

## Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur Stadsregio Amsterdam en Nawoord rekenkamer

### 1.1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar concept rapport op 17 april 2008 met het verzoek aan het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam hierop uiterlijk 1 mei 2008 te reageren. Dit met het oog op publicatie van het voorliggende rapport op 13 mei 2008. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie van de Stadsregio Amsterdam op 7 mei 2008 ontvangen. De reactie is om die reden als inlegvel opgenomen in het rapport.

### 1.2 Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur Stadsregio Amsterdam

De reactie van het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio luidt als volgt.

Wij zeggen u dank voor toezending van het concept-rapport “licht pedagogische hulpverlening” d.d. 17 april jl., dat voor bestuurlijk wederhoor aan ons is voorgelegd.

Wij maken graag van de geboden gelegenheid gebruik om uw concept op hoofdlijnen van een bestuurlijke reactie te voorzien.

#### 1. onderzoek beperkt licht pedagogische hulp tot aanbod Bureau Jeugdzorg

Zoals u zelf aangeeft is licht pedagogische hulpverlening een taak van de gemeente Amsterdam in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) die valt onder de verantwoordelijkheden van de stadsdelen. Bureau Jeugdzorg bood deze activiteit weliswaar in de periode 2005-2007, maar deze activiteit wordt onder invloed van de WMO vanaf streefdatum 1 juli 2008 afgestoten door Bureau Jeugdzorg en overgenomen door de gemeenten, waaronder Amsterdam, zoals al in juni 2005 door de toenmalige portefeuillehouder jeugdzorg van de stadsregio per brief aan de gemeenten werd aangekondigd.

Wij missen in uw onderzoek dan ook ten eerste het aanbod dat door het lokale Amsterdamse veld (centrale stad en de 14 stadsdelen) is ontwikkeld voor deze doelgroep.

De besteding van een bedrag van 14,5 miljoen voor deze aanbodontwikkeling op lokaal niveau blijft in het onderzoek nagenoeg buiten beschouwing.

#### 2. relatie stadsregio-stadsdelen

In uw rapport constateert u dat er weinig tot geen contact is tussen de stadsdelen en de stadsregio.

Wij wijzen u erop dat er die stadsdeelportefeuillehouders jeugdzorg participeren in het structureel portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg, dat de stadsregionale portefeuillehouder jeugdzorg adviseert. Zij nemen deel als afvaardiging van alle Amsterdamse stadsdelen. De stadsdelen ontvangen sinds tweede helft 2007 per kwartaal beleidsinformatie over de vanuit hun stadsdeel ingestroomde cliënten in jeugdzorg.



Daarnaast is in de periode 2002 tot en met 2004 door de stadsregio op overeenstemming gericht overleg gevoerd met onder meer de stadsdelen (ambtelijk voorbereid en bestuurlijk afgekaart) over aansluitingskwesties tussen het lokale jeugdbeleid en de stadsregionale jeugdzorg. Daarna droeg de stadsregio dit gestructureerd overleg over aan Bureau Jeugdzorg om gemaakte afspraken jaarlijks te actualiseren.

De relatie Stadsregio–stadsdelen is in het kader van het beleidstraject Multiprobleemgezinnen dat in 2007 is gestart wat betreft afspraken over aansluiting in een versnelling gekomen. Met de stadsdelen is samengewerkt aan een convenant waarin de lokale en stadsregionale verantwoordelijkheden helder omschreven zijn met als doel een set samenhangende werkafspraken in de zorg rond multiprobleemgezinnen.

### 3. reactie op conclusies en aanbevelingen

#### *Hoofdstuk 4: bereikte resultaten licht pedagogische hulpverlening*

De **Rekenkamer** concludeert dat de doelstelling om te komen tot een afbouw van licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg in de onderzoeksperiode niet is bereikt. Het volume van het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is blijkens eigen Rekenkameronderzoek op een constant niveau gebleven.

