

# Preventieve jeugdhulp in Amsterdam

---

## Bestuurlijk rapport

22 AUGUSTUS 2023

### DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Preventieve jeugdhulp in Amsterdam*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen.

Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	3
Conclusies .....	5
1 Beleidsvorming.....	5
1.1 Uitgangspunten preventief jeugdstelsel vastgelegd in Koersbesluit.....	5
1.2 Geen integraal, inhoudelijk preventief jeugdbeleid uitgewerkt .....	6
1.3 Opdracht Stichting OKT: breed en abstract .....	6
2 Uitvoering.....	8
2.1 OKT vertaalt gemeentelijke opdracht vrij naar uitvoeringspraktijk .....	8
2.2 OKT biedt sinds 2015 preventieve dienstverlening aan .....	9
2.3 Professionals worstelen met uitvoering preventieve opgave .....	9
2.4 Borging van preventie op papier recent verbeterd .....	10
3 Evaluatie.....	10
3.1 Resultaten zijn onbekend, variëren en/of lopen terug .....	11
3.2 Gemeente ervaart geen gebrekkig zicht op de uitvoering .....	12
3.3 In prestatiedialogen beperkte aandacht voor preventieve opgave en terugkijken.....	13
3.4 Toereikendheid middelen nauwelijks geëvalueerd .....	13
3.5 Gemeente haalt en volgt knelpunten en risico's niet systematisch op .....	14
4 (Bij)sturen .....	14
4.1 Gemeente stuurt uitvoering via jaarlijkse prioriteiten.....	15
4.2 Beleid doorontwikkeld zonder expliciet oog voor implicaties OKT .....	15
4.3 Gemeente volgt signalen OKT over knelpunten en risico's niet op.....	16
5 Kwetsbaarheid gemeentelijke organisatie ondermijnt opdrachtgeverschap .....	16
6 Betrekken van de raad .....	16
Hoofdconclusie & analyse .....	18
Aanbevelingen .....	23
7 Verbeter onderdelen van de contractcyclus.....	23

7.1	Aanbeveling 1: herzie elementen van de opdracht .....	24
7.2	Aanbeveling 2: verbeter de monitoring.....	27
7.3	Aanbeveling 3: pas de prestatiedialoog beter toe.....	30
8	Verbeter onderdelen van de beleidscyclus .....	32
8.1	Aanbeveling 4: geef op inhoud en meer integraal richting aan het preventieve jeugdveld .....	32
8.2	Aanbeveling 5: benut inzichten uit de uitvoering in de beleidscyclus.....	35
9	Breng de gemeentelijke organisatie op orde .....	36
9.1	Aanbeveling 6: verstevig het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met het OKT.....	36
	Reactie college en nawoord rekenkamer .....	39
10	Bestuurlijke reactie .....	39
11	Nawoord rekenkamer.....	48
	Onderzoeksverantwoording .....	52
12	Onderzoeksteam .....	52

## Samenvatting

**De gemeente wil voorkomen dat jeugdigen en ouders in Amsterdam problemen krijgen of dat die erger worden. Daarom vindt zij preventieve hulp belangrijk. Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam (Stichting OKT) biedt deze hulp namens de gemeente. De gemeente Amsterdam ondersteunt de uitvoering van preventieve jeugdhulp minimaal met richting, monitoring en sturing. De uitvoering is kwetsbaar, maar de gemeente heeft dat mogelijk onvoldoende door. De gemeente weet niet wat zij bereikt met de uitvoering van de preventieve opdracht door Stichting OKT. En dus ook niet of het lukt om (het erger worden van) problemen bij jeugdigen en ouders te voorkomen. Toch is de gemeente van plan om de preventieve opdracht van Stichting OKT vanaf 2027 te verzwaren.**

### **De gemeente geeft Stichting OKT weinig richting mee**

De gemeente maakt niet goed duidelijk wat zij van Stichting OKT verwacht en wat ze wil bereiken. Zij heeft het beleid om problemen bij jeugdigen en ouders te voorkomen in stukjes uitgewerkt. Maar het totaalbeeld mist. Verder is de opdracht van Stichting OKT breed en zijn er steeds meer taken bij gekomen. Ook blijft de opdracht vaag. Dat komt doordat de gemeente veel ruimte wil laten aan Stichting OKT. Maar het betekent dat de gemeente nu niet duidelijk is over wat de preventieve hulp van Stichting OKT moet inhouden en bereiken.

### **Uitvoering preventieve opdracht is kwetsbaar**

Stichting OKT werkt al jaren hard aan de preventieve opdracht. Zij merkt dat het moeilijker wordt om genoeg tijd te besteden aan preventie. Dat komt door de vele andere taken, die soms ook nog dringender zijn. Ook is er vaak (te) weinig personeel. En het is niet altijd duidelijk voor medewerkers wat wel en niet bij hun werk hoort. De meeste problemen die Stichting OKT ervaart, hebben te maken met de opdracht van de gemeente.

### **De gemeente volgt en stuurt beperkt (op) wat Stichting OKT aan preventie doet**

Het is de vraag of de gemeente beseft hoe kwetsbaar de uitvoering van haar preventieve opdracht nu is. En of zij zich bewust is van haar eigen rol daarin. De gemeente verzamelt weinig informatie over hoe de uitvoering verloopt en wat daarmee wordt bereikt. Ook controleert de gemeente niet regelmatig of Stichting OKT genoeg geld krijgt om de opdracht uit te voeren. Of welke problemen zij ervaart.

In de formele gesprekken met Stichting OKT is er meer aandacht voor andere onderwerpen dan de preventieve opdracht. De mensen in het team van de gemeente dat Stichting OKT moet helpen, wisselen vaak. Dit maakt een sterke ondersteuning en sturing lastig.

### **Ons advies**

We adviseren de gemeente om Stichting OKT meer steun te geven bij hun preventieve opdracht. Dit kan door de brede opdracht te herzien, betere informatie over de uitvoering te

(laten) verzamelen en beter te sturen. Ook raden we aan een meerjarig, integraal preventief jeugdbeleid te ontwikkelen. En om de informatie over de uitvoering door Stichting OKT te gebruiken voor het bredere beleid. Versterking van het team dat Stichting OKT moet ondersteunen en sturen is volgens ons nodig. Het college en Stichting OKT herkennen onze bevindingen en conclusies en het college neemt onze aanbevelingen over. In ons nawoord geven we daarvoor een aantal aandachtspunten mee.

## Conclusies

*Terminologie: het OKT, Stichting OKT, OKA*

De focus van het onderzoek is *de preventieve opgave van Stichting OKT*. De Stichting vormt samen met twee andere jgz-partijen de Ouder- en Kindteams Amsterdam (het OKT). Het OKT als geheel doet (veel) meer aan preventie dan alleen het stukje van de Stichting.<sup>a</sup> Om de focus van het onderzoek helder te houden, spreken we in dit rapport voornamelijk over *Stichting OKT*, ook al doet dat niet overal recht aan de integrale netwerkorganisatie die het OKT is. We spreken alleen over *het OKT* wanneer we verwijzen naar de periode dat de Stichting nog niet bestond, of wanneer we het samenwerkingsverband bedoelen. De afkorting OKA staat voor Ouder- en Kindadviseur, de functie die het merendeel van de professionals van Stichting OKT vervullen (zie het onderzoeksrapport voor meer toelichting).

## 1 Beleidsvorming

### *Samenvattend*

**In 2013 legde het gemeentebestuur de uitgangspunten voor het preventief jeugdstelsel vast in het Koersbesluit. Men wilde 'meer inzet op preventie', 'eigen kracht' en 'kleine problemen klein houden'. Het gemeentebestuur koos voor uitvoering op afstand, voornamelijk door de organisatie die tevens de spil van het jeugdstelsel zou worden: het Ouder- en Kindteam (OKT). Het college heeft de koers nadien per uitvoeringsonderdeel, dus versnipperd, vormgegeven in beleid. Een integraal, inhoudelijk uitgewerkt preventief jeugdbeleid is er nooit gekomen. Voor Stichting OKT bestaat de opdracht uit elf abstract omschreven basistaken en jaarlijkse prioriteiten. Vijf basistaken hebben volgens de gemeente betrekking op preventie. De andere zes gaan over jeugdhulp, veiligheid en de jeugdgezondheidszorg. De taken op het gebied van jeugdhulp en veiligheid zijn de afgelopen jaren verzwaaard.**

### 1.1 Uitgangspunten preventief jeugdstelsel vastgelegd in Koersbesluit

Het Amsterdamse gemeentebestuur heeft de uitgangspunten voor het preventief jeugdbeleid in 2013 vastgelegd in het Koersbesluit *Om het Kind!*. Deze gelden in 2023 nog steeds. Op hoofdlijnen bestaat de koers uit meer inzet op preventie om zo de vraag naar (zware) zorg te verminderen. Hoe die beweging er precies uit moest zien, was in 2013 nog niet uitgedacht. De koers bestond voornamelijk uit inrichtingskeuzes: uitvoering op

---

<sup>a</sup> Stichting OKT doet bovendien meer dan het uitvoeren van de preventieve opgave; de Stichting biedt ook jeugdhulp en toegang tot de (hoog)specialistische jeugdhulp in Amsterdam. Dit komt aan bod in paragrafen 1.1 en 1.3.

afstand door één netwerkorganisatie (het Ouder- en Kindteam, OKT), die met wijkteams als spil in het jeugdstelsel het gehele spectrum aan zorg voor de jeugd zou bieden; van de jeugdgezondheidszorg tot en met de toegang tot de specialistische jeugdhulp. De preventieve opgave van het OKT zou onder meer bestaan uit het verzorgen van generalistisch preventief basisaanbod in wijken en buurten, het versterken van de pedagogische samenleving (universele preventie) en het verwijzen naar aanvullend preventief aanbod dat de gemeente inkoop. Vanuit het preventief jeugdstelsel bezien zou het zwaartepunt van de uitvoering van de preventieve taak dus bij het OKT liggen. Vanuit het OKT bezien zou de opgave naast preventie uit verschillende andere taken binnen het jeugddomein bestaan. Deze inrichtingskeuzes gelden nog steeds. Het college is voornemens om de preventieve jeugdhulptaak per 2027 volledig bij het OKT te beleggen.

