

Samenvatting advies vanuit het bindend tussenadvies

'Uit de nu voorliggende informatie blijkt dat de exploitatie van de stichting XONAR voor tenminste 6 maanden vanaf nu zonder continuïteitsrisico op korte termijn mogelijk is. Daartoe is bij ongewijzigd beleid van de Regio's voldoende liquiditeit beschikbaar. Daarom is er naar de mening van de Jeugddautoriteit geen noodzaak om de beslissing over een eventuele aanpassing van de trede-indeling op dit moment te nemen.

Wij adviseren daarom een periode van 6 maanden in te lassen (1 januari 2025 tot 1 juli 2025), waarin de stichting XONAR de gelegenheid krijgt aan te tonen dat zij in staat is op eigen kracht het thans voorgelegde plan te realiseren. Hierbij wordt de bestaande monitoring gecontinueerd. De uiteindelijke trede-indeling (bindend advies van de Jeugddautoriteit) zal dan worden vastgesteld op basis van de op dat moment gerealiseerde resultaten ten opzichte van het nu voorliggende meerjarenperspectief, vanuit de resultaten vanuit de jaarrekening 2024 en de accountantsverklaring daarbij en zo mogelijk op basis van ontwikkelrichting en criteria die de task force Limburg op zal leveren in de hervorming van het Limburgs zorglandschap.'

Procesverloop naar het definitief advies tredebepaling op 3 juli 2025

Het opgestelde toetsingskader wat via het monitoringsoverleg werd voorgelegd aan de delegatie van Jeugdregiobestuurders, werd op verzoek van de Jeugdregiobestuurders alvorens vast te stellen op 27 februari 2025 aangevuld met het volgende:

'XONAR is nu afhankelijk van de afwegingen van de Jeugdregio ten aanzien van het garantie-verzoek van IJZ, wijzigingsvoorstellen, de 20% solvabiliteitsnorm en het wel of niet instemmen met een fusie. In lijn met het advies van de taskforce worden deze afwegingen door de jeugd-regio gemaakt in het perspectief van een pluriform zorglandschap waarin de continuïteit van de jeugdhulp voorop staat. Het perspectief van de Jeugdregio is daarmee breder dan alleen de continuïteit van XONAR. De gemeenten vragen van de Jeugddautoriteit dat dit bredere perspectief wordt meegewogen in de beoordeling of XONAR op eigen kracht verder kan in het bindend advies over de definitieve trede-indeling na 3 juli 2025.'

Naast het regelmatig bespreken van de stand van zaken m.b.t. de voortgang van de maatregelen vanuit het herstelplan en het risicoregister in het monitoringsoverleg en het Bestuurlijk monitoringsoverleg, heeft de Jeugddautoriteit met de bestuurder en een delegatie van de Raad van Toezicht van de stichting XONAR evenals met een bestuurlijke afvaardiging vanuit de Jeugdregio Zuid-Limburg waarin ook de regievoerder participeerde, verkennende en adviesvormende gesprekken gevoerd om te kunnen komen tot haar definitief en bindend advies. In deze gesprekken, waar de Jeugddautoriteit vooral door middel van het stellen van vragen vanuit de beschikbaar gestelde documenten haar beeldvorming geoptimaliseerd heeft, vond daarna de toetsing plaats op de op 27 februari vastgestelde toetsingscriteria. (Zie bijlage voor de lijst van ontvangen/geraadpleegde documenten). Om de betrouwbaarheid van de financiële gegevensverwerking te testen en daarmee vast te stellen dat de bestuursrapportages qua informatie betrouwbaar zijn, heeft de JA het verloop van basisregistratie tot en met verwerking in de BI en voortvloeiend de daaruit samengestelde managementrapportage 'gechallenged'. Hieruit is ons de juiste verwerking gebleken dat de cijfers rechtstreeks zijn ontleend aan de financiële administratie van de stichting XONAR en op een reële basis tot stand zijn gekomen waarbij de financiële staf de kwaliteit van de cijfers strak beheerst en ■■■■ geeft "in control" te zijn.

Afspraken en resultaten vanuit het 'tussenadvies'

Navolgend de afspraken en de status van de afspraken:

Het bindend advies is een vervolg op het op 18 december 2024 door de Jeugddautoriteit uitgebrachte 'bindend tussenadvies'. Om tot een zorgvuldig, afgewogen oordeel te kunnen komen, heeft de Jeugddautoriteit in haar tussenadvies aangegeven dat zij voor een definitief advies over aanvullende informatie dient te beschikken:

- Meerjarenperspectief 2025-2028, incl. – separate – rapportage (in lijn met de interne bestuursrapportage) tot en met mei 2025, waaronder de prognose van het jaarresultaat.
- Jaarrekening 2024
- Goedkeurende accountantsverklaring 2024, zonder voorbehoud

We constateren dat de stichting XONAR tijdig voldaan heeft aan het leveren van de gevraagde documenten.