De **stadsregio** stelt hier tegenover dat dit constante volume kon worden gehandhaafd omdat de afbouw van deze zorgactiviteit ten gunste van de kerntaken van Bureau Jeugdzorg kon worden gecompenseerd door 1 miljoen euro incidentele Rijksmiddelen voor de periode 1 juli 2006 tot 1 juli 2007. Vanaf 1 januari 2008 is echter ingezet op een “restant” van 400 trajecten licht pedagogische hulpverlening ten behoeve van de wettelijke kerntaak van Bureau Jeugdzorg. Op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten, die nog lang niet klaar zijn met de realisering van het WMO-prestatieveld jeugd, is dat volume nog tijdelijk in verband met de taakoverdracht naar de gemeenten opgeschroefd naar 550 trajecten door aanvullende stadsregionale incidentele financiering.

De bereikte resultaten van de inzet van licht pedagogische hulp zijn naar opvatting van de Stadsregio goed te noemen. In 80% van de trajecten is geen geïndiceerde hulp meer nodig. Dat doelbereiking scherper geformuleerd moet gaan worden is de Stadsregio geheel eens met de rekenkamer. Doelrealisatie is een speerpunt in de kwaliteitsvernieuwing van Bureau Jeugdzorg betreft, zowel wat betreft de jeugdhulpverlening als de jeugdbescherming en de jeugdreclassering.

#### *Hoofdstuk 5: doelmatige uitvoering licht pedagogische hulpverlening*

De **Rekenkamer** concludeert dat Bureau Jeugdzorg de stadsregio verkeerd heeft geïnformeerd terzake de gerealiseerde trajecten licht pedagogische hulpverlening in het kader van de verantwoording 2005. “Feitelijk heeft Bureau Jeugdzorg 919 in plaats van de door het Bureau opgevoerde 2135 trajecten licht pedagogische hulpverlening met de subsidie van de stadsregio gerealiseerd. De rekenkamer stelt vast dat 1216 trajecten betrekking hebben op schoolmaatschappelijk werk.”

De **stadsregio** won hierover nadere informatie in bij Bureau Jeugdzorg en stelt vast dat hier sprake is van onderwijshulpverlening, waarbij de financiering in twee segmenten uiteenvalt. Enerzijds is er het “voordeurwerk” van Bureau Jeugdzorg, waarbij probleemleerlingen worden besproken en indicaties voorbereid. Dit valt onder de stadsregio-financiering. Anderzijds is er bij onderwijshulpverlening sprake van een door de scholen ingekocht volume aan schoolmaatschappelijk werk. In de formatie is dit in de praktijk van de scholen samengevoegd.



De stadsregio is het met de Rekenkamer eens dat in de registratie dat onderscheid beter aangegeven had moeten worden.

De **Rekenkamer** concludeert voorts dat de stadsregio in opzet een voorwaarde heeft gerealiseerd die bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening, doordat zij de mogelijkheid heeft om de subsidie van Bureau Jeugdzorg lager vast te stellen wanneer Bureau Jeugdzorg de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening niet realiseert. In de praktijk voert de stadsregio deze subsidievoorwaarde niet uit. De stadsregio beoordeelt Bureau Jeugdzorg op het totaal van het aantal gerealiseerde prestaties voor jeugdhulpverlening en niet afzonderlijk op basis van de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening.

De **stadsregio** acht dit een correcte weergave van de vigerende subsidiepraktijk. De stadsregio past een lumpsum financiering toe met inspanningsverplichtingen. Er is dus geen sprake van outputfinanciering met resultaatverplichtingen. Er wordt niet “afgerekend”. De prestatiesverantwoording leidt tot beleidsafspraken voor toekomstige inspanningsverplichtingen. Deze subsidiewijze past in een tijdsbeeld waarin er nog geen sprake is van een landelijke financieringssystematiek voor de Bureaus Jeugdzorg, laat staan dat er sprake is van een verrichtingenfinanciering. Daar bestaat al jaren onenigheid over tussen de betrokken (landelijke) partijen. Momenteel worden (al weer), in het kader van een te ontwikkelen financieringssystematiek voor het gehele jeugdzorgstelsel, landelijke pogingen ondernomen om 13 kernverrichtingen van Bureau Jeugdzorg van een financiële basis te voorzien. Het in 2006 door de stadsregio opgestelde sanctie- en rekenschapsmodel dient - hangende de landelijke financieringssystematiek - nog een financiële doorvertaling te krijgen.