## 1.2 Geen integraal, inhoudelijk preventief jeugdbeleid uitgewerkt

Het college heeft de 'opdracht' vanuit de raad - het Koersbesluit - omgezet in aparte kaders per uitvoeringsonderdeel in het preventieve veld en die over de jaren verder ontwikkeld. Er is dus geen integraal, maar een versnipperd preventief jeugdbeleid gekomen. Het college heeft geen integrale visie op preventie binnen het jeugdstelsel geformuleerd, noch een definitie van preventieve jeugdhulp<sup>b</sup>, noch concrete, overkoepelende doelen voor het preventieve jeugdveld. Ook is de beleidsredenering achter de rol van preventie binnen de beoogde transformatie van het jeugddomein nooit nader uitgewerkt. Het uitblijven van deze integrale, inhoudelijke uitwerking maakt dat in 2023 nog steeds onduidelijk is wat de gemeente precies bedoelt met preventie, wat het moet betekenen en voor wie, waar zij naartoe werkt en wat het beoogde aandeel van Stichting OKT daarbinnen is. Voor de preventieve opgave van Stichting OKT betekent dit dat de beoogde rol in essentie uit een organisatorische keuze bestaat, zonder inhoudelijke basis en zonder duidelijke positionering binnen een overkoepelend beleid.

## 1.3 Opdracht Stichting OKT: breed en abstract

*Preventie onderdeel van breed, gaandeweg verzwaard, takenpakket*

De gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT bestaat uit elf basistaken en jaarlijkse prioriteiten. Vijf basistaken hebben volgens de gemeente betrekking op preventie (zie kader). Samengevat gaan deze taken over het zelf ondersteunen van jeugdigen en hun ouders bij hulpvragen rondom opvoeden en opgroeien, en het helpen van (in)formele partijen om hetzelfde te doen. De zes overige basistaken gaan over andere gebieden in het jeugddomein, zoals de jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en het veiligheidsdomein. Aan de preventieve opgave is sinds 2019 niets substantieels gewijzigd; het bredere takenpakket waarbinnen die moet worden uitgevoerd is in de periode 2019-2022 op vier onderdelen verzwaard. Gaandeweg 2020 is de toegangsfunctie van Stichting OKT voor de specialistische jeugdhulp veranderd in een brede regisseursrol binnen het sociaal domein.

---

<sup>b</sup> Of van preventie voortkomend uit de Jeugdwet.

Per januari 2021 behoren multiprobleemgezinnen ook tot de doelgroep van Stichting OKT. Met het oprichten van de Buurteams kreeg Stichting OKT er een nieuwe samenwerkingspartner bij. En vanwege de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein krijgen OKT-professionals steeds meer te maken met veiligheidsproblematiek.

*Gemeente is weinig concreet over 'wat', geeft meer richting voor 'hoe'*

Vanuit de wens om in de uitvoering veel ruimte te laten aan de professional, beperkt de gemeente het 'wat' van de opdracht aan Stichting OKT tot hoofdlijnen. Ook op het niveau van de opdracht voor Stichting OKT formuleert de gemeente dus geen visie, geen definitie van preventie en geen gewenste richting. Zij expliciteert de samenhang met opdrachten aan andere partijen in het preventieve jeugdveld niet en werkt de koppeling met de transformatie niet uit. Taken en prioriteiten zijn abstract beschreven. Het meest concreet is de prestatieafspraken die sinds 2023 bestaat over de tijdsbesteding aan preventie door professionals van Stichting OKT.<sup>c</sup> Door gebrek aan inhoudelijke uitwerking van de opdracht blijft het onduidelijk wat de gemeente van Stichting OKT verwacht en ontbreekt houvast om te bepalen of in de gewenste richting voortgang wordt geboekt. De gemeente geeft zeven uitgangspunten mee voor het 'hoe' van de uitvoering (onder meer: generalistisch, gebiedsgericht, outreachend, gericht op normaliseren, diversiteitssensitief en inzet op de meest kwetsbaren). Hoe deze passen in de wens om ruimte te laten aan de professional, is onduidelijk.

*Vijf preventieve basistaken Stichting OKT*

1. Ondersteunen bij opvoeden en opgroeien door onder andere:
  - a. trainingen en cursussen te (doen) geven aan ouders en jeugdigen over opvoeden en opgroeien;
  - b. ouders en jeugdigen te voorzien van informatie en advies;
  - c. het versterken van het pedagogisch handelen van de (informele) netwerken in de wijk;
2. Ondersteunen bij het opstellen van een perspectiefplan<sup>d</sup> en indien nodig een familiegroepsplan;
3. Geven van deskundig advies aan personen en informele netwerken die, al dan niet beroepsmatig, met jeugdigen werken;

---

<sup>c</sup> In de gemeentebegroting is rondom het bereik van het preventieve aanbod door Stichting OKT een streefcijfer opgenomen. Dit streefcijfer is geen onderdeel van de opdracht aan Stichting OKT en is volgens het OKT niet aan hen gecommuniceerd.

<sup>d</sup> Het perspectiefplan wordt met name ingezet binnen de jeugdhulp die Stichting OKT biedt. Het familiegroepsplan is gerelateerd aan preventie.



4. Signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen van de jeugdige en zijn ouders;<sup>e</sup>
5. Samenwerken met andere partijen rond opvoed-, opgroei- en gezondheidsvragen van jeugdigen en/of hun ouders.

## 2 Uitvoering

### *Samenvattend*

**Stichting OKT hanteert een eigen indeling van haar preventieve dienstverlening en herkent zich niet in de taakomschrijving van de gemeente. Stichting OKT biedt preventieve basistrainingen, Informatie en advies en Wijkgerichte preventie en werkt volhardend en toegewijd aan kennisontwikkeling hierover en verbetering hiervan. Professionals geven aan te worstelen met de uitvoering van preventieve taken. Zij ervaren een complexe opgave die onder toenemende druk en met beperkte capaciteit moet worden uitgevoerd. Tot 2022 was de preventieve opgave beperkt geborgd in de interne organisatie van Stichting OKT, maar in 2022 is een start gemaakt om dit te verbeteren.**

### 2.1 OKT vertaalt gemeentelijke opdracht vrij naar uitvoeringspraktijk

In de vertaling van de gemeentelijke preventieve opgave naar de uitvoeringspraktijk vult Stichting OKT open einden uit de gemeentelijke opdracht, die zij typeert als “werken binnen ruime kaders, met veel vrijheid”, deels zelf in. Stichting OKT formuleerde zelf een definitie van en visie op preventie, maar geen concrete doelen of prestaties. Hierdoor is ook vanuit Stichting OKT onduidelijk waar zij met de inzet op preventie naartoe werkt. Het OKT heeft vanaf 2015 via het opzetten en verbeteren van preventieve dienstverlening aanhoudend gewerkt aan de uitvoering van de preventieve opgave. Inmiddels hanteert Stichting OKT een eigen driedeling in de omschrijving van haar preventieve werk. De dienstverlening bestaat uit preventieve basistrainingen aan jeugdigen en ouders, Informatie en advies en Wijkgerichte preventie. Stichting OKT herkent zich niet in de omschrijving van de gemeente van de vijf preventieve basistaken. Wij reconstrueren dat Stichting OKT een van de vijf preventieve basistaken navolgbaar uitvoert, te weten het ondersteunen bij opvoeden en opgroeien door onder andere trainingen, cursussen en informatie en advies. Desgevraagd geeft de Stichting aan dat twee andere basistaken zijn vervlochten in de algemene manier van werken: ‘signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen’ en ‘samenwerken met andere partijen’. De overige twee preventieve basistaken voert Stichting OKT deels uit: het ondersteunen bij

---

<sup>e</sup> In het benoemen van de vijf basistaken preventie heeft de gemeente deze taak met de toevoeging '[preventieve] jeugdhulpvragen' ook opgenomen. De OKT's hebben deze rol van signaleren, vraagverhelderen en diagnosticeren echter ook voor overige, niet-preventieve hulpvragen. Deze taak is dus opgenomen bij zowel de preventieve als de niet-preventieve taken.

het opstellen van een familiegroepsplan gebeurt (ook) via de inkoop van aanvullend aanbod. Bij gebrek aan tijd in de uitvoering kiest Stichting OKT ervoor om zich primair op de doelgroep (jeugdigen en ouders) te richten in plaats van op het geven van deskundig advies aan personen en informele netwerken. Wij zijn geen signalen tegengekomen die erop wijzen dat de gemeente nagaat hoe Stichting OKT de (open) preventieve opgave vertaalt naar de uitvoeringspraktijk. Het is de vraag in hoeverre de gemeente zich bewust is van de keuzes die Stichting OKT hierin maakt.

## **2.2 OKT biedt sinds 2015 preventieve dienstverlening aan**

Het OKT, en sinds 2019 de Stichting, heeft vanaf haar oprichting aandacht besteed aan de uitwerking en uitvoering van de preventieve dienstverlening. Binnen multidisciplinair samengestelde teams worden op alle drie de preventiesoorten die Stichting OKT onderscheidt - universele, selectieve en geïndiceerde preventie - diensten aangeboden. Stichting OKT heeft de werkwijze van de generalistische basis uitgewerkt. De bedoeling is onder meer dat alle professionals kennis hebben van het preventieve aanbod van Stichting OKT en van partners, dat zij veelvoorkomende opgroei- en opvoedvragen kunnen herkennen en begeleiden en dat zij bij netwerken en initiatieven in de wijk kunnen aansluiten. Sinds 2015 organiseert het OKT preventieve trainingen voor kinderen en jeugdigen op de thema's sociale vaardigheden, weerbaarheid en (faal)angst, en voor ouders/verzorgers trainingen rondom opvoedvaardigheden. Met haar preventieve activiteiten bereikt Stichting OKT jaarlijks deelnemers in de hele stad (in 2022 waren er 2.268 deelnemers). In de afgelopen twee jaar heeft Stichting OKT bovendien tal van veranderingen ingezet met als doel om de uitvoering van het aanbod trainingen en overige activiteiten beter te waarborgen.

## **2.3 Professionals worstelen met uitvoering preventieve opgave**

OKT-professionals geven aan dat de uitvoering van de preventieve opgave kwetsbaar is en onder druk staat. Uit de signalen die de professionals afgeven, destilleren wij zes belemmeringen waardoor preventie het onderspit delft:

- 1 preventie en jeugdhulp zijn lastig te verenigen;
- 2 druk vanuit de (ver)brede opdracht;
- 3 verschillen tussen ouder- en kind adviseurs (OKA's) in omgang met preventie;
- 4 verloop en verzuim;
- 5 onduidelijkheid over de positionering van het OKT;
- 6 de herverdeling van capaciteit tussen OKT's.

