet vanzelf en vraagt een adequate investering. Zowel JENS als de gemeenten zijn bereid die investering te doen. Zeker wanneer de resultaten er zijn en die investering duurzaam effecten heeft. Natuurlijk valt er nog genoeg te wensen, maar daar wordt door JENS samen met de gemeenten aan gewerkt. Samen bouwen aan de Basishulp Jeugd betekent ook samen knelpunten adresseren, bespreken en afspraken maken over de oplossingen. Ook wanneer een oplossing geld kost. Dat betekent dat we aanvullende middelen beschikbaar stellen om het contract met JENS voort te zetten.

Op basis van het vorenstaande wordt voorgesteld:

1. Kennis te nemen van de onderzoeksrapportage: 'JENS helpt beter voor minder' (bijlage).
2. JENS met een jaarlijks bedrag € 780 duizend voor 2021 en 2022 te compenseren in de extra kosten die JENS heeft als gevolg van het gestegen aantal cliënten.

Kaders

- Jeugdwet;
- Overeenkomst inzake Basishulp Jeugd tussen Gemeente Landgraaf en JENS;
- Overeenkomst onvoorziene risico's 2019-2020 Basishulp Jeugd.

Onderbouwing

1. Continuïteit van de Basishulp Jeugd

Het belang van onze inwoners, de ouders en de jeugdigen, staat voorop. Zij zijn gebaat bij het continueren van de Basishulp Jeugd. Dit betekent voor hen dat er niets verandert in de huidige situatie; de hulp wordt dicht bij huis en op maat geboden 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 Landgraaf.

2. Vraag van JENS is realistisch en urgent

In het onderzoek naar de financiële situatie van JENS wordt onderbouwd dat de financiële vraag van JENS realistisch is en dat JENS de opdracht in 2021 en 2022 met de huidige lumpsum niet kan continueren omdat dit een te zware last betekent voor een aantal leden van de JENS-coöperatie. Ondanks de incidentele extra bijdrages in 2019 en 2020 heeft JENS de afgelopen jaren met verlies afgesloten, dit kunnen verschillende leden van de JENS coöperatie 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 huidige 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. In de eerste twee jaren van de overeenkomst, 2019 en 2020, moest JENS binnen de opdracht toewerken naar een zo efficiënt mogelijke transformatie van de Basishulp Jeugd. Deze transformatie zou moeten leiden tot besparingen op de jeugdhulp. Om deze reden is al in de overeenkomst opgenomen dat JENS in 2021 en 2022 minder middelen krijgt. Bij de opdracht Basishulp Jeugd is afgesproken dat de hulp getransformeerd moet worden en dat in de laatste twee jaren van het contract de lumpsum daalt. Dit hebben we gedaan vanuit de aanname dat er inverdieneffecten 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.

3. 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.

4. Financieel op de goede weg

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

5. Best passende 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. Gekoppeld aan een nieuwe aanbesteding moet een realistisch en onderbouwd budget worden berekend. 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.

6. Voorkomen 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.

Tegenargumenten en risico's

1. 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.

2. Looptijd contract

Op dit moment is het niet toegestaan om binnen het contract de indexeringskosten te compenseren. Dit maakt dat een gerede kans bestaat dat een ongewijzigde voortzetting van het contract na 2023 wederom tot onwerkbaar tekorten per 2023 bij JENS leidt. Daarmee is er mogelijk met deze afspraak nog geen basis voor een duurzame oplossing na 2023.

Tot slot

We worden geconfronteerd met aanzienlijke tekorten in de rijksbijdrage aan gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet. Dit is een landelijk probleem. Recent heeft AEF becijferd dat het jaarlijks om een structureel tekort gaat van 1,6 tot 1,8 miljard euro, veroorzaakt door de groei van aantallen en door een langere verblijfsduur. We zijn in afwachting van de reactie van het nieuwe kabinet en doen wat we kunnen wat betreft lobby en aandacht vragen voor de sociaal-economische situatie in Heerlen, Landgraaf, Voerendaal, Parkstad en Zuid-Limburg. Wat betreft de stijging van de kosten als gevolg van de aantallen kinderen in jeugdhulp, zien

we bij JENS dat de groei van de afgelopen jaren lijkt te stabiliseren. Ook zien we dat de inhoudelijke transitie steeds meer invulling krijgt. Zo wordt inmiddels ruim 40% van de ambulante jeugdhulp dicht bij huis geboden en krijgt de samenwerking met jeugdpartners steeds beter vorm. Uit het klanttevredenheidsonderzoek komt naar voren dat cliënten overwegend zeer positief oordelen over JENS. We blijven er dan ook van overtuigd dat de ingeslagen koers de juiste is. We zijn ruim twee jaar onderweg en zien een positieve ontwikkeling die de kans verdient om verder tot bloei te komen.

Relevante aandachtsgebieden

Communicatie

Op 21 april 2021:

- zijn de raadsleden geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief;
- zijn de medewerkers van de toegang geïnformeerd en alle overige intern betrokkenen;
- hebben de drie gemeenten gezamenlijk extern gecommuniceerd via een persbericht.

Het raadsbesluit wordt gedeeld met JENS en met de gemeenten Heerlen en Voerendaal.

Burgerparticipatie

Niet van toepassing.

Financiën

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

Voor JENS blijft overeind staan dat ze de inverdieneffecten over de jaren 2021 en 2022 voor eigen rekening moet nemen. Bovendien ontvangt JENS geen compensatie voor de indexeringskosten.

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 overeengekomen. Voor Heerlen € 2.400 duizend, voor Landgraaf € 780 duizend en voor Voerendaal € 150 duizend. Deze afspraak is onder de voorwaarde dat uit de jaarrekening van JENS blijkt dat dit extra budget noodzakelijk is. Bovendien is afgesproken om separaat

aanvullende afspraken te maken over de reële kosten die JENS maakt als gevolg van de coronapandemie.

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

Het voor de jaren 2021 en 2022 aanvullend budget aan JENS van € 780 duizend, waartoe een addendum bij de bestaande overeenkomst met JENS zal worden afgesloten, zal ten laste van de algemene reserve worden bijgeraamd ten gunste van het budget Basishulp Jeugd.

Advies

Het college stelt voor om:

1. Kennis te nemen van de onderzoeksrapportage: 'JENS helpt beter voor minder' (bijlage).
2. JENS met een jaarlijks bedrag € 780 duizend voor 2021 en 2022 ten laste van de algemene reserve te compenseren in de extra kosten die JENS heeft als gevolg van het gestegen aantal cliënten.

Burgemeester en wethouders van Landgraaf,
de secretaris, de burgemeester,
ir. J.M.C. Rijvers dr. J.J. Schrijen

Bijlage(n)

Onderzoeksrapportage: 'JENS helpt beter voor minder'.

Besluit

JENS met een jaarlijks bedrag ten laste van de algemene reserve van € 780 duizend voor 2021 en 2022 te compenseren in de extra kosten die JENS heeft als gevolg van het gestegen aantal cliënten.

Aldus besloten in de openbare besluitvormende raad, gehouden op 10 juni 2021.

De griffier,

De voorzitter,