



Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Rekenkamer Amsterdam  
De heer De Ridder

Datum 24 november 2020  
Ons kenmerk  
Uw kenmerk  
Behandeld door E. Miedema  
Kopie aan  
Bijlage(n)  
Onderwerp Bestuurlijke reactie Specialistische jeugdhulp in Amsterdam

Geachte heer De Ridder,

Dank voor uw rapport over de inkoop van specialistische jeugdhulp in Amsterdam. U hebt zeer gedegen onderzoek gedaan naar onze achterliggende motieven om over te gaan tot de majeure wijzigingen in het jeugdstelsel per 2021 en heldere aanbevelingen gegeven. Wij herkennen uw analyse van de problemen die voorliggen. Hoewel wij van mening blijven dat de kostenstijgingen die zich voordeden het noodzakelijk maakten om snel een forse ingreep te doen, zijn wij het met u eens dat het wenselijk is om ingrepen van een dergelijke omvang in de toekomst te voorkomen. Onze wijzigingen zijn hier dan ook op gericht. Uw aanbevelingen nemen we allemaal over, al ligt het niet in ons bereik om alles op te lossen.

Graag beginnen we deze reactie met een toelichting op de door ons gemaakte overwegingen en keuzes in het jeugdstelsel. Vervolgens geven we aan hoe wij met uw aanbevelingen omgaan. Hierbij sluiten we aan op stappen die we in de afgelopen periode hebben gezet.

### **Wijziging jeugdstelsel**

Eind 2019 besloot Amsterdam tot het doorvoeren van majeure wijzigingen in het jeugdstelsel om verdere toename van financiële overschrijdingen te voorkomen. U geeft aan dat bij de ingezette wijzigingen in het stelsel een te sterke neiging tot acteren is vertoond in verhouding tot de tijd om te reflecteren en dat er onvoldoende inzicht was in de precieze aard van de op te lossen problemen. Deze spagaat erkennen wij en hebben wij ook gevoeld. Echter, de urgentie, om niet de bestaande contracten hoogspecialistische jeugdhulp (waarbinnen we niet konden wijzigen) te verlengen maar over te gaan tot een flinke ingreep, was groot.

Op meerdere terreinen binnen het sociaal domein ontstonden in de jaren tot 2019 budgetoverschrijdingen. De kosten moesten beter beheersbaar worden en daarom heeft het directie-team sociaal een richtlijn laten opstellen voor het kiezen van bekostigingsmodellen en de inrichting van noodzakelijke beheersmaatregelen. Daarnaast hebben we ACAM gevraagd om een audit te doen naar de sturing en bekostiging van specialistische jeugdhulp. De adviezen volgend, is gekozen voor een taakgerichte lumpsum bekostiging van de hoogspecialistische jeugdhulp.

Geformuleerde uitgangspunten van bekostiging in het sociaal domein zijn eenvoud, betaalbaarheid en transformatie. Met de gekozen bekostiging verlagen we de administratieve lasten voor aanbieders omdat dit de financiering veel eenvoudiger maakt dan bij de SPIC-systematiek. We maken de kosten beheersbaar omdat we werken met een vastgestelde lumpsum waarbinnen we sturen op het omlaag brengen van de kosten per cliënt. De beoogde transformatie (normaliseren, minder verblijf) stimuleren we door alleen het minimum aantal cliënten mee te geven en de keuzes binnen de lumpsum over te laten aan de aanbieders.

Eveneens bij de aanbieders van hoogspecialistische jeugdhulp leefde een sterke behoefte om het stelsel samen te vereenvoudigen en te hervormen. De gekozen aanpak is dan ook altijd geweest om aanpassingen in samenspraak met hen vorm te geven. Ook dit maakt de ingezette koers naar onze overtuiging robuust.

### **Inzicht in kostenontwikkeling**

U constateert dat de gemeente gebrekkig zicht had op de kostenontwikkeling in 2018 en 2019. Die conclusie onderschrijven wij ten dele. Over het jaar 2018 was de kostenontwikkeling fors en onverwacht. In 2019 was er meer zicht op de tegenvallers en dat heeft, zowel bij Voorjaarsnota als bij de Najaarsnota, tot bijstellingen van de begroting geleid alsmede tot kostenbeheersingsmaatregelen.