Doordat jeugdhulp voorgaat, jeugdhulp complexer is geworden en meer omvat, niet alle OKA's preventie voldoende op het netvlies hebben staan, collega's met ervaring in preventie zijn vertrokken en verschillende teams kleiner zijn geworden, ervaren de professionals die wij spraken dat het lastiger is geworden om tijd vrij te maken voor preventie. Zij geven aan dat de preventietaken zowel in kwantitatief als in kwalitatief

opzicht onder druk komen te staan. Door de ervaren verminderde tijd voor preventie hebben OKA's het gevoel dat ze kleine problemen niet klein kunnen houden en dat hun voeling met de wijk minder wordt, wat doorwerkt in de beoogde spilfunctie. Ook signaleert Stichting OKT dat ze een deel van de gemeentelijke opdracht (alle gezinnen laten profiteren van laagdrempelig aanbod, met extra focus op gezinnen in kwetsbare positie) onvoldoende uitvoert doordat het de teams niet lukt om de preventieve basistrainingen in de gehele stad voldoende uit te voeren. Het management van Stichting OKT signaleert dat er onvoldoende capaciteit is om de spilfunctie uit te voeren.

*Aanhoudende belemmeringen gerelateerd aan de gemeentelijke opdracht*

Vijf van de zes belemmeringen lijken een direct gevolg van de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT (het uitvoeren van zowel preventie als jeugdhulp) en de wijzigingen die de gemeente daarin over de tijd aanbracht (de verbreding van de opdracht en - mede daardoor - hoger verloop, onduidelijkheid over de positionering en de herverdeling van capaciteit vanwege de beoogde focus op de meest kwetsbaren). Alleen de belemmering 'verschillen tussen OKA's in omgang met preventie' lijkt meer het gevolg van karakteristieken van de professionals en (ervaren) gebrek aan interne kaders. De beschreven belemmeringen zijn niet nieuw; allemaal worden ze al langer ervaren en sommige zelfs vanaf de oprichting van het OKT.

## 2.4 Borging van preventie op papier recent verbeterd

De uitvoering van de preventieve dienstverlening ligt bij de Ouder- en Kindteams in de wijk. Jaarlijks stelt Stichting OKT een jaar-/werkplan op waarin staat hoe de organisatie de taken uit de gemeentelijke opdracht wil uitvoeren en wat ze wil bereiken. Elk team stelt daarnaast een eigen wijkteamplan op. De eerste jaren richtte Stichting OKT verder werkgroepen in om uitvoering te geven aan de jaarlijkse prioriteiten. Tot 2023 hadden (preventieve) basistaken geen vaste plek in de jaar-/werkplannen en waren de gemeentelijke prioriteiten leidend. Ook liet Stichting OKT veel ruimte aan individuele teams om invulling te geven aan de gemeentelijke opdracht. Zo stond het teams vrij om één prioriteit uit de gemeentelijke opdracht uit te werken in het wijkteamplan voor dat jaar. Voor zover de gemeente preventie prioriteit gaf (in 2017, 2019, 2022 en 2023), gold grotendeels dat OKT's zelf bepaalden of zij het opnamen in hun wijkteamplan. In 2022 is een start gemaakt met het beter inbedden van de preventieve opgave in de interne organisatie van Stichting OKT. Sinds 2023 heeft preventie een vaste plek in het OKT-brede jaarplan en de wijkteamplannen.

## 3 Evaluatie

*Samenvattend*

**De gemeente kan acht jaar na invoering van het stelsel niet vaststellen hoe het staat met de door de raad gewenste beweging richting meer inzet op preventie. De gemeente kiest de prestatiedialoog als belangrijkste instrument om na te gaan of de**

**uitvoering volgens de bedoeling verloopt. Maar er is geen integrale prestatiedialoog voor het preventieve jeugdveld. De prestatiedialoog met het OKT functioneert nog niet zoals beoogd; deze levert de gemeente nauwelijks zicht op de voortgang op de preventieve opgave op. Bij gebrek aan een heldere opdracht is nauwelijks te bepalen of de uitvoering volgens de bedoeling verloopt. Bovendien zijn er nauwelijks relevante voortgangsinformatie noch verdiepende informatie en analyse beschikbaar om het gesprek over prestaties te voeden. De gemeente ervaart geen gebrek aan zicht. De dialoog zelf gaat bij gebrek aan een vaste systematiek veelal over actuele en toekomstige ontwikkelingen. Met regelmaat wordt de preventieve opgave nauwelijks besproken. De gemeente reflecteert niet actief op de vraag of middelen toereikend zijn, mede doordat inhoud en financiën in gescheiden prestatiedialogen worden besproken. De gemeente haalt in de prestatiedialoog nauwelijks systematisch risico's en belemmeringen op die spelen in de uitvoering van de preventieve opgave. Signalen die Stichting OKT hierover desondanks afgeeft, volgt de gemeente niet systematisch op.**

### **3.1 Resultaten zijn onbekend, variëren en/of lopen terug**

#### *Resultaten preventieve opgave grotendeels onbekend*

In de bedoeling van de gemeente bewaakt zij de voortgang op de uitvoering via de prestatiedialoog. Er is vooralsnog geen prestatiedialoog op het niveau van het bredere preventieve jeugdveld. In voorbereiding op de prestatiedialogen met het OKT informeert de gemeente zich over het verloop van de uitvoering via door het OKT opgestelde (half)jaarrapportages. Stichting OKT verzamelt hiertoe monitoringsinformatie. Wat preventie betreft registreert Stichting OKT, in lijn met de tot 2023 enige resultaatafspraken, bereikcijfers van het ondersteuningsaanbod (preventieve basistrainingen en Informatie en advies). Via de rapportages over deze gegevens heeft de gemeente zicht op een van de vijf preventieve basistaken. De gemeente interpreteert deze cijfers in vergelijking met de twee voorgaande jaren, niet in relatie tot streefwaarden of de gewenste beweging. Zo kon het gebeuren dat de gemeente zich niet realiseerde dat de gecombineerde streefwaarde alleen in 2017 is behaald. Over de rest van de preventieve opgave - vier van de vijf basistaken en incidentele prioriteiten - wordt geen monitoringsinformatie verzameld; het OKT rapporteert door middel van verhalende beschrijvingen over geplande en uitgevoerde activiteiten. De gemeente heeft geen zicht op de voortgang op deze onderdelen van de opgave, wat daarmee bereikt is en of dit strookt met de bedoeling van de gemeente. De informatie die Stichting OKT verzamelt over de tijdbesteding van haar medewerkers is niet direct te relateren aan onderdelen van de preventieve opgave. Bovendien is de informatie vanwege inconsistenties in de gegevensverzameling in de huidige vorm beperkt bruikbaar. Het gebrek aan bruikbare monitoringsinformatie en -instrumenten om zicht te krijgen op het OKT en het bredere preventieve veld, is terug te zien in de beperkte informatievoorziening over preventie in de bestuursrapportages Jeugd (zoals die tot halverwege 2021 gemaakt werden). Gevolg van het beperkte zicht op de voortgang, is dat de gemeente acht jaar na de aanvang van het stelsel voor het merendeel van de opgave

niet kan vaststellen hoe het staat met de gewenste beweging richting meer inzet op preventie.

*Resultaten op O&O-aanbod verschillen tussen plekken, groepen en jaren*

De bereikcijfers over preventieve basistrainingen en Informatie en advies door Stichting OKT laten zien dat sinds 2015 in alle jaren, in alle stadsdelen en in de meeste gebieden preventieve activiteiten hebben plaatsgevonden. En dat alle doelgroepen in enige mate zijn bereikt. De cijfers laten echter ook variatie zien in bereikte resultaten tussen stadsdelen en tussen gebieden, tussen doelgroepen en ten opzichte van de streefwaarde. Bovendien is er sprake van een dalend bereik met deze onderdelen van de preventieve dienstverlening sinds 2019. De realisatiecijfers laten een overwegend stabiel percentage aan tijd besteed aan preventie zien (rond 30% voor Stichting OKT).

*Weinig aandacht voor analyse van resultaten*

Stichting OKT en de gemeente tonen beide weinig inspanningen om de teruglopende of onduidelijke resultaten op de preventieve opgave beter te begrijpen. Stichting OKT oppert in jaarrapportages verklaringen voor de teruglopende realisatiecijfers in aantallen en bereik van preventieve basistrainingen, maar diept deze niet uit. Corona speelde volgens Stichting OKT mee, maar ook de verbreding en verzwaring van de opdracht en de werkdruk die daaruit volgt, het niet altijd slagen van teamleiders om goed te sturen op preventieve taken of een gevoel van mindere bekwaamheid voor een specifieke doelgroep onder OKA's die trainingen geven. Achterliggende analyses ter onderbouwing van deze verklaringen zijn we niet tegengekomen.

### **3.2 Gemeente ervaart geen gebrekkig zicht op de uitvoering**

Sinds de wijziging in de organisatievorm van het OKT naar een stichting met alleenrecht, heeft de gemeente via het goedkeuren van de begroting en het financieel jaarverslag tot in detail zicht op de (financiële) bedrijfsvoering van dat deel van Stichting OKT. Het gebrek aan inzicht in uitgaven van Stichting OKT in relatie tot prestaties lijkt zij niet als probleem te ervaren. Bovendien ervaart de gemeente meer sturingsmogelijkheden en beter zicht op de uitvoering door Stichting OKT. In vergelijking met andere partijen in het jeugdstelsel zijn de lijntjes volgens de gemeente kort. Wij zijn geen signalen tegengekomen die erop wijzen dat de gemeente nagaat hoe Stichting OKT de abstracte opdracht vertaalt naar de uitvoeringspraktijk. Het is de vraag in hoeverre de gemeente zich ervan bewust is dat in de huidige situatie twee preventieve basistaken onnavolgbaar en twee deels worden uitgevoerd en dat preventie pas sinds dit jaar is geborgd in de uitvoeringsplannen van individuele teams. De gemeente lijkt zich er daarnaast niet van bewust dat zij het merendeel van de uitvoering van de preventieve opgave niet in beeld heeft en dat, voor zover een basistaak wel gemonitord werd, de realisatie op één jaar na steeds is achtergebleven bij de streefwaarde.

