



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Strategisch herstelplan XONAR

DATUM
15 december 2022
Verz. 15 december 2022

BIJLAGEN
1

BEHANDELD DOOR
FJM (Frans) Mourmans

TELEFOONNUMMER
06 50898190

ONZE REFERENTIE
2022.18390

E-MAILADRES
frans.mourmans@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Via de raadsinformatiebrief van 8 december bent u geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen bij XONAR. Toegezegd is dat zodra er inzicht is in het herstelplan samen met de regievoerder en XONAR een planning voor het besluitvormingstraject in de gemeenten wordt opgesteld.

Omdat het herstelplan bedrijfsgevoelige informatie bevat heeft XONAR het document onder geheimhouding met ons gedeeld. Voor de gemeenteraden is bijgevoegde publieksversie beschikbaar. De komende periode gaan we het herstelplan grondig analyseren en in kaart brengen wat de keuzes van XONAR betekenen voor de continuïteit van jeugdhulp in onze regio.

Zodra wij daar volledig zicht op hebben, volgt een voorstel voor bestuurlijke besluitvorming. De voorbereiding daarvan verloopt langs de route die u gewend bent van de jeugdregio. Dit is via de stuurgroep en alle wethouders jeugdhulp van de jeugdregio naar colleges en gemeenteraden. In de ambtelijke voorbereiding en advisering worden de beleids- en financieel adviseurs van alle regiogemeenten meegenomen.

Verantwoordelijkheden

Zoals gemeld in de RIB van 8 december ligt de verantwoordelijkheid voor haar bedrijfsvoering bij XONAR zelf. De jeugdregio en de deelnemende gemeenten hebben daar geen rol in. Het draaiboek continuïteit jeugdhulp houdt XONAR ook in deze fase verantwoordelijk voor het borgen van de continuïteit van zorg. XONAR heeft aangegeven daarin te voorzien.

De wettelijke verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de jeugdhulp ligt echter bij de gemeenten. Daarom dienen de gemeenten in te stemmen met het herstelplan waar de probleemanalyse onderdeel van uitmaakt. De voorstellen die XONAR in het herstelplan doet zijn derhalve 'voorgenomen besluiten' waarover zowel gemeenten als medezeggenschap nog dienen te besluiten. Waar de maatregelen uit het herstelplan raken aan de continuïteit van jeugdhulp is de instemming van de gemeenten noodzakelijk.

De colleges nemen een besluit over het herstelplan. In verband met het budgetrecht zullen de gemeenteraden gevraagd worden een besluit te nemen over de financiële consequenties.



DATUM
15 december 2022

Het uitvoeren van het herstelplan is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder, gemeenten en de regievoerder.

Continuïteit jeugdhulp staat voorop

Ouders en kinderen moeten die zorg krijgen die nodig is nu en in de toekomst. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de continuïteit van de jeugdhulp en niet XONAR. Wél is XONAR verantwoordelijk voor de continuïteit tot het herstelplan is geëffectueerd.

Hoogachtend,

Alex Meij
Wethouder Sociale Zaken, Jeugdzorg, Vastgoed, Personeel en Organisatie



Continuïteit verzekerd

December
2022

Voor de Jeugdzorg in Limburg

Voorgenomen besluit (Voorstel)



Disclaimer

- Voorliggende meerjarenherstelplan (MJHP) ‘*Continuïteit verzekerd*’ is opgesteld door de RvB en een XONAR werkgroep en heeft de status van een *voorgenomen besluit* (voorstel) van de RvB
- Om dit concept finaal te maken wordt er de komende periode gesproken met alle interne belanghebbenden (RvT, medewerkers en medezeggenschapsorganen) en externe belanghebbenden (opdrachtgevers, gemeenten en relevante andere zorgaanbieders vanuit samenwerkingsverbanden)
- Tijdens deze periode kunnen er nog aanpassingen gemaakt worden en wijzigingen optreden en zal het plan nog verder aangescherpt en uitgewerkt worden
- Definitieve besluitvorming door Raad van Bestuur over het MJHP ‘*continuïteit verzekerd*’ is op 23 februari, waarna de implementatie vanaf 1 maart kan starten met uitzondering van onderdelen waarvoor een besluit van de gemeenten noodzakelijk is en op genoemde datum nog niet is genomen
- De positie van de gemeenten ten aanzien van de besluitvorming heeft betrekking op waar het MJHP de zorgcontinuïteit raakt en het daaruit volgende verzoek over eventuele financiële steun.