Om meer zicht te krijgen op de financiën is afgelopen jaar onder meer de bestuursopdracht Sturen en Beheersen gestart, om kosten beter te kunnen beheersen en goed te kunnen sturen op het stelsel. Daarnaast troffen wij een aantal maatregelen om kosten te besparen die u een voor een onder de loep neemt. Het is positief dat uw onderzoek uitwijst dat onze pogingen om te besparen inderdaad resultaat hebben gehad, meer nog dan tot nu toe door ons werd aangenomen.

Wij onderschrijven uw conclusie dat (de totstandkoming van) besparingsdoelen vooraf niet altijd helder waren en dat wij de gerealiseerde effecten per maatregel niet in alle gevallen expliciet hebben gemaakt. Echter: een maatregel in een zo ingewikkeld stelsel kan niet geïsoleerd bekeken worden. Dat staat ook in het artikel van Partners in Jeugdbeleid *Complexe vraagstukken eenvoudig monitoren* (juni 2020): "Klassieke vormen van verantwoording gaan uit van causaliteit: afgebakende problemen waarop omschreven interventies worden ingezet die tot, vooraf redelijk te voorspellen, resultaten leiden. Dit doet geen recht aan de complexiteit van de samenleving en de complexiteit van de vragen waarmee we in de jeugdhulp worden geconfronteerd. Zorgverleners werken steeds vaker samen in ketens en netwerken over verschillende disciplines, organisaties en stelsels heen. Daarmee is de effectiviteit van de ingezette hulp zelden toe te schrijven aan één van hen. Dat geldt op individueel niveau, maar zeker ook op stelselniveau".

Daar komt bij dat waar de ene maatregel op zichzelf succesvol is, hij wellicht elders een negatief effect sorteert: een waterbedeffect. Een voorbeeld, door u terecht opgemerkt, is het verwijzen naar hulp in het B-segment door de gecertificeerde instellingen. Dat had tot gevolg dat er een 'boeggolf' ontstond: veel B SPICS werden op een later moment alsnog een verwijzing voor hulp in het C-segment en zo leidde deze maatregel tot ongewenste overschrijding op het budget voor segment B.

### **Reële bekostiging**

Het verkrijgen van inzicht in de kostenontwikkeling van jeugdhulp is landelijk een aandachtspunt. Er zijn diverse onderzoeken (bijvoorbeeld door Significant en KPMG) waaruit blijkt dat er landelijk sprake is van een substantiële volume- en kostenstijging vanaf 2015. Daarnaast verschijnen binnenkort de uitkomsten van een landelijk onderzoek door AEF in opdracht van het Rijk en de VNG naar of gemeenten structureel meer geld nodig hebben om de Jeugdwet uit te kunnen voeren. Meerdere malen hebben wij, als gemeente en in VNG verband, een beroep gedaan op het Rijk voor meer financiële middelen. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid om genoeg middelen te verstrekken aan gemeenten als het gaat om het uitvoeren van de Jeugdwet. Die middelen zijn nu niet voldoende. Ook uit de noodsignalen van de VNG blijkt dat gemeenten in de knel komen bij hun begroting als het gaat om de hogere kosten voor het sociaal domein in het algemeen en jeugdhulp in het bijzonder.

De afgelopen jaren hebben we, bij bijvoorbeeld de Voorjaarsnota (2019 en 2020), een aantal stevige extra financiële injecties gegeven om het stelsel van jeugdhulp overeind te houden en om te kunnen investeren in preventie, ook al levert dat op zichzelf geen daling van de kosten van specialistische hulp op. De gemeente kan het financiële gat echter niet duurzaam vullen. Voor reële bekostiging door de gemeente is allereerst een reële bekostiging door het Rijk noodzakelijk.

### **2021 en verder**

Per januari 2021 staan de contouren van het nieuwe stelsel voor hoogspecialistische jeugdhulp. En de échte opgave begint dan. Hoe zorgen we er samen met de kernpartners voor dat jeugdigen en ouders voldoende en de juiste hulp krijgen, volgens de leidende principes zoals wij die geformuleerd hebben en binnen de financiële kaders?