### 3.3 In prestatiedialogen beperkte aandacht voor preventieve opgave en terugkijken

De bedoeling is dat de prestatiedialoog wordt gevoerd aan de hand van feitelijke prestaties. De gemeente heeft geen vast format uitgewerkt dat houvast biedt voor het verloop van de prestatiedialoog. Het Kader Prestatiedialoog, aan de hand waarvan de prestatiedialoog gevoerd zou moeten worden, is er nooit gekomen. Niet zelden legt men in de prestatiedialoog de focus op actuele en toekomstige ontwikkelingen, in plaats van op meer systematische evaluatie van de voortgang. De volledige preventieve opgave komt in de prestatiedialoog niet aan bod; de taken en prioriteiten waar geen cijfers beschikbaar zijn, lijken niet besproken te worden. Dit betekent niet dat prestaties van Stichting OKT in het geheel geen aandacht krijgen: in het merendeel van de 'inhoudelijke' prestatiedialogen komen enige realisatiecijfers op onderdelen van de preventieve opgave (het aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning) wel ter sprake. De diepgang waarmee cijfers worden besproken, varieert en prestaties worden niet geduid in relatie tot de streefwaarde. Via de prestatiedialoog heeft de gemeente geen zicht verkregen op (onderliggende oorzaken voor) de teruglopende bereikcijfers van het preventieve aanbod. De besprekingen van prioriteiten hebben het karakter van ad hoc vertellen over positieve ontwikkelingen en knelpunten; voor zover preventie in een jaar als aparte prioriteit gold (in 2017, 2019 en 2022) is daarvan in de beschikbare verslagen<sup>f</sup> van de prestatiedialogen niets terug te zien.

### 3.4 Toereikendheid middelen nauwelijks geëvalueerd

De gemeente hanteert in de financiële aansturing geen integrale blik op het preventieve jeugdveld. Hierdoor ontbreekt overzicht over hoeveel middelen binnen het jeugdstelsel in totaal aan preventie worden besteed. Ook binnen de financiële aansturing van Stichting OKT ontbreekt de integrale blik. De gemeente bespreekt de financiën (Stichting OKT) en de inhoudelijke voortgang (OKT-breed) in twee aparte prestatiedialogen. Stichting OKT ontving in 2021 zo'n 40 miljoen euro voor het uitvoeren van de gehele opdracht (preventie, jeugdhulp en toegang). De gemeente heeft geen inzicht in de besteding van middelen van Stichting OKT in relatie tot prestaties. Dat komt doordat het budget grotendeels op basis van personeelskosten is opgebouwd en er binnen het totaalbudget geen bedragen nader zijn geormerkt (voor bijvoorbeeld preventie). In de meer financieel ingestoken prestatiedialoog ligt de nadruk op controle en verantwoording. Vanwege het gebrek aan koppeling van budget aan prestaties, gebeurt dit zonder structureel inzicht in de resultaten van de uitvoering. Op twee onderdelen heeft de gemeente uitbreidingen in de opdracht van Stichting OKT voorzien van extra middelen (overheveling van Samen DOEN-taken en pilot Intensieve Vrijwillige hulp). Voor de overige ontwikkelingen en

---

<sup>f</sup> Wij hebben geen verslagen ontvangen over de periode 2016-2019, waardoor wij niet kunnen beoordelen in hoeverre de prioriteiten voor de periode 2016-2019 in de prestatiedialogen voor 2019 aan bod zijn gekomen. Voor 2022 geldt dat we alleen het verslag hebben ontvangen van de eerste, bestuurlijke, prestatiedialoog in het jaar. Hierin is niet apart stilgestaan bij de voortgang op de prioriteit preventie. In hoeverre dit voor de tweede prestatiedialoog in 2022 wel het geval is, kunnen wij zonder het verslag niet beoordelen.

prioriteiten in de opdracht (zoals het voorbereiden en de implementatie van de samenwerking met de nieuwe buurtteams, de nieuwe inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp, het leveren van overbruggingszorg, de toegenomen vraag naar jeugdhulp) veronderstelt de gemeente dat Stichting OKT de taken kan realiseren binnen het bestaande budget. In de prestatiedialoog evalueert de gemeente de toereikendheid van middelen voor de opdracht van Stichting OKT niet.

### 3.5 Gemeente haalt en volgt knelpunten en risico's niet systematisch op

De gemeente hanteert geen systematische werkwijze voor het inventariseren van risico's in de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. Desondanks benut Stichting OKT de (half)jaarrapportages en prestatiedialogen met de gemeente om (mogelijke) knelpunten en risico's kenbaar te maken. Niet zelden komt preventie hierbij aan bod. Sinds 2019 heeft Stichting OKT herhaaldelijk signalen afgegeven rondom de druk op de gehele opgave, de verzwaring van de doelgroep, knelpunten rondom verzuim en verloop en de (mogelijke) gevolgen hiervan voor de preventieve opgave. Ondanks dat de gemeente er niet systematisch om heeft gevraagd, waren aanknopingspunten voor gewenste verbeteringen dus bij de gemeente wel in beeld. Ook van knelpunten en risico's die in prestatiedialogen (herhaaldelijk) genoemd zijn, zien we geen uitdieping in de vorm van nadere analyses of onderbouwing; de gemeente gaat niet systematisch oorzaken na. Het gebrek aan inzicht door monitoring en onderzoek vinden we opvallend gezien het belang dat gemeente en Stichting OKT daaraan vanaf het beginzeggen te hechten.

## 4 (Bij)sturen

### *Samenvattend*

**De bedoeling van de gemeente is om de opdracht aan Stichting OKT, inclusief gestelde doelen en bijbehorende resultaten, bij te stellen als dat op basis van de prestatiedialoog nodig lijkt. De jaarlijkse prioriteiten wil de gemeente via de prestatiedialoog samen met Stichting OKT bepalen. De huidige praktijk is dat bijsturing van de uitvoering met name vorm krijgt via een groot aantal, regelmatig wisselende prioriteiten in de jaarlijkse opdracht. Daarnaast stuurt de gemeente de opgave van Stichting OKT op twee manieren meer impliciet bij: ten eerste door elementen aan de basistaken toe te voegen, zoals het leveren van overbruggingszorg voor de specialistische jeugdhulp. Ten tweede door beleidskeuzes te maken elders in het jeugd- en zorgstelsel die vanwege de spilfunctie ook Stichting OKT raken, bijvoorbeeld de recente heroriëntatie op preventie. In beide gevallen onderzoekt de gemeente de implicaties van beleidskeuzes op de uitvoering door Stichting OKT niet zichtbaar. De gemeente stuurt niet bij door belemmeringen en risico's vanuit Stichting OKT systematisch op te volgen.**

## 4.1 Gemeente stuurt uitvoering via jaarlijkse prioriteiten

Voor zover er sprake is van het expliciet bijstellen van het meer specifieke beleid richting Stichting OKT gebeurt dat via de prioriteiten in de jaarlijkse opdracht. De prioriteiten worden jaarlijks in samenspraak met onder meer Stichting OKT bepaald. Soms leggen prioriteiten accenten binnen de basistaken in de opdracht van Stichting OKT. De prioriteiten zijn vaak ingegeven vanuit ontwikkelingen in het bredere jeugd- en zorgstelsel waaraan Stichting OKT geacht wordt een bijdrage te leveren en niet door informatie of analyse over de voortgang op de (preventieve) opgave. De afgelopen jaren benoemde de gemeente zodanig veel en jaarlijks wisselende prioriteiten, dat de basistaken in de uitvoering naar de achtergrond verdwenen. De druk op en dynamiek in het bredere jeugd- en zorgstelsel zijn zichtbaar in het grote aantal en de wisselingen in prioriteiten. Buiten de jaarlijkse prioriteiten heeft de gemeente de opdracht aan Stichting OKT sinds 2019 meer impliciet bijgestuurd. Bijvoorbeeld door overbruggingszorg ook te rekenen tot de basistaken van Stichting OKT, zonder dat als zodanig in de opdracht op te nemen.

## 4.2 Beleid doorontwikkeld zonder expliciet oog voor implicaties OKT

Ondanks het gebrek aan systematische analyse van (belemmeringen in) de voortgang op de preventieve opgave, heeft de gemeente de afgelopen jaren beleid voor het preventieve jeugdveld doorontwikkeld. Deze ontwikkelingen richten zich op afzonderlijke onderdelen van het preventieve jeugdveld en waren daarmee fragmentarisch, hoewel de gemeente aangeeft dat in het proces steeds afstemming is gezocht met relevante partijen. Bovendien werden ontwikkelingen veelal ingezet in reactie op aflopende contracten en hadden daarmee een reactief karakter. Tot slot kenden beleidsontwikkelingen veelal een meer organisatorische insteek - een inhoudelijke uitwerking van het preventief jeugdbeleid is er immers nooit gekomen. Hoewel de insteek van de recente heroriëntatie op preventie in eerste instantie breed was, is het traject uiteindelijk met name uitgemond in de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod per 2024.<sup>§</sup> Ook in dit traject lag de focus op de inrichting, meer dan de inhoudelijke richting die de gemeente met het preventieve veld voor ogen heeft.

De gemeente maakt geen probleemanalyses ter voorbereiding op beleidskeuzes die mogelijk relevant zijn voor de uitvoering door Stichting OKT. In welke mate implicaties van de diverse beleidswijzigingen van de afgelopen jaren voor Stichting OKT en haar preventieve opgave in kaart zijn gebracht, is bij de ambtelijke organisatie niet bekend. Wij zijn geen signalen tegengekomen dat dergelijke analyses zijn gemaakt. Dat geldt ook voor het voornemen van de gemeente om de preventieve jeugdhulptaak vanaf 2027 volledig bij Stichting OKT te beleggen. Een nadere onderbouwing, uitwerking of impactanalyse van dit voornemen voor Stichting OKT zijn wij niet tegengekomen.

---

<sup>§</sup> Naast een overheveling van een deel van het in 2018 ingekochte preventieve aanbod naar de sociale basis en de (hoog)specialistische jeugdhulp.



### 4.3 Gemeente volgt signalen OKT over knelpunten en risico's niet op

De gemeente lijkt niet of nauwelijks opvolging te geven aan signalen over belemmeringen en risico's in de uitvoering van de preventieve opgave. Ondanks dat belemmeringen herhaaldelijk zijn aangekaart en ondanks dat het merendeel van deze belemmeringen te relateren is aan de gemeentelijke opdracht. Ook lijkt de gemeente haar eigen analyses uit 2015 van mogelijke risico's in het nieuwe stelsel, waaronder het onvoldoende toekomen aan preventie, niet te hebben opgevolgd in de jaren daarna. De resultaatafspraak die sinds 2019 in de opdracht aan Stichting OKT wordt meegegeven - gecombineerd bereik voor O&O en jeugdhulp - is tot 2023 niet bijgesteld. Ondanks dat het resultaat jaar op jaar niet is gehaald.