Uitgangspunt

In het meerjaren herstelplan ‘*Continuïteit verzekerd*’ staat **duurzame continuïteit van jeugdzorg in Limburg** altijd voorop. Dit betekent dat XONAR zich als systeemaanbieder in Limburg zal (blijven) inzetten om samen met gemeenten en collega zorgaanbieders zorgcontinuïteit te garanderen voor haar cliënten. Ook in de overgangsperiode gaat XONAR hier samen met gemeenten en collega zorgaanbieders zorg voor dragen.

Context

Achtergrond, aanleiding en probleemanalyse

XONAR is een specialistische aanbieder van jeugdzorg met een belangrijke rol in de regio Limburg. De organisatie biedt met ruim 600 medewerkers specifieke expertise en producten op 23 locaties aan ruim 2.500 unieke cliënten (eerste helft van 2022) gericht op onder andere autisme, trauma, crisis, alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hulp bij opgroei- en opvoedproblemen. Ondanks dat de organisatie zich in zwaar weer bevindt, slaagt XONAR er nog steeds in de uitvoering op hoog kwalitatief niveau plaats te laten vinden, zelfs boven de normen die gesteld worden. Zo wordt de kwaliteit van XONAR door jongeren erkend met een 8,4 en door ouders met een 8,6.

Net als vele andere jeugdzorginstellingen¹² staat XONAR er sinds de stelselwijziging in 2015 financieel steeds slechter voor. Hierdoor is XONAR is ingeschaald op trede 3 (Zorgelijk) van het draaiboek 'Continuïteit jeugdhulp'.

In samenwerking met de regievoerder (aangesteld vanuit de Jeugdregio Zuid-Limburg) en de gemeente Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht zijn 7 hoofdoorzaken geïdentificeerd voor de huidige financiële problematiek:

Organisatie en bedrijfsvoering	1. Inefficiënties in governance, aansturing en organisatie-inrichting
	2. Disbalans tussen overheadkosten vs. veronderstelling in de tarieven
Personeel	3. Disbalans inzet - normering per product/cliënt door o.a. ontbreken van (sturing op) inzet-normering per product/cliënt, (te) weinig productieve uren per FTE, en relatief veel complexere casuïstiek die niet goed past binnen de gemiddelde tarieven
	4. Te hoge zorgpersoneelskosten (per FTE) vs. tarieven door o.a. een CAO die sneller is gestegen dan tarieven, een hoger verzuimniveau dan verondersteld in tarieven, en een hogere dure PNIL-inzet dan begroot door verzuim en personeelstekort
Cliënten	5. Verlies vanuit JENS samenwerkingsverband doordat het aantal cliënten fors hoger is dan verwacht en de afgesproken lumpsum financiering van JenS hiervoor niet dekkend blijft
	6. Niet (volledig) vergoede activiteiten/kosten waaronder vervoerskosten en niet-declarabele personeelsinzet voordat er goedkeuring is ontvangen vanuit gemeenten
Niet volledig vergoede (meer)kosten	7. (Eenmalige) meerkosten door Covid-19 (o.a. quarantaine-uren en bovengemiddeld hoog verzuim van medewerkers) zijn slechts beperkt financieel gecompenseerd vanuit gemeenten

Over deze punten zijn alle partijen het eens, alleen is er nog discussie over de situatie m.b.t. het samenwerkingsverband JENS (een coöperatie bestaande uit Alcander, Koraal, Mondriaan, Kracht in Zorg, Radar en XONAR die voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal basishulp jeugd leveren).