De Jeugdregio heeft zowel de stichting XONAR als de Jeugddautoriteit zowel mondeling als schriftelijk geïnformeerd over het naar aanleiding van het uitgebracht rapport van de taskforce robuust zorglandschap Limburg uitgebrachte wegingskader (en verwante documenten) en het document 'Besluitvormingsrapport; Beoordeling van Financieel Herstel en voorgenomen Fusie Stichting XONAR'.

Toetsing op de vastgestelde criteria

Navolgend wordt de door de JA uitgevoerde toetsing beschreven op:

1. Relevante criteria vanuit het draaiboek continuïteit jeugdhulp
2. Toetsingskader m.b.t. definitief bindend advies van de Jeugddautoriteit (27-2'2025)

1. Vanuit het Draaiboek continuïteit jeugdhulp:

1. Financiële ratio's

	Solvabiliteit	Current ratio	Rentabiliteit
Jaarrekening 2024	20,2	1,04	-0,1 %
Meerjarenperspectief P25	34,4	1,3	5,8%

2. Risico's op het gaan missen van aanbestedingen/opdrachten

Het besluit van de G16 om naar aanleiding van het adviesrapport van de task force het risico op financiële problemen bij zorgaanbieders te mitigeren door uitsluitingscriteria op solvabiliteit, weerstandsvermogen en current ratio op te nemen bij nieuwe aanbestedingen (reader wegingskader), geeft in zijn algemeenheid een risico voor zorgaanbieders.

3. Governance, continuïteit van bestuur, management.

De stichting XONAR heeft sinds het aantreden van de huidige raad van bestuur in 2022 en in haar raad van toezicht geen mutaties gehad.

Op directieniveau waren er meerdere mutaties, zowel de financieel directeur als de zorginhoudelijk directeur (primair proces) zijn nieuw aangetreden. De financiële verslaglegging en verantwoording zijn in de loop der tijd substantieel verbeterd.

4. Samenwerkingsproblemen

In de onlangs gevoerde gesprekken met de bestuurders van de Jeugdregio en in gesprekken met vertegenwoordigers van de stichting XONAR, blijkt dat er verschillen zijn in de definitie en beleving van samenwerkingsproblemen. De Jeugdregio ziet op het gebied van samenwerking op onder andere inschrijvingen op aanbestedingen problemen ontstaan op het moment dat de stichting XONAR niet autonoom in kan schrijven maar samen met andere zorgaanbieders of als onderaannemer in moet schrijven. De stichting XONAR herkent het bestuurlijk sentiment vanuit haar noodlijdende positie van de afgelopen jaren, zij stelt echter ook dat met het herstel van de organisatie ook het sentiment/ risico in de samenwerking op een positieve manier heeft bewogen. Hiernaast geeft De stichting XONAR aan dat er feitelijk operationeel, tactisch en strategisch met de meeste zorgaanbieders probleemloos wordt samengewerkt. Probleemloos wil in dit verband niet zeggen dat er geen sprake is van gezonde discussie en concurrentie zoals deze zich in een normaal speelveld tussen partijen voordoen.

5. Continuïteitsopmerkingen van banken of accountants

Uit het controleverslag van EY op de jaarrekening 2024:

“Op basis van onze werkzaamheden en de verkregen informatie concluderen wij, als accountant, dat het hanteren van de continuïteitsveronderstelling door het management in de gegeven omstandigheden passend is en de toelichtingen adequaat zijn en dat geen sprake is van materiele onzekerheid. Onze beoordelingsperiode betreft een periode van twaalf maanden vanaf de datum van de controleverklaring.”

Geen opmerkingen vanuit banken.

6. Kwalitatieve bevindingen door IGJ:

De Jeugdautoriteit heeft vanuit haar convenant periodiek contact met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Er is uitwisseling met betrekking tot zorgaanbieders en Jeugdregio's waar continuïteitsrisico's zijn opgetreden of dreigen op te treden. Vanuit de perspectieven kwaliteit, maatregelen of voornemens tot maatregelen kunnen ook continuïteitsproblemen voortkomen. Er zijn vanuit dit contact geen risico's geconstateerd. In het Meerjarenperspectief van de stichting XONAR wordt IGJ geciteerd vanuit haar contact met de stichting XONAR. Ook vanuit deze 'quote' wordt door de IGJ geen groter dan normaal risico op discontinuïteit van jeugdhulp voorzien.