## 5 Kwetsbaarheid gemeentelijke organisatie ondermijnt opdrachtgeverschap

De gemeentelijke organisatie is kwetsbaar voor wat betreft het team dat zich bezighoudt met (contractmanagement op) Stichting OKT. De afgelopen jaren hebben veel personele wisselingen plaatsgevonden binnen de organisatie van de afdeling Jeugd. Het is onduidelijk in hoeverre institutioneel geheugen geborgd is. We constateren dat de positie van (de preventieve opgave van) Stichting OKT binnen de afdeling Jeugd niet in lijn is met het belang dat binnen het jeugdbeleid aan Stichting OKT wordt gehecht. Bovendien signaleren wij specifiek voor preventie een kwetsbaarheid in de wijze waarop verantwoordelijkheden in de afdeling zijn belegd, doordat de manager Preventie niet gaat over Stichting OKT en de manager Wijkteams beperkte betrokkenheid lijkt te hebben bij preventie. Deze kwetsbaarheden in het 'OKT-account' binnen de gemeentelijke organisatie helpen waarschijnlijk niet bij het inrichten en verbeteren van het contractmanagement en daarbinnen bij een stabiele sturing op de uitvoering.

## 6 Betrekken van de raad

Bezien vanuit het perspectief van raadsleden is de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT lastig te volgen en bij te sturen. Zowel de inhoudelijke prestaties als de besteding van financiële middelen zijn voor preventie binnen Stichting OKT voor raadsleden lastig te volgen. Dit komt mede doordat budgetten in rapportages gebundeld over de opgave (voor het OKT als geheel) en per uitvoerend onderdeel (van het preventieve veld als geheel) worden gepresenteerd. Het college en de ambtelijke organisatie missen het in- en overzicht om financiële cijfers over de preventieve opgave van Stichting OKT en de bredere preventieve jeugdhulp voor raadsleden inzichtelijk te maken. Het college brengt uitbreidingen in de opdracht voor Stichting OKT niet expliciet onder de aandacht van de raad, noch de mogelijke impact van beleidswijzigingen die raken aan Stichting OKT. Bestuursrapportages zijn na de eerste helft van 2021 niet meer gemaakt. Raadsleden tonen desondanks alertheid door op momenten ontwikkelingen te

bevragen die raken aan Stichting OKT (bijvoorbeeld rondom de taken die op Stichting OKT afkomen vanuit wachtenden op specialistische jeugdhulp of de mate waarin Stichting OKT is toegerust om taken vanuit het veiligheidsdomein over te nemen).

## Hoofdconclusie & analyse

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Hoe verloopt de uitvoering van de preventieve taak door de Ouder- en Kindteams en in hoeverre is de sturing van de gemeente hierop adequaat?*

### Hoofdconclusie

*Hoe de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT verloopt, is nauwelijks vast te stellen. Voor het overgrote deel van de opgave ontbreekt hiertoe bruikbare en harde informatie. Indrukken uit meer zachte informatie schetsen het beeld van een toegewijde en volhardende, maar ook een kwetsbare uitvoering. Stichting OKT werkt hard en doorlopend aan het inbedden en uitvoeren van de preventieve opgave. Maar resultaten zijn slechts bekend over een deel van de opgave en professionals signaleren een uitvoering onder druk. Het is de vraag of de gemeente dat voldoende in beeld heeft. De gemeente verzamelt nauwelijks informatie over hoe het staat met de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. Als het om preventie gaat, ondersteunt en stuurt zij Stichting OKT daarnaast beperkt. Zij formuleert geen integraal en inhoudelijk beleid dat richting en inhoud geeft aan de opgave. In de prestatiedialoog, waarin de uitvoering gemonitord en bijgestuurd zou moeten worden, komt preventie slechts beperkt aan bod. Signalen van het OKT over belemmeringen en risico's volgt de gemeente niet zichtbaar op. Kwetsbaarheden in het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met Stichting OKT, belemmeren een stabiele sturing op de uitvoering. Ondanks beperkte proactieve informatievoorziening vanuit het college richting de raad over ontwikkelingen rondom preventie en het OKT, hebben raadsleden wel hun zorgen geuit.*

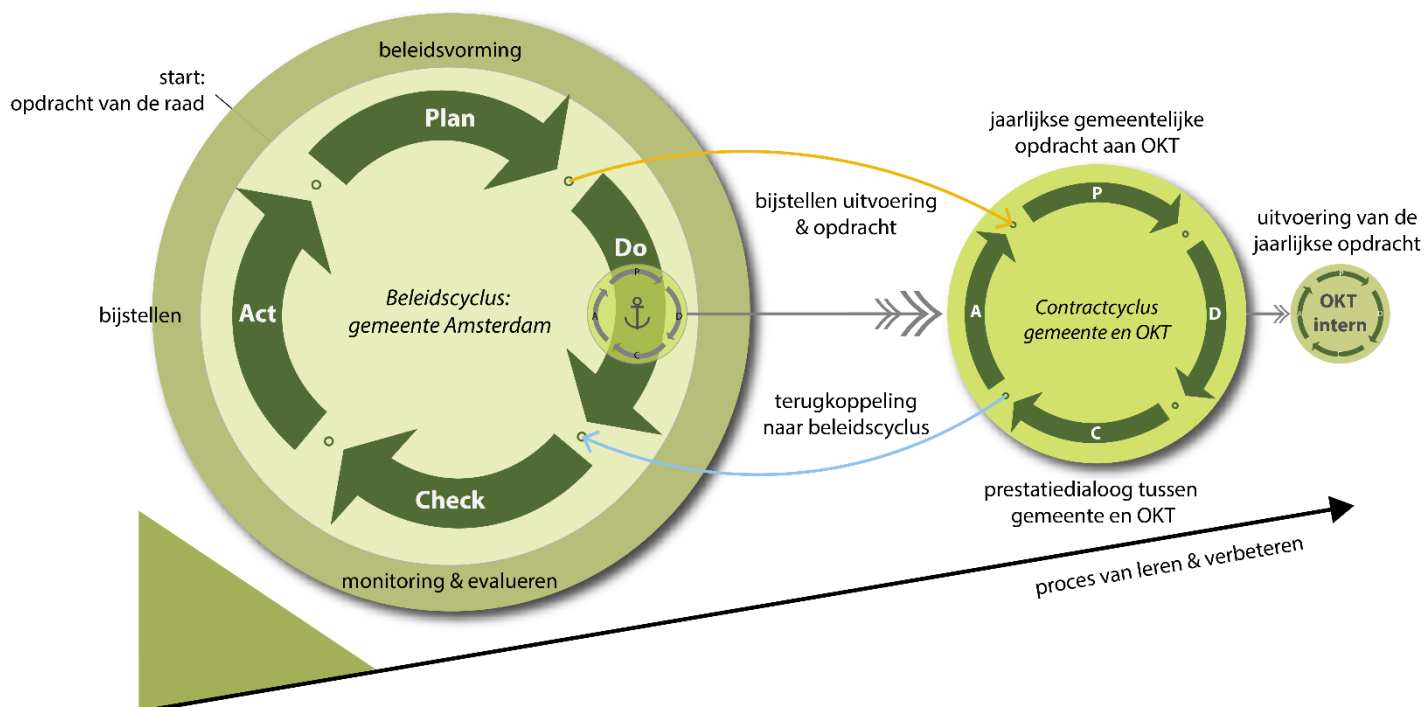
### Analyse

Het onderzoek schetst het beeld dat de uitvoering van preventie door Stichting OKT (mogelijk) onder druk staat, dat het de vraag is of de gemeente dat voldoende in beeld heeft en dat zij de uitvoering door Stichting OKT beperkt ondersteunt en stuurt. Kortom, er lijkt geen goede terugkoppeling plaats te vinden van de uitvoering, via de evaluatie, naar het optreden door de gemeente. Dit zal zich niet vanzelf oplossen. Dat komt doordat er nu geen sprake is van een goedlopend proces van leren en verbeteren. In deze analyse leggen we dat uit. Onze focus ligt hierbij op het aandeel en de verantwoordelijkheid van *de gemeente*, vanuit het uitgangspunt dat een betere invulling van het opdrachtgeverschap door de gemeente voorwaardelijk is aan betere resultaten in de uitvoering.

*Doelgericht leren en verbeteren op preventie door gemeente en OKT: twee cycli*

Figuur 1 laat zien hoe het beleidsproces rondom de preventieve opgave van Stichting OKT in theorie is ingericht. De vier fases plan-do-check-act vormen de kern (ook wel: beleidsvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en bijsturen).

Figuur 1 - Beleidscyclus en contractcyclus



Doordat de gemeente kiest voor uitvoering op afstand ontstaan er twee cycli:<sup>h</sup> één voor de bredere beleidscyclus van de preventieve jeugdhulp en, daarin ingebed, één contractcyclus rondom de uitvoering door Stichting OKT. In de figuur worden ook de twee punten inzichtelijk waarop beide cycli in elkaar dienen te grijpen. Ten eerste grijpt de planvorming op het niveau van de brede beleidscyclus in op de planvorming op het niveau van de contractcyclus (oranje pijl). Dit is het punt waarop de gemeente haar bedoeling aan Stichting OKT overbrengt. Ten tweede grijpt de evaluatie van de uitvoering op het niveau van de contractcyclus in op de evaluatie op het niveau van de bredere beleidscyclus (blauwe pijl). Dit moet ervoor zorgen dat de gemeente bij Stichting OKT de informatie ophaalt die nodig is in de evaluatie van het bredere beleid. Naast het goed doorlopen van beide afzonderlijke processen is een goede afstemming en aansluiting tussen de twee cycli voor de gemeente van groot belang, om zich te verzekeren van een beleidsconforme uitvoering en, daarmee, om meer overkoepelende publieke doelstellingen (zoals de transformatie) te bereiken. Het goed doorlopen van beide cycli faciliteert ook dat de gemeente met regelmaat reflecteert op zowel de vraag 'doen we de dingen goed' (single loop learning) als de vraag 'doen we de goede dingen' (double loop learning).

<sup>h</sup> Uiteindelijk zijn deze cycli op hun beurt ook weer ingebed in het grotere geheel van het jeugd beleid. Ook daar geldt dat een integrale blik en een goede aansluiting en afstemming met onderliggende cycli van belang zijn. Bovendien gelden wat preventie betreft naast de contractcyclus met het OKT, ook de contractcycli met aanbieders in het aanvullende preventieve aanbod.