We werken aan een ontwikkelagenda voor verdere vereenvoudiging van het jeugdinstelsel. Waarin het gaat over onder meer gebiedsgericht werken, terugdringen van verblijf en het beter aansluiten op de leefwereld van de jeugdige. We maken heldere afspraken met de kernpartners over rollen, kaders en tijdspad in relatie tot de doorontwikkeling. Begin 2021 worden deze afspraken met de kernpartners besproken, verder geconcretiseerd en richten we de monitoring daarop in.

Vanzelfsprekend is de financiële beheersing onderdeel van gesprek met de kernpartners en verwijzers in de prestatiedialoog (zie hieronder). De gemeente zal, zeker in de eerste termijn van de raamovereenkomsten, een kader stellende, faciliterende, stimulerende en sturende rol hebben. Als opdrachtgever en partner van de kernpartners is de gemeente verantwoordelijk voor het planmatig en in een realistisch tempo behalen van de beoogde (ontwikkel)doelen van het vernieuwde stelsel, wetende dat de context zeer complex en niet voorspelbaar is.

### *Aansluiting bestuurlijke rapportages*

In uw onderzoek constateert u onder meer dat er verschillende rapportages zijn die elkaar niet tegenspreken, maar wel soms een verschillend cijferbeeld geven dat weliswaar te verklaren maar verwarrend is voor buitenstaanders. Er zijn verschillen in doel van de rapportages. Zo bevat de interne financiële maandrapportage (waarmee het ambtelijk management stuurt) andersoortige informatie dan de Bestuursrapportage die naar de raad gaat en die bevat weer net iets andere informatie dan de financiële informatie die in het kader van de P&C cyclus (Voorjaarsnota, Begroting, Najaarsnota, Jaarrekening) wordt verschaft. In de P&C stukken bijvoorbeeld wordt gerapporteerd op het niveau van een programma waardoor de cijfers op een n et weer wat andere manier worden geaggregeerd. Daarnaast is bij aanbieders, en dus ook bij de gemeente, het inzicht in de zorgvraag nog niet voldoende. De 'versimpeling' van het jeugdstelsel maakt betere inzichten, prognoses en rapportages mogelijk. Deze worden vanaf het overgangsjaar 2021 van grotere waarde en zijn (deels) onderwerp van gesprek in de te voeren prestatiedialoog met aanbieders.

### *Prestatiedialoog*

Een belangrijk en nieuw sturingsinstrument is de prestatiedialoog die we gaan voeren op drie niveaus die samenhangen en niet los van elkaar kunnen worden gezien. Niveau 1 is het gesprek met de kernpartners individueel, over hun prestaties en kostenbeheersing. Niveau 2 is het gesprek met de kernpartners, verwijzers en cliëntenraden gezamenlijk, om analyses in cliëntstromen samen te duiden en de benodigde interventies te plegen om hierop te sturen. Het derde niveau van deze prestatiedialoog is de informatievoorziening aan en het gesprek met de raad.

### **De aanbevelingen**

Het college neemt al uw aanbevelingen over. Wij onderschrijven het belang van het zo concreet en realistisch als mogelijk vaststellen van doelen, met passende voorwaarden, en het belang van het laten uitkristalliseren van ingezette wijzigingen. De effecten van de wijzigingen in het stelsel willen wij de komende tijd onderzoeken teneinde bij te kunnen sturen waar nodig. Daarbij willen wij optimaal gebruik maken van de kennis en ervaring van cliënten.

Wij vinden het daarbij belangrijk om de raad zo goed mogelijk te informeren en te positioneren om de ingezette beweging en de effecten daarvan te volgen. De opbrengsten van de gesprekken uit de prestatiedialogen met de kernpartners en verwijzers, de kengetallen, de financiële voortgang (najaarsnota, jaarrekening) en de risico's worden op gezette tijden gedeeld en besproken met de raad. Op die manier kan de raad steeds in samenhang tussen inhoud en financiën zijn toezichthoudende en kaderstellende rol invullen. We hebben de komende tijd extra aandacht voor de vormgeving van de prestatiedialoog met de raad (niveau drie). Onderwerpen zullen onder meer zijn de sturing en beheersing, transformatie en wachttijden. De rapportage over het eerste halfjaar van 2021 verschijnt in het najaar. We hebben de raad de afgelopen periode meermaals actief geïnformeerd via technische sessies. In het najaar gaan wij graag met de raad in gesprek om de informatie uit de rapportage toe te kunnen lichten.