De **Rekenkamer** constateert ook dat Bureau Jeugdzorg over 2005 en 2006 in totaal een positief resultaat van circa 2 miljoen euro heeft gerealiseerd op jeugdhulpverlening. Bureau Jeugdzorg heeft de keuze gemaakt om dit positieve resultaat aan de reserve toe te voegen, maar had ook de keuze om deze gelden in te zetten voor de licht pedagogische hulpverlening. De **stadsregio** heeft in het jaargesprek over de jaarverantwoording 2006 vragen gesteld aan BJAA ten aanzien van de omvang van het positieve resultaat over zowel het justitiële deel als het jeugdhulpverleningsdeel. Hier zijn door BJAA verklaringen over ingediend. De subsidievaststelling 2006 heeft nog niet plaatsgevonden. Overigens merkt de Stadsregio hierover op dat het de jeugdzorginstellingen, dus ook Bureau Jeugdzorg, vrij staat resterende middelen toe te voegen aan hun egaliseringsreserve tot een maximum van 10% van de omvang van het subsidie.

De stadsregio is nog in afwachting van de gewaarmerkte jaarcijfers over 2007 ten aanzien van de hoogte van de actuele egaliseringsreserve.

### ***Hoofdstuk 6: aanvalsplan wachttijden jeugdzorg***

De **Rekenkamer** concludeert dat het aantal afgeronde aanvalsplantrajecten licht pedagogische zorg van 439 in de periode juli 2006 – juli 2007 achterblijft bij het in de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 afgesproken aantal van 835. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de stadsregio bij de vaststelling van de subsidie een verhoging van 59.682 euro op het oorspronkelijk subsidiebedrag van 1.002.000 heeft toegepast, terwijl het aantal werkelijk gerealiseerde trajecten op 1 juli 2007 achterbleef bij het afgesproken aantal van 835.

De **stadsregio** brengt hiertegen in dat - in tegenstelling tot onze eigen subsidiepraktijk – de subsidiëring van de aanvalsplangelden 2006-2007 is gebaseerd op het aantal gestarte trajecten in plaats van het aantal afgeronde trajecten. Volgens deze van Rijkswegge opgelegde regel is het aantal gestarte trajecten in deze subsidieperiode 904 ten opzichte van een geraamd aantal van



835 en dit rechtvaardigt wel degelijk een iets hogere subsidievaststelling. Dat de Rekenkamer in haar eigen onderzoek een lager getal afgeronde trajecten heeft aangetroffen neemt de stadsregio voor kennisgeving aan. De stadsregio handelde conform de vooraf opgelegde subsidieregels in deze. De verantwoording van de 904 trajecten ging vergezeld van een accountantsverklaring. Deze verklaring geeft aan dat onduidelijk is of het gestarte dan wel afgeronde trajecten betreft in de subsidieperiode en dat de accountant niet in staat is om vast te stellen dat sprake is van extra geboden zorg. De jaarverantwoording over 2007 zal daarover meer duidelijkheid geven.

### ***Hoofdstuk 7: conclusies en aanbevelingen***

In paragraaf 7.5. en paragraaf 7.6 worden nog eens de voor de stadsregio relevante conclusies herhaald die respectievelijk hiervoor bij de stadsregio-reactie ten aanzien van hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 aan de orde kwamen.

In paragraaf 7.7.2. vermeldt de **Rekenkamer** de aanbevelingen voor de stadsregio. De **stadsregio** acht deze aanbevelingen zinvol en uitvoerbaar en zal deze als zodanig overnemen met daarbij de volgende opmerkingen:

#### ***Ad aanbeveling 1:***

“Stel duidelijke en meetbare doelen op voor de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg op 1 juli 2008. Leg dit in meetbare afspraken vast.”

**Stadsregio:** per 1 juli 2008 is de licht pedagogische hulp richting gemeenten afgebouwd. Wat feitelijk resteert is een volume aan licht ambulante hulp van 400 trajecten (voor geheel 2008) dat ingezet wordt voor bij Bureau Jeugdzorg geaccepteerde cliënten die bij nader inzien toch niet in aanmerking komen voor geïndiceerde jeugdzorg.