*Belang van goed opdrachtgeverschap*

Wij zien het als de verantwoordelijkheid van de gemeente als stelselverantwoordelijke en opdrachtgever om ervoor te zorgen dat beide processen (beleidscyclus en contractcyclus) en de afstemming daartussen goed verlopen. Door het OKT spil te maken, en dat niet alleen te doen voor preventie, maar ook binnen het bredere jeugdstelsel en binnen het bredere veld van zorg door wijkteams, legt de gemeente een groot beleidsinhoudelijk belang bij het OKT. Richting de nabije toekomst maakt de gemeente met het beleggen van alle preventieve jeugdhulptaken bij Stichting OKT, dit belang alleen maar groter. De gemeente is voor het realiseren van dit belang afhankelijk van Stichting OKT, doordat de Stichting een uitvoeringsorganisatie met alleenrecht is. De gemeente heeft via onder meer het budget en de opdracht zeggenschap over Stichting OKT, waardoor een situatie van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. Die wederzijdse afhankelijkheid maakt het belangrijk dat de contractcyclus met Stichting OKT goed verloopt en dat die goed is ingebed in de bredere beleidscyclus. Daarvoor is het essentieel dat de gemeente haar rol als opdrachtgever goed vervult.

*Haperende cycli*

Het uitgangspunt van de gemeente om ruimte te laten voor de professional resulteert in de huidige situatie in abstracte beleidskaders voor preventie. Bij gebrek aan een integraal inhoudelijk beleid krijgt Stichting OKT een weinig concrete opdracht zonder doelen mee. Dus de tekortkomingen in de planvorming van het bredere beleidsproces werken door in de planvorming van de contractcyclus met Stichting OKT (oranje pijl). Het gevolg is niet dat Stichting OKT de uitvoering niet vormgeeft. Integendeel, Stichting OKT werkt volhardend en toegewijd aan het op peil krijgen en houden van de preventieve dienstverlening. Maar zonder doelen en gedeelde visie speelt het risico dat de uitvoering ongericht is. Vervolgens kan, bij gebrek aan een helder uitgewerkte bedoeling, de uitvoering niet gespiegeld en de voortgang niet gewaardeerd worden. Ook kan er geen verantwoording afgelegd worden aan de raad en aan de samenleving. De tekortkomingen in de planvorming (P beleidscyclus en, daarmee, P contractcyclus) werken dus door in de monitoring en evaluatie (C contractcyclus en, daarmee, C beleidscyclus). De beperkte aandacht voor preventie in de prestatiedialogen met het OKT maakt bovendien dat het gebrekkige zicht onvoldoende aan de oppervlakte komt. Zo kan de situatie voortbestaan dat niet alleen de voortgang op de preventieve opgave beperkt in beeld is, maar de gemeente zich dit ook nog eens nauwelijks realiseert. De indruk dat er op allerlei vlakken veel gegevens over het jeugdstelsel verzameld worden helpt hierbij niet, net als de misvatting dat meer monitoring automatisch leidt tot hogere administratieve lasten.

De laatste stap in de contractcyclus, het eventueel bijstellen van de opdracht aan Stichting OKT, krijgt vanuit de gemeente vorm door jaarlijks wisselende prioriteiten. Deze zijn ingegeven door ontwikkelingen en beleidswijzigingen in het brede jeugd- en zorgveld. onvoorziene en alarmerende financiële tekorten in het specialistische jeugdhulpveld eisten de afgelopen jaren de aandacht van de gemeente op. In ons rapport over de inkoop

van (hoog)specialistische jeugdhulp<sup>i</sup> signaleerden we hoe dit bij de gemeente een neiging tot acteren ten koste van reflecteren in de hand werkte. Op basis van de visie op het (specialistische) jeugdinstel uit 2020, worden per 2024 ook het preventieve jeugdveld en het enkelvoudige specialistische jeugdveld volgens dezelfde principes heringericht. Gezien de opeenvolgende herinrichtingsbesluiten, de wens om daarin breed te werk te gaan en de grote werklust die dit met zich meebrengt, is het begrijpelijk dat de ambtelijke organisatie hierdoor in beslag genomen is. Eens te meer omdat die organisatie kampt met een hoog verloop en onderbezetting. Maar de focus op de toekomst lijkt wederom ten koste te gaan van aandacht voor terugkijken, voor signalen over de uitvoering tot dusver, en voor reflectie op implicaties van beleidsontwikkelingen voor het OKT. Dat maakt dat in het bijstellen van de opdracht niet de spilfunctie van het OKT en het bevorderen van een effectieve, stabiele uitvoering daarvan centraal staan, maar de zoveelste beleidswijziging.

### **Preventie is een ingewikkeld onderwerp**

Preventie is een lastig beleidsonderwerp. Dat loopt door alle fasen van beide beleidscycli en de afstemming daartussen heen. Preventie kan zo'n beetje alles beslaan: van risicjongeren, veiligheidsproblematiek, seksuele weerbaarheid, mentale gezondheid, zelfvertrouwen tot ouderschap en gezin. Dat maakt het een lastig te definiëren en af te bakenen begrip. Bovendien is het moeilijk meetbaar: wat is voorkomen, kan niet meer worden gemeten. Dit maakt het complex om effecten in beeld te brengen, laat staan om die, of het uitblijven ervan, aan maatregelen te koppelen. Doordat preventief werk veelal een 'zacht' karakter heeft, zijn ook inspanningen en activiteiten vaak niet eenvoudig te tellen. Het gaat om samenwerking verbeteren, verbinding leggen, netwerken opbouwen en advies geven. In combinatie met de wens om administratieve lasten laag te houden, ontstaat de valkuil van niet-monitoren. Een derde reden dat preventie een ingewikkeld beleidsonderwerp is, is dat het een lange adem vergt. Voor zowel effectieve inzet als het uitblijven daarvan geldt dat gevolgen pas op langere termijn zichtbaar worden.

Dit onderstreept het belang van een onderbouwde beleidstheorie, waarbij is uiteengezet wat beoogde effecten zijn, welke doelen men nastreeft en welke activiteiten daar hoe aan bijdragen. Op die manier kan de monitoring zich niet alleen richten op het uiteindelijke resultaat, maar ook op de daaraan ten grondslag liggende inspanningen. Ook is van belang om zoveel als mogelijk - wat Stichting OKT ook probeert - aan te sluiten bij onderzochte en bewezen of beargumenteerd effectieve interventies.

### **De blik vooruit**

Landelijk was en is het adagium dat meer inzet op preventie noodzakelijk is in de weg naar een efficiënter en effectiever jeugdinstel. Het vormde een hoofdlijn in de Jeugdwet en in de recente (concept-)Hervormingsagenda Jeugd is het belang van een 'gerichte en doordachte aanpak op preventie' opnieuw onderstreept. Het verstevigen van de wijkteams, inclusief hun aandeel in preventie, staat ook nadrukkelijk op deze agenda.

---

<sup>i</sup> Rekenkamer Amsterdam, *Jeugdhulp in Amsterdam. Inkoop specialistische jeugdhulp*, 3 december 2020. [Hier](#) te lezen.

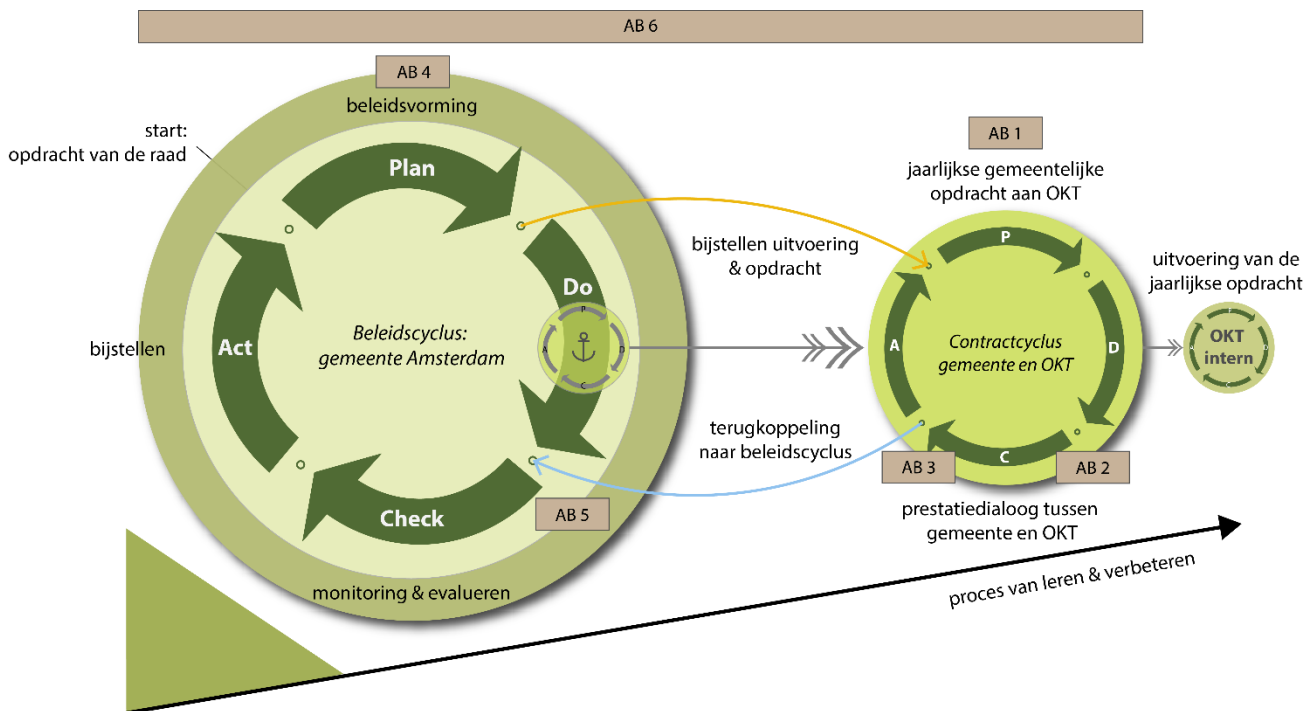
Specifiek voor de Amsterdamse context geldt dat er wederom grote ontwikkelingen op Stichting OKT afkomen, als gevolg van het afbouwen van de enkelvoudige specialistische jeugdhulp en het volledig bij de Stichting beleggen van de preventieve jeugdhulp. Goed opdrachtgeverschap van de gemeente is van groot belang om dit in goede banen te leiden. Dit onderzoek biedt inzichten en aanknopingspunten voor de gemeente Amsterdam om Stichting OKT - binnen al deze ontwikkelingen - te ondersteunen in het verstevigen van het preventieve werk. Waarbij samen wordt geleerd en verbeterd, en waarbij recht wordt gedaan aan de inzet van professionals in hun dagelijkse uitvoering van preventieve activiteiten. In de aanbevelingen zetten we de belangrijkste verbeterpunten uiteen. Daarbij nemen we de recent ingezette stelselwijzigingen en de voorgenomen koers rondom preventie als vertrekpunt. De aanbevelingen zijn gericht op het in gang zetten van een goedlopend proces van leren en verbeteren.