2. Toetsingskader m.b.t. definitief bindend advies van de Jeugdautoriteit

Uitgangspunten:

1. *Draaiboek continuïteit jeugdhulp, 1 juli 2021*
2. *Bindend tussenadvies Jeugdautoriteit, 18 december 2024*
3. *Meerjarenperspectief 2025-2028, inclusief de volledige rapportage tot en met mei 2025, waaronder de prognose van het jaarresultaat.*
4. *Jaarrekening 2024*
5. *Goedkeurende accountantsverklaring 2024, zonder voorbehoud*
6. *Voorwaardenbrief financiële steun 19 oktober 2023.*

1. *Draaiboek continuïteit jeugdhulp, 1 juli 2021*

Op pagina 3 en 4 in dit document zijn de relevante criteria doorgenomen.

2. *Bindend tussenadvies Jeugddautoriteit, 18 december 2024*

Navolgend beschrijven we de 'werkpunten' en de resultaten of stand van zaken daaromtrent die in het tussenadvies benoemd werden.

In het afgelopen half jaar heeft de stichting XONAR 3 wijzigingsverzoeken voor financiële ondersteuning ingediend.

De Jeugdregio heeft negatief gereageerd op deze wijzigingsverzoeken. Hiermee is het bedrag wat daadwerkelijk is uitgekeerd aan de stichting XONAR circa € 4,2 miljoen van de maximaal beschikbaar gestelde € 8 miljoen. Hiernaast zijn bedragen gereserveerd voor garantiestellingen, waarmee de volledige € 8 miljoen ingezet wordt voor de continuïteit van de stichting XONAR.

Door de tegenvallende opbrengsten van de verkoop van vastgoed, werd er bij de stichting XONAR een zekere urgentie gevoeld om een daarmee in haar begroting ontstaan tekort van € 3 miljoen af te dekken of te compenseren. We stellen vast dat de stichting XONAR geen extra vastgoed verkocht heeft. Op dit moment is de urgentie om dat wel te doen afgenomen.

Vanuit de 'spoor 2' doelstelling in het Herstelplan van de stichting XONAR ('continuïteit verzekerd voor de Jeugdzorg in Limburg' dec. '22), hebben de gesprekken die in het najaar van 2024 door de stichting XONAR met meerdere partijen gevoerd werden, tot op heden niet geleid tot een verder samenwerkingsverband in welke vorm dan ook. De stichting XONAR heeft naar haar zeggen gewacht op de resultaten en besluiten door de G16 in relatie tot de adviezen vanuit het rapport taskforce robuust zorglandschap Limburg, welke eerst op 28 mei 2025 gecommuniceerd zijn. De jeugdregio geeft aan dat zij door de beoogde fusiepartners geïnformeerd is dat de gesprekken zonder de stichting XONAR worden voortgezet.

De stichting XONAR geeft aan dat zij op dit moment een fusiepartner kan zijn met een gezonde exploitatie en een gezonde bedrijfsvoering.

We constateren ook dat, ondanks de mondelinge toelichting en motivatie in een Bestuurlijk Monitoringsoverleg vanuit de bestuurders van de Jeugdregio, het initiatief tot het voeren van een gesprek tussen de bestuurders van de Jeugdregio Zuid-Limburg en de bestuurder en Raad van Toezicht van de stichting XONAR, tot op heden niet of nog niet geïnitieerd is. Hiermee blijft de status van het issue 'vertrouwen' ongewijzigd ten opzichte van het moment van uitbrengen van het 'tussenadvies' door de Jeugddautoriteit naar het uitbrengen van het definitieve advies.

3. *Meerjarenperspectief 2025-2028, inclusief de volledige rapportage tot en met mei 2025, waaronder de prognose van het jaarresultaat.*

Zoals gevraagd, laat de stichting XONAR ons in haar Meerjarenperspectief zien of er sprake is van verder herstel in de gegeven periode hiervoor. Inherent aan het maken van een meerjarenperspectief over komende periodes is dat het prospectieve cijfermateriaal is gebaseerd op uitgangspunten en veronderstellingen en geen absolute zekerheid geeft, zoals retrospectieve financiële informatie in een jaarrekening dat wel doet.

Uit de door ons gevoerde gesprekken met de stichting XONAR en de Jeugdregio blijkt dat over de inhoud van het cijfermateriaal geen belangrijke verschillen van inzicht bestaan die ons zouden moeten doen twijfelen over de bruikbaarheid van dat cijfermateriaal voor het doel van dit advies.