Voor de meeste aanbevelingen geldt dat ze altijd belangrijke uitgangspunten blijven in de ontwikkeling van het stelsel. In die zin kan de uitvoering van deze aanbevelingen dan ook niet worden afgerond. Wij noemen hieronder wel de belangrijkste stappen die wij de komende periode volgend uit deze aanbevelingen zullen zetten.

*Aanbeveling 1. Stel concrete doelen vast*

Het college neemt deze aanbeveling over. Zo geven we met aanbieders, op hoofdlijnen en specifiek per jaar, invulling aan de ontwikkelagenda en aan de uitwerking van de vijf pijlers (taakgerichte bekostiging; administratieve lastenverlichting; minder aanbieders; gedegen contractering en monitoring; brede doorontwikkeling van het sociaal domein). Hieraan verbinden we per pijler concrete doelen waarvan we de voortgang monitoren en betrekken in de prestatiedialoog op elk niveau. Daarbij is het belangrijk rekening te houden met de capaciteit van kernpartners en verwijzers. De gemeente heeft, zeker in de eerste termijn van de raamovereenkomsten, een kaderstellende, faciliterende, stimulerende en sturende rol. Naast de prestatiedialoog met de raad organiseren wij jaarlijks een technische sessie, of vaker op verzoek.

*Aanbeveling 2. Wees meer gericht op verbetering dan op verandering*

Het college neemt deze aanbeveling over. De grote veranderingen die onder hoge tijdsdruk zijn ingezet waren financieel noodzakelijk en ook wenselijk: nu konden we zorgen voor minder administratieve hobbels en een minder ingewikkeld verwijsproces. We hebben bij de inkoop van hoogspecialistische jeugdhulp bewust gekozen voor een lange termijn van de raamcontracten, (maximaal) drie keer twee jaar, zodat er voldoende tijd is om de doorontwikkeling van het stelsel op een lerende manier vorm te geven. Het is daarbij onze insteek ook na deze zes jaar door te gaan op de ingeslagen weg.

Middels de prestatiedialoog onderzoeken we waar verbeterd en bijgestuurd kan en moet worden. Door te werken aan een betere informatiepositie wil het college in de komende jaren ook voorkomen opnieuw voor grote verrassingen te komen te staan ten aanzien van de kostenontwikkeling, waardoor een bijsturing niet meer in dezelfde mate en op dezelfde wijze nodig is.

*Aanbeveling 3. Creëer realistische verwachtingen over doelbereik*

Het college neemt deze aanbeveling over. De Rekenkamer vraagt om de komende periode de verwachtingen beter te onderbouwen, rekening te houden met tegenvallers en aandacht te besteden aan investeringskosten. Het jaar 2021, het eerste jaar van de nieuwe contractering, staat in dit licht. Samen met kernpartners brengen we de mogelijkheden in kaart om tot kostenreductie te komen zoals het meer betrekken van ondersteuning aan ouders, het oplossen van 'verstoppingen' in verblijf, het inzetten van voorzieningen vanuit ander wetten (zoals de WLZ), het normaliseren en inzet op de sociale basis. Ook hebben we hierin oog voor onmogelijkheden en dilemma's (zoals enerzijds het verlichten van administratieve lasten en anderzijds inzet op vergaren van voldoende sturingsinformatie) en oplossingen hiervoor en brengen we de risico's in kaart, ook voor de aanbieders en het zorgsysteem. Deze aanbeveling kan nooit helemaal worden afgerond omdat het stelsel immer in ontwikkeling is. Het blijft voortdurend onderwerp van gesprek in de prestatiedialoog op alle drie de niveaus en komt aldus terug in rapportages aan de raad.