## Aanbevelingen

In lijn met en voortbouwend op de analyse, hangen we onze aanbevelingen op aan onderstaand figuur met daarin de op elkaar aansluitende beleidscyclus en contractcyclus. De rode draad die de aanbevelingen met elkaar verbindt, is de intentie om het leren en verbeteren rondom preventie voortkomend uit de Jeugdwet te bevorderen. Op zo'n manier dat de gemeente (met haar partners) kan toewerken naar meer resultaat van preventie in de stad / voor de samenleving.

We doen in totaal zes aanbevelingen. Vijf daarvan sluiten direct aan op verschillende elementen van de met elkaar verbonden cycli. We hebben in onderstaande figuur met 'AB-nummer' aangeduid waar in de contractcyclus of beleidscyclus de aanbevelingen precies aansluiten. De zesde aanbeveling raakt beide cycli, maar indirect, omdat hij gaat over het versterken van het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met het OKT - zowel op contractmanagement als beleid.

Figuur 2 - Aanbevelingen gepositioneerd in de beleids- en contractcyclus



### 7 Verbeter onderdelen van de contractcyclus

We raden het college aan om de onderdelen van de contractcyclus te verbeteren. Dit door elementen van de opdracht aan Stichting OKT te herzien, door monitoring en evaluatie te verbeteren en door de prestatiedialoog beter toe te passen. We vinden het van belang dat het college in elk onderdeel van de contractcyclus de preventieve opgave expliciteert om te



voorkomen dat deze opgave van Stichting OKT ondersneeuwt in het gemeentelijk opdrachtgeverschap.

## 7.1 Aanbeveling 1: herzie elementen van de opdracht

**We raden het college aan om de opdracht aan Stichting OKT te herzien door middel van het expliciteren van de preventieve opgave en het meerjarig geven van richting. Daarnaast vinden we het de verantwoordelijkheid van het college om zich ervan te verzekeren dat het inhoudelijke takenpakket en het budget in balans zijn. Dat vergt dat het college onderzoekt of datgene wat het vraagt van Stichting OKT wel past binnen het afgesproken budget.**

### *Achterliggende bevindingen*

- De huidige opdracht bestaat uit basistaken en jaarlijks wisselende prioriteiten. Vijf basistaken betreffen preventie, en preventie is af en aan opgenomen als prioriteit.
- De preventieve opgave is door de gemeente weinig expliciet gemaakt in de opdracht. De preventieve basistaken zijn niet uitgewerkt.
- Stichting OKT herkent zich niet in de preventieve basistaken die onderdeel vormen van de gemeentelijke opdracht. Stichting OKT geeft, begrijpelijkerwijs, een eigen interpretatie aan de opgave, en geeft daar doorlopend uitvoering aan.
- De gemeente ziet er niet op toe dat de uitwerking van de preventieve opgave volgens 'de bedoeling' gebeurt.
- Bezien vanuit de gemeentelijke opdracht vormen niet alle preventieve taken expliciet en navolgbaar onderdeel van de wijze waarop Stichting OKT haar activiteiten en werkwijzen rondom preventie vastlegt en uitwerkt.
- OKT-professionals geven signalen af dat de uitvoering van de preventieve opgave kwetsbaar is en onder druk staat. Professionals worstelen met alle verschillende taken en met recht blijven doen aan preventieve activiteiten binnen een toemend beroep op de jeugdhulpkant van hun taken. Dit roept vragen op over de uitvoerbaarheid van de opdracht.
- OKT-professionals relateren de ervaren belemmeringen aan ontwikkelingen die de gemeente de afgelopen jaren inzette. Door de spilfunctie wordt het OKT geacht overal aan mee te doen en mee te werken. Wijzigingen in de opdracht leidden beperkt tot aanvullende middelen.
- De opdracht wordt jaarlijks in overleg bijgesteld en vastgelegd, waarbij de focus ligt op de jaarlijkse (veranderende) prioriteiten. Deze zijn vooral ingegeven door toekomstige en lopende ontwikkelingen in het bredere jeugd- en zorgveld.

- Vanuit (aankomende) stelselwijzigingen komen grote ontwikkelingen op Stichting OKT af, waaronder het volledig op zich nemen van de preventieve jeugdhulp-taak.
- De gemeente was vanwege signalen vanuit Stichting OKT voornemens de business case voor het OKT te herzien. Deze herziening is er, voor zover bekend, niet gekomen.

*Expliciteer de preventieve opgave en geef meerjarig richting*

We raden het college aan om de plek en inhoud van preventie te expliciteren binnen het geheel van de opdracht aan Stichting OKT. Het expliciteren van de positie die preventie inneemt, kan ons inziens voorkomen dat dit onderdeel ondersneeuwt binnen de opdracht. Een betere inhoudelijke uitwerking helpt om te komen van ongerichte en vage naar koersvaste handvatten voor de uitvoering.

Dit vraagt naar ons idee om een verduidelijking van wat de gemeente in haar algemeenheid met de preventieve opgave wil en wat ze ervan verwacht. Hierbij dient de opdracht van Stichting OKT logisch voort te komen uit het integrale preventieve jeugdbeleid en de daaraan ten grondslag liggende beleidstheorie (aanbeveling 4). Vervolgens lijkt het ons raadzaam dat de gemeente samen met Stichting OKT de taken concreetiseert die uitgevoerd moeten worden om de overkoepelende bedoeling van de preventieve opgave te bereiken. Dat bevordert dat beide partijen hetzelfde verstaan onder de taken en geeft een duidelijk kader richting de uitvoeringspraktijk. Het gaat ons hier vooral om het verduidelijken van het 'wat' (wat willen we met de opgave bereiken / waar willen we naartoe en wat gaan we doen om die overkoepelende bedoeling te realiseren); het 'hoe' van de uitvoering ligt - vanuit het gemeentelijk uitgangspunt 'ruimte voor de professional' - bij Stichting OKT. Binnen de nadere uitwerking van de preventieve opgave raden we het college aan om met Stichting OKT stil te staan bij (maatschappelijke) risico's die spelen rondom de uitvoering van de preventieve opgave en deze ook vast te leggen. Dit heeft ons inziens een disciplinerende werking om gedurende de looptijd van de opdracht systematisch aandacht te blijven besteden aan het monitoren en waar nodig beheersen van deze risico's.

We vinden het zinvol wanneer het college overweegt om Stichting OKT een stabiele (langjarige) opdracht te geven.<sup>j</sup> Dit om de blik te verleggen van ontwikkelingen die zich jaarlijks aandienen, naar een meer standvastige koers en richting vanuit de gemeente. Het geven van een stabiele (langjarige) opdracht geeft ook Stichting OKT de kans om gedegen en met langdurige aandacht handen en voeten te geven aan wat de gemeente van haar vraagt. Binnen de stabiele opdracht heeft het ons inziens meerwaarde om in de verwachtingen die het college op lange(re) termijn heeft van Stichting OKT, concreet de verandering die is ingezet richting 2027 op te nemen. Mogelijke startvragen die het college

---

<sup>j</sup> Inclusief tussentijdse monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling.

kan gebruiken om te komen tot een meer uitgewerkte preventieve opgave staan in onderstaand kader.

*Houd de business case van Stichting OKT opnieuw tegen het licht*

We vinden het de verantwoordelijkheid van het college om goed te onderzoeken of datgene wat het college vraagt van Stichting OKT wel past binnen het afgesproken budget. Om zich ervan te verzekeren dat zijn opdracht uitvoerbaar is, doet het college er goed aan om de signalen over de druk op de uitvoering serieus te onderzoeken. Eens te meer gezien het college met ingezette veranderingen, op het vlak van preventie richting het overnemen van de volledige preventietaak per 2027 en op het vlak van de eenvoudige specialistische jeugdhulp, voorsorteert op het verder verzwaren van de opdracht van Stichting OKT. Gedurende 2023 vinden voorbereidingen plaats op een nieuwe contractering van Stichting OKT. We raden het college aan om daarbinnen - en samen met Stichting OKT - een gedegen business case op te stellen. En daarin niet alleen de huidige opdracht - zoals die op papier staat - mee te nemen. Maar juist ook de taken die daaraan over de tijd zijn toegevoegd binnen en buiten de preventieve opgave (dus de reële opdracht) en de reeds ingezette meerjarige ontwikkellijnen binnen preventie en jeugdhulp. Deze business case zal inzichtelijk moeten maken dat het af te spreken budget in verhouding staat tot de daarvoor uit te voeren taken.

*Mogelijke startvragen voor meer concreetheid en richting in de preventieve opgave*

- Welke doelen en bijdragen verwacht de gemeente van Stichting OKT vanuit het preventieve deel van de opdracht? Welke als het gaat om (individuele) preventieve (basis)taken? Op korte(re) en lange termijn?
- Zijn de huidige basistaken in de opdracht nog actueel? Is de huidige omschrijving van basistaken nog actueel en accuraat?
- Welke (overige) tijdelijke en structurele taken liggen er expliciet en impliciet op het bord van het OKT en Stichting OKT?
- Is er sprake van een juiste balans tussen prioriteiten en basistaken?
- Welke organisatorische en maatschappelijke risico's signaleren de gemeente en het OKT rondom de uitvoering van de preventieve opgave?
- Hoe ziet de opdracht van Stichting OKT er meerjarig uit? Is het preventieve deel van de opdracht daarbinnen voldoende beschermd? Wordt in de breedte niet te veel gevraagd van professionals, is er voldoende realisme rondom de generalistische basis?
- Is Stichting OKT voor het gehele pakket aan taken toegerust? Zijn middelen toereikend? Zijn taak en budget in balans?

## 7.2 Aanbeveling 2: verbeter de monitoring

**We raden het college aan om het verbeteren van de monitoring nu echt van de grond te brengen. Naast het bepalen van de informatiebehoefte, vinden we het van belang dat er meer aandacht komt voor verdieping door middel van analyse en duiding van verzamelde informatie. De impact van de veranderingen die zijn ingezet in het preventieve veld op de uitvoering van de opdracht door Stichting OKT verdienen daarbij expliciete aandacht.**

### *Achterliggende bevindingen*

- Het verbeteren van de monitoring wordt door de gemeente en Stichting OKT al jaren als prioriteit benoemd, maar is tot op heden niet opgepakt.
- Stichting OKT verzamelt systematisch gegevens over bereik van trainingen en themabijeenkomsten en over tijdbesteding. Er worden beperkt gegevens gevraagd door de gemeente.
- Niet alle beschikbare gegevens zijn te koppelen aan de preventieve opgave. Over een deel van de preventieve basistaken is geen (kwantitatieve) voortgangsinformatie beschikbaar.
- Het is bij gebrek aan heldere doelen of richting binnen de preventieve opgave, niet goed mogelijk om relevante informatie te verzamelen en te bepalen of de uitvoering volgens de bedoeling verloopt.