We constateren, zoals ook te zien is in de weergave van de ratio's solvabiliteit, current ratio en rentabiliteit dat het resultaat in 2024 de gewenste solvabiliteit en current ratio laat zien. De rentabiliteit blijft echter in 2024 nog negatief. Vanaf oktober 2024 tot en met mei 2025 zien we een maandelijks positief resultaat. De resultaten tot en met mei 2025 geven ons het beeld dat de vanaf oktober 2024 ingezette positieve ontwikkeling op het resultaat is doorgezet. De prognose 2025 gaat er van uit dat deze positieve ontwikkeling in 2025 bestendigt.

De stichting XONAR geeft in haar Meerjarenperspectief aan waar zij risico's ziet. De stichting XONAR geeft op enkele risico's mitigerende maatregelen aan. Tegelijk ontkomt ook de stichting XONAR niet aan reguliere ondernemingsrisico's die door ondernemerschap, management en bestuur gemitigeerd worden zodra zij concreet worden.

In haar Meerjarenperspectief beschrijft de stichting XONAR haar activiteiten met betrekking tot de Hervormingsagenda. Het lijkt nog te vroeg vanwege zowel de landelijke als de regionale stand van zaken m.b.t. de Hervormingsagenda om effecten op de te voeren producten of financiële effecten daarvan te kunnen benoemen. De stichting XONAR ziet, naar eigen zeggen, in deze fase van ontwikkeling van de Hervormingsagenda kansen voor de onderneming.

Op basis van het geactualiseerde Meerjarenperspectief stellen we vast dat er op dit moment in de Jeugdregio's Zuid-Limburg en Noord- en Midden-Limburg geen risico's op discontinuïteit van jeugdhulp zijn of op korte termijn te verwachten zijn door de financiële situatie van de stichting XONAR.

Er zijn risico's, onder andere op het gebied van aanbestedingen in beide Jeugdregio's. Het risico op discontinuïteit van jeugdhulp, ligt bij het inkopen van zorg - al dan niet via een aanbesteding- bij de inkopende partij, in dit geval de gemeenten/Jeugdregio.

4. *Jaarrekening 2024*
5. *Goedkeurende accountantsverklaring 2024, zonder voorbehoud*

Vanuit de -door de accountant zonder voorbehoud goedgekeurde- jaarrekening blijkt dat de solvabiliteit > 20% is. Hiermee vervalt de noodzaak om mitigerende maatregelen te beschrijven.

De accountant heeft op basis van haar controle van de jaarrekening het niet noodzakelijk geacht om in haar oordeel een toelichting of beperking omtrent de continuïteit van de stichting XONAR op te nemen. Wij concluderen hieruit dat de accountant van mening is dat er geen sprake is van een groter dan normaal risico op de continuïteit van de bedrijfsvoering van de stichting XONAR.

6. *Voorwaardenbrief financiële steun 19 oktober 2023.*

Vanuit de voorwaardenbrief is de afgelopen maanden gewerkt aan de hypotheekstelling. In het bestuurlijk monitoringsoverleg is afgesproken dat de akte dusdanig wordt opgesteld dat er voor beide partijen geen risico's of onvoorziene negatieve gevolgen uit voortkomen. De Jeugdautoriteit heeft de indruk dat beide partijen welwillend zijn echter van beide kanten vanuit juridisch perspectief escalatie dreigt waarbij inmiddels de Jeugdregio een boete opgelegd heeft aan de stichting XONAR. Wij roepen partijen op om snel tot een vergelijk te komen.

Besluitvormingsrapport vanuit de Jeugdregio Zuid-Limburg m.b.t. de beoordeling van het financieel herstel en de voorgenomen fusie van de stichting XONAR en het Wegingskader

Op 28 mei 2025 is de Jeugdautoriteit geïnformeerd over het door de Jeugdregio Zuid-Limburg vastgestelde wegingskader en de besluitvorming door de G16 met betrekking tot de beoordeling van het financieel herstel en de voorgenomen fusie van de stichting XONAR. De Jeugdautoriteit is ook geïnformeerd over mogelijke scenario's bij discontinuïteit van jeugdhulp bij de stichting XONAR.

De Jeugdautoriteit begrijpt dat er vanuit de task force robuust zorglandschap Limburg richting gegeven wordt aan het vormgeven van een zorglandschap waarin de -financiële- risico's c.q. de risico's op discontinuïteit van jeugdhulp minimaal zijn.

Besloten is om met het aanscherpen van de aanbestedingseisen risicovolle partijen op voorhand van (zelfstandige) inschrijving op aanbestedingen uit te sluiten.