Bij de realistische verwachtingen over het doelbereik hoort voor het college ook dat wij ervan uitgaan dat de schaarste in de jeugdzorg de komende periode blijft, en dat wij samen met de aanbieders scherp zullen moeten sturen om te zorgen dat de meest kwetsbare kinderen de zorg blijven krijgen die zij nodig hebben. Binnen de prestatiedialoog die we met de raad voeren maken we ruimte om ook met hen deze afwegingen, keuzes en dilemma's te bespreken.

***Aanbeveling 4. Schep passende voorwaarden***

Het college neemt deze aanbeveling over. Wij zien het inderdaad als onze taak om passende voorwaarden te scheppen waarbinnen aanbieders hun opdracht kunnen uitvoeren. Hierbij zijn wij echter wel gebonden aan de middelen die het Rijk hiervoor uittrekt. De uitkering van het Rijk wordt al enige jaren fors opgehoogd door de raad, maar de gemeente kan niet ten volle compenseren wat het Rijk te weinig uitkeert. Wij sturen er wel op dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van jeugdhulp. Binnenkort worden de uitkomsten gepubliceerd van een landelijk onderzoek dat in opdracht van het Rijk en de VNG uitgevoerd wordt door AEF. Dit onderzoek moet uitwijzen of gemeenten voor de uitvoering van de jeugdwet extra structurele middelen nodig hebben. De uitkomsten van dit onderzoek zullen input zijn voor de nieuwe kabinetsonderhandelingen. Onze verwachting is dat hierin inderdaad zal worden aangetoond dat gemeenten structureel extra middelen nodig hebben voor de uitvoering van hun wettelijke taak.

Binnen de beschikbare middelen nemen wij de regierol om, samen met kernpartners en verwijzers scherpe keuzes te maken in de inzet van de schaarse middelen. De visie en leidende principes zijn daarbij richtinggevend. Wij informeren de raad hierover middels de prestatiedialoog.

***Aanbeveling 5. Maak een plan voor het volgen en onderzoeken van effecten van de stelselwijziging***

Het college neemt deze aanbeveling over. Volgen en onderzoeken of de inkoopdoelstellingen worden waargemaakt en wat de effecten hiervan zijn is onderdeel van de prestatiedialoog die we op drie niveaus gaan voeren. Hiermee starten we in het ontwikkeljaar 2021 en dit krijgt beter vorm in 2022. We kijken dan onder meer naar budgetuitputting per aanbieder en over de gehele linie, cliëntaantallen, wachttijden, doorlooptijden en uitstroom. Wij informeren de raad via de prestatiedialoog.

***Aanbeveling 6. Maak meer gebruik van kennis en ervaringen van cliënten***

Het college neemt deze aanbeveling over. Verhalen en ervaringen van cliënten zijn onmisbaar in de vormgeving en uitvoering van jeugdhulp. De taakgerichte bekostiging maakt dit inderdaad nog belangrijker. We zijn periodiek en tussendoor in gesprek met het Jeugdplatform en geven hen een vaste rol in de prestatiedialoog (niveau twee) over onderwerpen als bejegening, eenvoud van het stelsel, wachttijden en zorgcontinuïteit. Ook aanbieders hebben vanuit de Jeugdwet de verplichting een vorm van medezeggenschap in te richten en halen ook verhalen en ervaringen op om in te zetten ter verbetering. Ook in de prestatiedialoog met aanbieders en met de raad betrekken we deze kwalitatieve verhalen.

***Tot slot***

Wij geloven dat het vernieuwde stelsel de juiste contouren biedt voor verbetering op vele vlakken. We richten de doorontwikkeling lerend en onderbouwd in en blijven de effecten van deze stelselwijziging, ook indachtig uw aanbeveling, heel goed monitoren. Om samen met aanbieders, verwijzers, ouders en jeugdigen, lerend van opgedane ervaringen, te kunnen bepalen welke jeugdhulp echt nodig is en de goede beleids- en bestuurlijke keuzes te kunnen maken, binnen ons bereik.

We maken hierbij gebruik van bestaande literatuur, goede voorbeelden, de ervaringen van cliënten en uw aanbevelingen. De schaarste is groot, de roep om jeugdhulp is groter. Het is de kunst de juiste balans te vinden.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Skuk', with a long horizontal stroke extending to the right.

Simone Kukenheim  
Wethouder Jeugd