Bij ongewijzigd beleid (voortzetten van de huidige product portfolio en het niet invoeren van herstelmaatregelen) zou het verlies voor XONAR meer dan verdubbelen in 2023 en leiden tot een liquiditeitstekort vanaf medio 2023. Inmiddels heeft XONAR al enkele stappen in gang gezet

¹ Jeugdzorg Nederland - Financiële analyse jeugdzorgorganisaties (okt 2020)

² EY - Barometer Nederlandse Gezondheidszorg 2022 - 'Donkere wolken pakken zich samen door oplopende inflatie, rente en verzuim'

waardoor dit 'doemscenario' naar verwachting zich niet voor zal doen. Echter, het onderstreept wel de noodzaak tot stevige keuzes en forse hervormingen bij XONAR.

Strategische opties voor XONAR

Om de (kwaliteit van) zorg in de regio te continueren en de financiële situatie te verbeteren, verkent XONAR gelijktijdig 2 sporen:

- 1) Het doorvoeren van operationele herstelmaatregelen en scherpe portfoliokeuzes waardoor meer focus ontstaat en XONAR zich standalone versterkt;
- 2) Het verkennen van een fusie met een andere partij om regionale en financiële positie te versterken.

Strategische opties: Stand-alone verbeteren (spoor 1)

Strategische portfoliokeuzes

Uit de missie van de organisatie volgt dat “XONAR specialistische hulp biedt aan jeugdigen tot 23 jaar met complexe problematiek”. Het portfolio van XONAR moet aansluiten op de missie van XONAR, de missie is daarmee de basis onder het herstelplan. Daarnaast zijn nog 4 criteria meegewogen om keuzes in de portfolio te maken:

- 1) Bijdrage aan focus en reductie van organisatorische complexiteit;
- 2) Aansluiting op trends en ontwikkelingen;
- 3) Bijdrage aan verbeteren netto resultaat en solvabiliteit;
- 4) Voldoende schaal voor kwaliteit en specialisaties.

Op basis daarvan heeft XONAR het voorgenomen besluit genomen om afscheid te nemen van activiteiten ter waarde van 17% van de omzet.

XONAR heeft een routekaart opgesteld met concrete stappen om de aanpassingen in het portfolio door te voeren. Bij de beslissing om te stoppen met een activiteit blijft continuïteit van zorg voor de cliënten nog steeds de hoogste prioriteit - XONAR dient alle contracten uit, ronden lopende arrangementen af (waar overdracht lastig lijkt) en waarborgen de kwaliteit van zorg.

Zorgactiviteit	Inhoud	Keuze	Planning
Medisch Kleuterdagverblijf	Orthopedagogische (medische) ambulante- en groepsbehandeling voor jeugdigen (0-7 jaar) met complexe opgroei-problemen, ontwikkelingsachterstand en/stoornissen en gedragsproblemen	Voornemens tot overdracht aan collega aanbieders. Per 2023 gewijzigde inhoudelijke behoefte van de opdrachtgevers en financiële voorwaarden vanuit de opdrachtgevers	Q4 2023

Dagbehandeling Xtra / Leer-werkcentrum	Orthopedagogische (medische) ambulante- en groepsbehandeling voor jeugdigen met complexe opgroei-problemen, ontwikkelingsachterstand en/stoornissen en gedragsproblemen	Voornemens tot overdracht naar voorliggend veld/onderwijs en/of ambulantisering vanwege ontoereikend resultaat en transformatieopdracht gemeente	Q4 2023
Echtscheidingen	Hulpverlening binnen gezinnen na complexe echtscheiding	Dienen contract uit in 2023 en voornemens tot overdracht aan collega aanbieder vanwege ontoereikend resultaat	Q3 2023
Kamers met Kansen	Begeleiding van 18+ jong volwassenen bij zelfstandig wonen in Maastricht	Einde contract, niet ingeschreven op nieuwe aanbesteding	Eind Q4 2022
Trauma Centrum Limburg	Behandeling van jeugdigen (0-23 jaar) die te maken hebben (gehad) met geweld en/of andere traumatische gebeurtenissen	Geen lopende trajecten, dus geen implicaties voor cliënten en medewerkers	Q4 2022

Bovenstaande voorgenomen besluiten leiden, naar verwachting, tot rendementsherstel (indien kosten minimaal in lijn met omzet worden afgebouwd), faciliteren additionele besparingen op overhead door gereduceerde organisatorische complexiteit, voorkomen grotere verliezen in de toekomst (bv. op activiteiten waarvan de tarieven verslechteren) en gaan ervan uit XONAR geen producten onder kostprijs zal leveren. .