Vanuit de reader wegingskader:

'Gezien de recente ervaring en het moeizame proces om tot duurzaam herstel te komen wanneer een cruciale aanbieder in continuïteitsproblemen is geraakt, is in de regio Zuid-Limburg besloten een aantal financiële eisen als uitsluitingscriterium te gaan gebruiken in toekomstige aanbestedingen. Het gaat daarbij onder meer om: een solvabiliteitseis, weerstandsvermogen en de current ratio'

Op basis van de financiële ratio die per 1-1-2026 zullen gaan gelden als uitsluitingscriterium voor aanbestedingen, wordt gesteld dat de stichting XONAR niet meer zelfstandig zal kunnen inschrijven en dus geen gecontracteerde zorgaanbieder in het zorglandschap jeugdzorg Zuid-Limburg kan zijn. Deze redenering is gebaseerd op financiële gegevens van vóór 22 mei.

De Jeugdautoriteit constateert dat op basis van de cijfers die te lezen zijn in de door de stichting XONAR vanaf 15 juni 2025 geleverde documenten, er sprake is van één financiële ratio waaraan de stichting XONAR op dit moment niet voldoet, te weten het weerstandsvermogen > 15%.

In het kader van het geven van een advies op de toepassing van een tredebepaling, is het niet aan de Jeugdautoriteit om haar mening te ventileren over de proportionaliteit van financiële uitsluitingscriteria in aanbestedingen.

Ondanks het desgevraagd door de Jeugdregio beschikbaar gestelde overzicht van zorgaanbieders die niet uitgesloten zouden worden, houden we op dit moment grote zorgen omtrent de inrichting van een dekkend jeugdzorglandschap in de vier Limburgse Jeugdregio's als geheel. Een uitvoeringstoets zou vanuit de Jeugdautoriteit gewenst zijn om de voorgenomen uitsluitingscriteria te toetsen op uitvoerbaarheid in het perspectief van een pluriform Limburgs zorglandschap waarbij kwaliteit van zorg, beschikbaarheid en continuïteit van zorg mede gewogen worden naast de financieel/economische factoren. Hiermee geven we ook aan dat het de Jeugdautoriteit nog niet duidelijk is hoe het wegingskader en de besluitvormingsrapportage zich verhouden tot het gehele Limburgse landschap. Gezien de grootte van het gehele Limburgse zorglandschap en het volume van de verschillende zorgaanbieders, zouden wellicht andere normen kunnen gelden m.b.t. concentratie, monopolypositie en pluriformiteit.

Een geheel ander aspect wat nog buiten beschouwing blijft, maar naar onze mening wel een factor is waarmee rekening gehouden zou moeten worden, is de financiële en kwetsbare situatie waarin andere zorgaanbieders (inclusief consortia) in de regio Limburg zich bevinden. Enkele van deze aanbieders worden genoemd als alternatieve aanbieder voor de diensten die de stichting XONAR op dit moment levert.

Wanneer ook de drie andere Limburgse Jeugdregio's – in de lijn van het advies Taskforce-aan Zuid-Limburg gelijke uitsluitingscriteria gaan gebruiken, adviseren wij nog dringender een verkenning en een uitvoeringstoets (inclusief risicoanalyse) te doen.

Een ander aspect in relatie tot de uitsluitingseis m.b.t. het weerstandsvermogen, is het advies vanuit de taskforce met betrekking tot het vormen van een waarborgfonds:

'Als zorgaanbieders ondanks alle maatregelen toch in financiële problemen komen moeten gemeenten zorgdragen voor een regionale/bovenregionale financiële (nood)voorziening (conform het draaiboek continuïteit jeugdhulp, trede 3). Gemeenten lijken daarmee te fungeren als een financieel vangnet. De gemeenten pleiten voor het inrichten van een landelijk waarborgfonds dat gevoed wordt door gemeenten, Rijk én zorgaanbieders'. 'De gemeenten vragen van VWS en VNG dat in gezamenlijkheid met de gemeenten wordt gewerkt aan het realiseren van een waarborgfonds'.

Dit citaat beschrijft de situatie zoals zij is, cursief wat de geadviseerde maatregel vanuit de Taskforce is.

We adviseren om beide voorzieningen (weerstandsvermogen van de organisatie en het te vormen landelijk waarborgfonds) niet los van elkaar te ontwikkelen maar juist af te stemmen zodat risico's beperkt worden en een eenduidig vangnet voorhanden is.