#### ***Ad aanbeveling 2:***

“Concretiseer de taak van Bureau Jeugdzorg wat betreft de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid van de stadsdelen (de 5 WMO-taken)”

**Stadsregio:** wij onderschrijven deze aanbeveling. Deze taakconcretisering, en de vastlegging daarvan, vindt met name plaats via het portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg. De voorbereiding daarvan ligt bij de bestuurlijke Taskforce WMO, waarin regiogemeenten en stadsdelen vertegenwoordigd zijn.

#### ***Ad aanbeveling 3:***

“Richt de begroting en rekening van Bureau Jeugdzorg zo in, dat voldoende duidelijkheid ontstaat over de uitgaven en inkomsten op grond van de wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg en van de overige activiteiten van Bureau Jeugdzorg. Voorkom hiermee kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taken”.

**Stadsregio:** de uitvoering hiervan kan op korte termijn via een bestuursopdracht plaatsvinden. Overigens is Bureau Jeugdzorg van plan de uitvoering van alle gemeentelijke taken af te bouwen. Hierover vindt nog overleg plaats tussen de stadsregio, de gemeenten en stadsdelen van het portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg en Bureau Jeugdzorg.

#### ***Ad aanbeveling 4:***

“Doe onderzoek naar de kostenverschillen tussen Bureau Jeugdzorg Amsterdam en andere bureaus voor jeugdzorg en stuur hierop Bureau Jeugdzorg Amsterdam aan”.



**Stadsregio:** er is reeds een benchmark gaande tussen de 15 bureaus, maar deze heeft nog onvoldoende autoriteit als gevolg van nog te onbetrouwbaar cijfermateriaal. Adequate benchmarking kan plaatsvinden nadat de landelijke prestatie-indicatoren van Bureau Jeugdzorg zijn vastgesteld, registratief zijn geïmplementeerd en een kostprijsystematiek is ingevoerd bij de Bureaus Jeugdzorg. Op deze grondslag is er zinvol onderzoek naar kostenverschillen mogelijk.

***Ad aanbeveling 5:***

“Vraag Bureau Jeugdzorg Amsterdam de verantwoording over het aantal (door stadsregio gefinancierde) uitgevoerde trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 nader te onderbouwen. Pas zonodig het definitieve subsidiebedrag hierop aan”.

**Stadsregio:** wij onderschrijven deze aanbeveling. Zoals bekend is het subsidie 2006 en 2007 ten behoeve van Bureau Jeugdzorg nog niet door de stadsregio vastgesteld.

***Ad aanbeveling 6:***

“Vraag aan Bureau Jeugdzorg Amsterdam om een onderbouwing van het besluit om in 2006 € 1,3 miljoen aan de reserve toe te voegen, mede in het licht van de extra subsidies, die zijn verstrekt”.

**Stadsregio:** De Stadsregio heeft in het jaargesprek over de verantwoording 2006 deze vraag al gesteld. Het subsidie is nog niet vastgesteld. Wij zullen deze vaststelling in eerste instantie in het kader van een beoordeling van de totale gerealiseerde prestaties van Bureau Jeugdzorg in 2006 en 2007 plaatsen, nadat alle benodigde informatie binnen is.

Daarna pas kan de stadsregio overwegen - binnen onze huidige subsidieregels - al dan niet tot een lagere vaststelling van het totale subsidiebudget (structureel en incidenteel) over te gaan. Dit betreft zowel 2006 als 2007. Uiteraard is het mogelijk bij onderpresteren de subsidie lager vast te stellen, maar in de praktijk moet die onderprestatie dat wel transparant aantoonbaar en verwijtbaar zijn geformuleerd om met name de mogelijke toets van een bezwaarschriftencommissie goed te kunnen doorstaan.

### **1.3 Nawoord Rekenkamer Amsterdam**

De rekenkamer dankt het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio voor haar uitgebreide reactie op het onderzoeksrapport. De rekenkamer wil bij de reactie van de Stadsregio de volgende opmerkingen maken.