JENS is al sinds de oprichting verlieslatend en er is volgens XONAR geen zicht op verbetering. XONAR heeft een omzetaandeel van 42% in het samenwerkingsverband, maar ervaart beperkte mogelijkheden om de situatie te veranderen. XONAR heeft daarom voorgesteld haar lidmaatschap op te zeggen en de levering van zorg als onderaannemer te continueren, omdat zij verwacht daarvoor een beter passend tarief te ontvangen. Dit heeft nog niet tot een oplossing geleid. De overige deelnemers van JENS zullen XONAR houden aan het contractueel overeengekomen uitstaptarief. XONAR heeft niet de financiële middelen om dit te vergoeden. XONAR blijft bij haar standpunt dat de structurele verliezen binnen JENS onverantwoord zijn (voor XONAR en het hele stelsel). Daarom bezint XONAR zich op alternatieve mogelijkheden

om tot een passende oplossing te komen die de continuïteit van de zorgverlening waarborgt en een oplossing vormt voor de structurele verliezen waarmee aanbieders binnen JENS zijn geconfronteerd.

Operationele verbeterplannen

Na bovenstaande portfoliokeuzes heeft het resterende portfolio op zichzelf nog geen positief resultaat. Aanvullend operationeel herstel is derhalve nodig om tot een duurzame bedrijfsvoering te komen.

In 2022 heeft XONAR al ingegrepen om op korte termijn verbeteringen t.o.v. 2021 te realiseren. Daarnaast is een lijst opgesteld met operationele verbeterplannen (m.n. normeren van personeelsinzet in leefhuizen en realiseren van productienormen).

Governance en implicaties en aanpassingen

De voorgenomen portfoliokeuzes, operationele verbeteringen en ingrepen in overhead impliceren ook significante wijzigingen in de omvang (en structuur) van de huidige XONAR organisatie. Daarnaast is ook de organisatiestructuur en kwaliteit van personeel toe aan een fundamentele herijking om de organisatie wendbaarder, bestuurbaarder en toekomstbestendiger te maken.

In het voorgenomen governance model wordt een plattere organisatie gecreëerd met duidelijke verantwoordelijkheden door de huidige 'manager' als tussenlaag eruit te halen, ondersteuning deels in het primaire proces te organiseren, huidige verschillen in span of support te normaliseren, en de centrale overhead anders in te richten en waar relevant activiteiten met te weinig schaal te outsourcen.

In totaal leiden deze wijzigingen tot een flinke transformatieagenda. Op XONAR-niveau krimpt de organisatieomvang van 538,6 FTE nu (peildatum 17 november) naar 436,8 FTE (-19%) na realisatie van alle herstelmaatregelen. Dit betekent -17% binnen het primair proces en -28% op de overhead.

XONAR streeft naar een snelle transformatie, maar ook naar minimale impact op het primair proces en behoud van medewerkers voor XONAR, eventueel op een andere plek. Er wordt verwacht dat 10-30 FTE kan worden ingezet om natuurlijk verloop op te vangen en voor 70-90 FTE wordt onderzocht of intern herplaatst kunnen worden, of worden begeleid naar een functie elders buiten de organisatie.

Op basis van de voorlopig voorgestelde structuur van de organisatie en personele implicaties op hoofdlijnen gaat XONAR in gesprek met alle relevante medezeggenschapsorganen en dienen vervolgens een formele adviesaanvraag in bij de OR, CR en POR. Tevens wordt dit besproken met alle medewerkers. In een parallel traject detailleert XONAR het organisatieontwerp per afdeling en worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden verder uitgewerkt.