We stellen vast dat de Jeugdregio Zuid-Limburg uitgebreid werk maakt van het vermijden en mitigeren van risico's en daarmee borgen van beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp. Echter op dit moment, waarop we een weging en bepaling moeten doen op de actuele trede van de stichting XONAR, zien we -zoals op bepalende onderdelen hierboven beschreven- nog te veel onzekerheden, afstemmingskwesties en voor zorgaanbieders generieke risico's om het besluitvormingsrapport en het wegingskader zwaarwegend te laten zijn.

Conclusies

Aan de hand van de door de stichting XONAR aangeleverde stukken, concluderen we dat de kwetsbaarheid en het fragiele herstel wat we in Q4 2024 vastgesteld hebben, zich ontwikkeld heeft naar een meer stabiele situatie. De tijd van een half jaar die de stichting XONAR via het tussenadvies kreeg, heeft zij optimaal benut om verder te stabiliseren. De financiële ratio's waarop wij conform ons tussenadvies van december 2024 de stichting XONAR getoetst hebben, zijn allen behaald. We zien inmiddels opbouw in het weerstandsvermogen, wat voor ons een signaal is dat de financiële ratio's evenwichtig zijn, het risico op discontinuïteit in de jeugdhulp door financiële issues sterk is afgenomen.

De prestatie indicatoren zoals die de afgelopen jaren zijn gemonitord (schijf van vijf) zijn allen groen, wat wil zeggen dat de majeure maatregelen uit het herstelplan spoor 1 op het gebied van interne bedrijfsvoering behaald zijn en onder controle zijn.

Duidelijk wordt dat de gevraagde steun in de vorm van wijzigingsverzoeken door de Jeugdregio is afgewezen, echter de stichting XONAR ook zonder deze middelen, zij het minder snel, positieve financiële resultaten boekt.

Al met al zou de conclusie ook kunnen zijn dat de stichting XONAR met een begrote injectie van € 8 miljoen op haar herstel, ondanks tegenvallende vastgoedopbrengsten, daadwerkelijk niet meer dan 4,2 miljoen nodig heeft gehad. Dit betekent dat het de stichting XONAR in samenwerking met de Jeugdregio gelukt is uitvoering te geven aan het herstelplan zonder gebruik van de maximaal beschikbare € 8 miljoen. (Hier dienen we wel in acht te nemen dat er nog een deel van het bedrag ter grootte van maximaal circa € 1,8 miljoen tot 2029 bij de Jeugdregio gereserveerd staat in het kader van overdracht van personeel naar JENS).

De risico's vanuit het XONAR- risicoregister worden of zijn vrijwel allen gemitigeerd door het zichtbaar worden van structureel herstel van de stichting XONAR in met name de afgelopen 8 maanden.

Zowel de stichting XONAR als de Jeugdregio zien risico's voor de stichting XONAR in de toekomst. Onder andere het risico uitgesloten te worden van aanbestedingen. Enerzijds door om welke reden dan ook misschien niet te kunnen voldoen aan aanbestedingseisen, anderzijds door wellicht uitgesloten te worden als partner in samenwerkingsverbanden of als onderaannemer te kunnen inschrijven, wat gebaseerd zou zijn op financiële eisen.

We achten deze dynamiek die al speelt in onder andere de aanbesteding VOH en vanaf Q3 zal gaan spelen naar aanbestedingen voor 2026 risicovol. Op dit moment echter, kunnen we op basis van het beschikbare feitenmateriaal niet inschatten wat het effect zal zijn. Van de Jeugdregio vernemen we hier risico's voor de stichting XONAR waar de stichting XONAR zelf voldoende mogelijkheden en kansen ziet en deze ook beschrijft in haar Meerjarenperspectief.

Het definitief advies van de Jeugdautoriteit zal naar ons oordeel medebepalend zijn voor het vertrouwen en daarmee eisen van garantstellingen door partijen aan de stichting XONAR.

Risico's in de sector liggen in aanbestedingen en de eisen die hieraan gesteld worden. De Jeugdautoriteit vindt dit op dit moment niet specifiek genoeg voor de stichting XONAR gelden en vindt bovendien dat het uitsluiten in aanbestedingen wel aangekondigd is, een risico is, maar op dit moment geen reden is om in het draaiboek continuïteit jeugdhulp in treden op te schalen. De trede-indicaties voorzien ook niet in deze argumenten. De stichting XONAR laat in haar Meerjarenperspectief zien dat de eventuele risico's van niet kunnen aanbesteden voor VOH en overbruggingszorg voor het jaar 2026 financieel kan worden opgevangen. De mogelijke risico's voor de aanbestedingen 2027 zijn nog te weinig concreet om thans in acht te kunnen nemen en zien wij als onderdeel van de normale bedrijfsrisico's die voortvloeien uit een zorginkoopproces.