Het Dagelijks Bestuur geeft in zijn reactie aan dat het in het onderzoeksrapport het aanbod mist dat door het lokale Amsterdamse veld is ontwikkeld voor deze doelgroep. Dit aanbod maakt inderdaad geen deel uit van het onderzoek. Volgens de rekenkamer doet dit gegeven echter niets af aan de conclusies die er in het rapport worden gedaan over de aansturing van (stadsregio), toeleiding naar (scholen) en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. Overigens betreft het bedrag van €14,5 miljoen dat het Dagelijks Bestuur noemt in zijn reactie het bedrag dat volgens de Dienst Zorg en Samenleven beschikbaar is voor de sluitende aanpak zorg in Amsterdam. Licht pedagogische hulpverlening is hiervan een onderdeel, maar het is niet te achterhalen welk deel van het budget hiervoor beschikbaar is (zie rapport blz. 27).

Het Dagelijks Bestuur gaat in zijn reactie ook in op de constatering van de rekenkamer dat er weinig contact is tussen de stadsdelen en de stadsregio. Het Dagelijks Bestuur wijst daarbij op allerlei vormen van overleg. De rekenkamer wijst er op dat de stadsdelen in dit onderzoek hebben aangegeven dat ze weinig contact met de stadsregio hebben.

De rekenkamer constateert in het rapport dat het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening niet verminderd is in de periode 2005-2007. Het Dagelijks Bestuur stelt in zijn reactie dat dit constante volume kon worden gehandhaafd omdat de afbouw van deze zorgactiviteit kon worden gecompenseerd met behulp van de €1 miljoen extra incidentele rijksmiddelen voor de periode 1 juli 2006 tot 1 juli 2007, die ter beschikking is gesteld voor het verminderen van de wachtlijsten voor de geïndiceerde zorg. De rekenkamer kan alleen maar constateren dat Bureau Jeugdzorg in de genoemde periode hetzelfde heeft gedaan als in de periode daarvoor en daarna, maar dan wel met meer geld. Het geld was echter bedoeld om 835 trajecten méér te realiseren.

De rekenkamer neemt verder kennis van de opmerking van het Dagelijks Bestuur dat voor 2008 (hetgeen buiten de onderzoeksperiode valt) nog aanvullende incidentele financiering door de stadsregio wordt ingezet om het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg te verhogen van 400 tot 550.

De rekenkamer is verheugd dat het Dagelijks Bestuur het geheel eens is met de rekenkamer ten aanzien van een gewenste scherpere formulering van de doelbereiking van licht pedagogische hulpverlening.

Het Dagelijks Bestuur gaat in zijn reactie vervolgens in op de verantwoording van Bureau Jeugdzorg over de gerealiseerde trajecten in 2005. De rekenkamer is tevreden dat het Dagelijks Bestuur van mening is dat in de registratie het onderscheid tussen trajecten die ingekocht worden door de scholen en de taken die voortvloeien uit de wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg beter aangegeven had moeten worden.

Het Dagelijks Bestuur meldt verder dat de rekenkamer een correcte weergave doet van de vigerende subsidiepraktijk. Daarin is geen sprake van outputfinanciering: 'er wordt niet afgerekend'. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat het Dagelijks Bestuur enerzijds vooraf prestatieafspraken maakt met Bureau Jeugdzorg in de subsidiebeschikking en anderzijds dit als lumpsumfinanciering ziet en derhalve niet afrekent.

Het Dagelijks Bestuur gaat ook in op het aantal afgeronde trajecten in het kader van het aanvalsplan wachtlijsten. Het Dagelijks Bestuur stelt dat de subsidiëring hiervan is gebaseerd op het aantal gestarte trajecten. Volgens de rekenkamer is dit niet het geval. De oorspronkelijke subsidiebeschikking van 19 oktober 2006, waarvan sprake was van het aantal gestarte trajecten, is door het Dagelijks Bestuur ingetrokken. In de nieuwe beschikking van 25 oktober 2007 wordt als voorwaarde voor de verantwoording gegeven dat deze het aantal werkelijk gerealiseerde trajecten per 1 juli 2007 moet bevatten.

Het Dagelijks Bestuur acht de aanbevelingen die de rekenkamer doet zinvol en uitvoerbaar. De rekenkamer is verheugd dat het Dagelijks Bestuur zo concreet ingaat op de uitvoering van de aanbevelingen.