Vastgoed strategie en investeringen

Richting de toekomst is de ambitie om een duurzaam vastgoedportfolio te hebben dat aansluit op de core business (voor 50% in eigendom). De panden die 'overbodig' worden vanuit de portfoliokeuzes worden verkocht om liquiditeit en solvabiliteit te verbeteren. Daarnaast wordt in 2023-2027 geïnvesteerd in (achterstallig) onderhoud, verduurzaming en reguliere investeringen (timing wordt aangepast op beschikbare liquiditeit) - dit zorgt voor een stijging van afschrijvingslasten.

Financiële doorrekening

Door gemaakte portfoliokeuzes en operationeel herstel stijgt het rendement tot ~1,5% i.p.v de beoogde 2%. In combinatie met de hogere vastgoedkosten (i.e. afschrijvingen) a.g.v. de inhaalinvesteringen zal nog naar aanvullende dekking moeten worden gezocht om te komen tot 2% nettoresultaat.

Door o.a. verlies bijdragen JENS, reorganisatie- en frictiekosten en verslechtering werkkapitaal daalt de liquiditeit per eind 2023. In combinatie met schommelingen in de liquiditeit gedurende het jaar is er een liquiditeitstekort. Om dit tijdelijk op te vangen kunnen verschillende maatregelen worden ingezet.

Op basis van de portfoliokeuzes, operationeel herstel en de verkoop van het MKD vastgoed stijgt de solvabiliteit naar ~19% eind 2024. Daarmee blijft het onder de 20% solvabiliteit die nodig is om aan de contractuele afspraken te voldoen. Herwaardering van vastgoed i.c.m. verkoop MKD vastgoed zorgt wel voor benodigde verbetering van solvabiliteit (tot 45% in 2024).

Belangrijkste risico's in het plan zitten in:

- 1) Verkoop van vastgoed (bij vertraging komt liquiditeit en solvabiliteit onder druk);
- 2) Tijdig uitvoeren van beoogde reorganisatie (bij vertraging lopen kosten op);
- 3) (tijdig) realiseren van operationeel herstel;
- 4) Uitvoer Risico door omvang herstelplan.

Het lijkt in de huidige opzet een zeer grote opgave om stand-alone tot gezond netto resultaat te komen (helemaal wanneer XONAR niet uit JENS kan stappen of die situatie kan verbeteren).

Het is daarmee een logische stap om parallel een fusie te verkennen.

Strategische opties: verkennen fusie met andere partij (spoor 2)

Rationale achter verkenning van fusie

Vanuit de grote uitdaging om standalone tot een gezond nettoresultaat te komen, verkent XONAR parallel ook een mogelijk fusie.

Een fusie kan:

- 1) Een oplossing zijn voor kwetsbaarheid van pure jeugdzorgorganisaties (80% leidt verlies) en financiële weerbaarheid versterken;

- 2) De regionale positie versterken t.o.v. gemeentes, concurrenten en werknemers;
- 3) Oplossing bieden voor minimale schaal en toenemende eisen binnen ondersteuning, zoals het bieden van infrastructuur aan de organisatie waaronder ICT backbone, centrale diensten, vastgoed, etc;
- 4) Schaalvergroting realiseren om risico's te verminderen en de kwaliteit te borgen.

Analyse van mogelijke fusiepartners

XONAR kan een fusie onderzoeken met een landelijke jeugdzorgaanbieder, een landelijke aanbieder in aanpalend domein of een lokale aanbieder in jeugdzorg of aanpalend domein, maar na een eerste analyse is er nog geen duidelijk voorkeursroute.

Vervolg in fusietraject

Daarom zal XONAR de komende periode de mogelijkheden en voordelen van een fusie verkennen met relevante partijen - tegelijkertijd heeft een dergelijk proces altijd zijn eigen beloop dat vooraf niet altijd te plannen is.

Om als partij echter gewicht in te brengen in een dergelijk traject, is operationeel en strategisch herstel van groot belang - zonder dit herstel is XONAR een minder interessante gesprekspartner en daarmee minder "gelijkwaardig" in een evt. fusietraject.

Verzoek aan belanghebbenden

Verzoek aan belanghebbenden

Om tot een sluitend korte- en lange termijn plan te komen is hulp nodig van stakeholders. Over de invulling hiervan en het precieze verzoek aan o.a. gemeenten en Jeugd Autoriteit wordt nog nader overleg gepleegd.