Overigens dringen we hier nogmaals aan om een zuiver speelveld aan te houden waarbij de criteria voor inschrijving op vergelijkbare wijze toegepast wordt voor alle potentiële inschrijvers. We beseffen ons dat het toetsen op criteria, specifiek op het organisatie- of omzetdeel 'Jeugdwet' door de huidige financiële verslaggevingseisen niet mogelijk is, echter wel wenselijk zou zijn.

Met betrekking tot het realiseren van een fusie zoals dit gemotiveerd wordt in het herstelplan van de stichting XONAR, is op dit moment de status dat er geen gesprekken of intenties zijn anders dan in het najaar van 2024. Echter, zoals eerder aangegeven is hier een soort van patstelling ontstaan tussen de Jeugdregio en de stichting XONAR enerzijds en tussen de stichting XONAR en de beoogde fusiepartners anderzijds. Feit is dat er geen gesprek gaande is tussen de stichting XONAR en kandidaat fusiepartners. Kandidaat fusiepartners wel met elkaar in gesprek zijn, de Jeugdregio's in hun besluitvorming aangeven dat in de huidige vorm en grootte van de stichting XONAR een fusie met de eerder beoogde drie partijen uitgesloten is.

De stichting XONAR zal, om te kunnen voldoen aan inschrijvingseisen op aanbestedingen zoals die nu besloten zijn, zij het met een fusiepartner of in een andere vorm van een samenwerkingsverband wel in kunnen schrijven. (Hier wordt bedoeld in geval zij niet zelfstandig kan voldoen aan de inschrijvingseisen). De stichting XONAR ziet hierin voldoende mogelijkheden en kansen, waar de Jeugdregio dit als een groot risico ziet.

De Jeugdautoriteit constateert dat de stichting XONAR voldoet aan de financiële ratio's voor afschalen vanuit trede drie in het draaiboek continuïteit jeugdhulp. De Jeugdautoriteit ziet het herstel en de mitigerende maatregelen die de stichting XONAR in haar Meerjarenperspectief opneemt, gegeven de gekozen uitgangspunten en veronderstellingen, adequaat om op korte- middellange termijn optredende problemen te mitigeren.

Bindend Advies:

Vanuit de zojuist beschreven conclusies luidt het door de stichting XONAR en de Jeugdregio Zuid-Limburg gevraagde bindend advies van de Jeugdautoriteit:

De stichting XONAR komt op basis van toetsing van criteria, kennisname van de besluitvorming en het wegingskader van de Jeugdregio in trede twee van het draaiboek continuïteit jeugdhulp. Dit betekent dat de stichting XONAR zoals in het draaiboek beschreven staat de urgentie 'risicovol' heeft. In de regel wordt trede 2 bepaald bij een aanbieder die afnemende financiële ratio heeft. Dit is bij de stichting XONAR geenszins het geval.

Gezien de door de Jeugdregio genomen besluiten met betrekking tot met name de aanbestedingseisen en het uitsluiten van de stichting XONAR in een opgaand fusieproces, vinden we dat er op deze 2 sporen op dit moment en de komende 2 jaren risico's zijn die passen bij een monitoringsregiem vanuit de Jeugdautoriteit wat passend is bij trede 2 van het draaiboek continuïteit jeugdhulp.

Wanneer vanuit de monitoring door de Jeugdautoriteit en/of vanuit contractmanagement door een Jeugdregio duidelijk wordt dat zich opnieuw financiële problemen voordoen en hierdoor opnieuw risico's dreigen of dreigen te ontstaan op discontinuïteit van jeugdhulp, zal niet meer teruggegrepen kunnen worden op financiële ondersteuning vanuit een Jeugdregio. Dit betekent dat dan alsnog scenario's zoals door de Jeugdregio Zuid-Limburg al beschreven zijn in werking kunnen treden.

Wat betekent dit voor de rol van de Jeugdautoriteit:

De Jeugdautoriteit volgt de financiële situatie van de stichting XONAR middels EWS, waar de stichting XONAR 3-maandelijks haar data uploadt.

De Jeugdautoriteit wordt gevraagd en ongevraagd geïnformeerd over het manifesteren van risico's die een bedreiging kunnen zijn op de continuïteit en beschikbaarheid van jeugdhulp.

De Jeugdautoriteit voert tot 1 januari 2027 3-maandelijks een monitoringsgesprek met de stichting XONAR waar de analyse vanuit EWS en ontwikkelingen op het gebied van samenwerkingsverbanden en aanbestedingen centraal staan.

De Jeugdautoriteit stelt een team samen ter uitvoering van de monitoring.

De Jeugdautoriteit evalueert in q4 2026 het ingezette toezicht regiem.

Wegingskader Jeugdregio:

Het memo advies wegingskader taskforce en scenario's XONAR geeft over een bepaling in trede 2 het volgende aan:

'Bij trede 2 wordt XONAR geacht op eigen kracht verder te gaan. Dit betekent onder meer:

1. De monitoring door de gemeenten stopt na een laatste wrap up na het zomerreces.
2. De regievoerder wordt gevraagd uiterlijk op 1 september een eindrapport op te leveren als afronding van de opdracht.
3. Het projectteam van de gemeente zorgt voor de verdere dossierafhandeling. Daarna wordt het dossier overgedragen in het reguliere proces.
4. Geen wijzingsvoorstellen meer.
5. Binnen 3 maanden, dit is uiterlijk op 1-10-2025 levert XONAR een accountantsverklaring op met een beoordeling van rechtmatige declaratie van financiële bijdragen.
De gemeenten doen vervolgens een eindafrekening.
6. De garantiestelling aan IJZ stopt op 15-7-2025.
7. De garantiestelling aan JENS loopt door tot 1-1-2029.
8. Strak toezien op de ontbindingsgronden indien XONAR niet kan voldoen aan de contractvoorwaarden.

Mocht XONAR onverhoopt toch weer in financiële problemen komen dan zijn de scenario's van toepassing. Kort gezegd komt dit erop neer dat de zorgaanbieders in de lopende contracten aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid van continuïteit van zorg. Dus geen garanties meer van de gemeenten en ook geen liquiditeitssteun voor XONAR.'

Afsluitend:

We adviseren de stichting XONAR en de Jeugdregio Zuid- Limburg om handen en voeten te geven aan het issue 'vertrouwen' door het maken van werkafspraken en zowel bestuurlijk als ambtelijk een passende overlegstructuur te organiseren waarin respect en begrip voor elkaars rol centraal staan.

Ten slotte bedanken wij de Jeugdregio Zuid-Limburg en de stichting XONAR voor al hun inspanningen die vooralsnog tot gewenst resultaat leiden: Het borgen van jeugdhulp voor de kinderen en jeugdigen die dit nodig hebben.



Directeur Jeugdautoriteit

Bijlage

Lijst met door de Jeugddoctoraat ontvangen en geraadpleegde documenten

1. Bindend tussenadvies m.b.t. trede indeling XONAR 18-12 2024
2. Toetsingskader d.d. 27-2-2025
3. Documenten vanuit de Jeugdregio m.b.t. het wegingskader/Taskforce van de Jeugdregio Zuid-Limburg:
 - a. Reader Wegingskader Continuïteit Jeugdhulp Zuid_versie 1.0 DEF. _22 mei 2025
 - b. Wegingskader Continuïteit Jeugdhulp Zuid_versie 1.0 DEF. _22 mei 2025
 - c. Besluitvormingsrapport XONAR_versie 1.0 DEF_22 mei 2025
 - d. Scenario's XONAR-versie VDEF 22-05-2025
 - e. Memo advies wegingskader taskforce en scenario's XONAR 20250522
 - f. Managementsamenvatting besluitvormingsrapport 20250603
 - g. Technische vragen voorlopige lijst 20250610
 - h. ANNOTATIE voor bestuurlijk overleg met Jeugddoctoraat op 27 juni 20250620
 - i. Rapportage XONAR meerjarenperspectief t.m. mei 2025 – 20 juni 2025
 - j. Marktverkenning analyse fin ratio's 2023-2024
 - k. Meerjarenperspectief 2025 2028 incl. correcties en scenario's versie 20250623
 - l. Toetsing regievoerder trede indeling XONAR
4. Documenten vanuit de stichting XONAR:
 - a. Rapportage XONAR-meerjarenperspectief tm mei 2025 -20juni 2025 (gelijk aan 2i)
 - b. 202504 Berap DEF
 - c. BSS0026136 Accountantsverslag 2024 XONAR
5. Het Herstelplan van XONAR ('continuïteit verzekerd voor de Jeugdzorg in Limburg' dec. '22)
6. Het rapport taskforce robuust zorglandschap Limburg
7. Alle stukken/documenten vanuit de technische vooroverleggen, de monitoring overleggen en de Bestuurlijke (monitoring) overleggen vanaf 5-12-2024 t.m. 26 juni 2025.