### *Kom de prioritering van monitoring na*

Verbeteringen in de monitoring zijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de preventieve opgave in zijn geheel in beeld komt. Daarbij is het van belang dat het college allereerst een oplossing vindt voor het feit dat monitoring steeds onderaan de prioriteitenlijst belandt. In 2014 onderstreepten we al het belang van informatieverzameling - onder meer over preventie - om uiteindelijk iets te kunnen zeggen over effectiviteit van onderdelen van de nieuwe werkwijze.<sup>k</sup> Sindsdien wordt jaar op jaar door de gemeente en Stichting OKT belang toegekend aan het verder ontwikkelen van indicatoren en monitoring.<sup>l</sup> Toch lukt het niet om het van de grond te krijgen.

### *Breng de informatiebehoefte in beeld*

Als startpunt voor het verbeteren van de monitoring zullen beide partijen moeten bepalen aan de hand van welke informatie zij zich een relevant en bruikbaar beeld kunnen vormen van de voortgang op de preventieve opgave. Daarvoor zal de gemeente ook duidelijk moeten zijn over waarop zij binnen het contractmanagement zal 'monitoren, managen en

<sup>k</sup> Rekenkamer Amsterdam, *Bestuurlijk rapport Transformatie zorg voor de jeugd*, september 2014. p. 29, aanbeveling 4.

<sup>l</sup> Prioriteit geven aan het ontwikkelen van betekenisvolle indicatoren is (wederom) opgenomen in de huidige gemeentelijke opdracht aan het OKT.

bewaken'.<sup>m</sup> Naast informatiebehoefte over de lopende uitvoering raden we aan om ook te bepalen welke informatie nodig is om de stappen te kunnen volgen die gezet worden richting het overnemen van de preventietaak per 2027 en om risico's, zoals geïnventariseerd bij het herzien van de opdracht, te monitoren.

In zijn algemeenheid is het lastig om uitkomsten en effecten van preventief aanbod te meten. Daarom raden we het college aan om voor de informatiebehoefte ten aanzien van de preventieve opgave breder te kijken dan naar prestatie-indicatoren. Te denken valt aan een combinatie van kwantitatieve en - systematisch opgehaalde - kwalitatieve informatie.<sup>n</sup> Dat geeft ons inziens een evenwichtiger beeld van wat er wordt gedaan op de preventieve opgave. Daarnaast doet het waarschijnlijk meer recht aan de inzet van OKT-professionals op het preventieve vlak. Ook proces- en structuurinformatie<sup>o</sup> kan een nuttig beeld opleveren over de wijze waarop Stichting OKT de opgave uitvoert en de mate waarin Stichting OKT is toegerust om deze uit te voeren. Gecombineerd met een beleidstheorie (zie aanbeveling 4) kan dit soort informatie een beeld geven van hoe aannemelijk het is dat gewerkt wordt in de richting van de bedoeling van de opgave.

#### *Zorg voor verdieping*

Alleen het bepalen van de informatiebehoefte, is niet zonder meer voldoende voor het creëren van inzicht in het verloop van en de voortgang op de preventieve opgave. Daarvoor is naar ons idee ook analyse en duiding nodig. Analyse<sup>p</sup> van (onderliggende problematiek bij) gesignaleerde trends, ontwikkelingen, risico's en belemmeringen. En duiding van bereikte resultaten in het licht van de opgave en van wat de gemeente wil bereiken.<sup>q</sup> We vinden het van belang dat zowel gemeente als Stichting OKT meer aandacht besteden aan analyse en duiding, omdat dit handvatten geeft om met elkaar het juiste, zinvolle gesprek te blijven voeren over de preventieve opgave.<sup>r</sup> Daarnaast geven analyse en duiding diepgaand inzicht in wat er binnen de preventieve opgave speelt en waardoor dat komt. En, omdat de gemeente analyse en duiding kan inzetten in het bijsturen op de opdracht en uitvoering (van zowel de taken uit de opdracht als de ingezette verandering), zorgt het er ook voor dat de gemeente - samen met Stichting OKT - een

---

<sup>m</sup> Gemeente Amsterdam, *Visie op contractmanagement in het sociaal domein*, 2020.

<sup>n</sup> Stichting OKT is bezig met het ontwikkelen van een kwalitatieve database.

<sup>o</sup> Procesinformatie gaat over hoe het werkproces rondom (bepaalde typen) preventieve activiteiten is georganiseerd. Structuurinformatie gaat over hoe preventie in zijn algemeenheid is georganiseerd en of de organisatie voldoet aan bepaalde voorwaarden om goede preventie te kunnen leveren.

<sup>p</sup> Met analyse bedoelen we het nader ontleden of verdiepen van (bijvoorbeeld) ontwikkelingen of aangedragen verklaringen, waardoor achterliggende mechanismen zichtbaar worden.

<sup>q</sup> Met duiding bedoelen we het in perspectief en context plaatsen van resultaten en geboekte voortgang. In het licht van de gemeentelijke opdracht, maar bijvoorbeeld ook in het licht van de populatie van of ontwikkelingen in een stadsdeel of wijkteam.

<sup>r</sup> Juist omdat jeugdproblematiek complex is en het ingewikkeld is om een een-op-een-relatie tussen preventie(ve interventies) en maatschappelijk resultaat te vinden, vinden we het van belang om 'voorbij' cijfers te gaan en het geïnformeerde gesprek te blijven voeren over hoe het gaat in de uitvoering in het licht van de opgave.

handelingsperspectief krijgt om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en ongewenste ontwikkelingen aan te pakken.

Als startpunt voor het realiseren van meer diepgang door analyse, kunnen bestaande (monitor)instrumenten - zoals het tijdsbestedingsonderzoek en de O&O-monitor - beter worden ingezet en verder worden ontwikkeld in het licht van wat beide partijen willen bereiken.<sup>s</sup> Ook valt te overwegen om cliëntervaringen meer systematisch op te halen en uit te diepen. Onderstaand kader geeft mogelijke startpunten voor het verbeteren van het zicht op (monitoring) en inzicht in (analyse) de uitvoering van de preventieve opgave.

*Mogelijke startpunten voor het verkrijgen van meer zicht en beter inzicht*

- Hoe kan het tijdsbestedingsonderzoek beter benut worden om zicht op lastig telbare taken en prioriteiten te creëren? Kan dit met kleine aanpassingen?
- Hoe kan de O&O-monitor beter benut worden?
- Hoe kunnen cliëntervaringen van meerwaarde worden gemaakt in de monitoring (en evaluatie)?
- In hoeverre en hoe wil de gemeente prioriteiten in de opdracht monitoren?
- Biedt de kwalitatieve database die Stichting OKT ontwikkelt (op het eerste gezicht) voldoende aanknopingspunten om meer systematisch kwalitatieve informatie te verzamelen en lastig telbare zaken toch bij te houden?
- Welke informatie geeft een beeld over de processen en structuren die Stichting OKT heeft ingericht om de preventieve opgave uit te voeren (bijvoorbeeld aantal medewerkers dat bekwaam is om preventieve basistrainingen uit te voeren, in de breedte en/of per stadsdeel, of het percentage van de aangeboden trainingen dat bewezen effectief is)?
- Over welke ontwikkelingen rondom doelgroepen, stadsdelen, ingezet aanbod, et cetera, willen gemeente en Stichting OKT meer weten? Van welke bestaande informatie (bij gemeente, Stichting OKT of netwerkpartners) kan daarvoor gebruikgemaakt worden en welke informatie mist (nog)?
- Welke registraties die nu gedaan worden dragen niet bij aan inzicht in het verloop van de preventieve opgave en kunnen dus stoppen?
- Welke informatie is nodig om gesignaleerde risico's (zie aanbeveling 1) systematisch te monitoren?

---

<sup>s</sup> In haar reactie op het feitelijk wederhoor gaf het OKT aan bezig te zijn met - onder meer - het ontwikkelen van een instrument om preventieve activiteiten meer kwalitatief te monitoren. Dat vinden we een mooie ontwikkeling.

- Welke mijlpalen wil de gemeente wanneer behalen binnen de ingezette verandering richting 2027? En welke informatie is nodig om geboekte voortgang in beeld te krijgen en om te bepalen of de mijlpalen zijn behaald?

### 7.3 Aanbeveling 3: pas de prestatiedialoog beter toe

**Als onderdeel van het verbeteren van de contractcyclus raden we aan om de prestatiedialoog tussen gemeente en het OKT beter in te richten en toe te passen. Binnen de prestatiedialoog vinden we expliciete aandacht voor de preventieve opgave van belang.**

#### *Achterliggende bevindingen*

- De gemeente heeft de bedoeling van de prestatiedialoog als sturingsinstrument op hoofdlijnen uitgewerkt.
- We zien beperkt aanwijzingen dat de prestatiedialoog tussen gemeente en het OKT volgens de bedoeling wordt uitgevoerd. De prestatiedialogen vinden wel plaats op de beoogde niveaus, en realisatiecijfers komen in enige mate aan bod. Maar we zien geen vast format, de focus ligt lang niet altijd op systematische evaluatie van de voortgang en de volledige preventieve opgave komt niet aan bod. Wat *wel* aan bod komt, wordt niet geduid in relatie tot de streefwaarde.
- Stichting OKT is met de gemeente bezig om de gesprekscyclus (van prestatiedialogen en andersoortige overleggen) te herzien.
- Stichting OKT uit in de prestatiedialoog belemmeringen en risico's die zij signaleert in de uitvoering. Onder meer over het in de knel komen van de preventieve opgave. We zien vanuit de gemeente geen zichtbare opvolging daarvan.
- De opdracht wordt jaarlijks in overleg bijgesteld en vastgelegd, waarbij de focus ligt op de jaarlijkse (veranderende) prioriteiten. Deze zijn vooral ingegeven door toekomstige en lopende ontwikkelingen in het bredere jeugd- en zorgveld.

#### *Richt de prestatiedialoog tussen gemeente en Stichting OKT beter in*

De prestatiedialoog is een waardevol instrument binnen het contractmanagement. Om de potentie in de praktijk beter te benutten, vinden we het nodig dat het college verbeteringen aanbrengt in de inrichting en toepassing van de prestatiedialoog. Dit in aanvulling op de herziening van de gesprekscyclus waar Stichting OKT en de gemeente al mee bezig zijn. Als voeding voor de dialoog vinden we de reeds gebruikte (voortgangs)rapportages vanuit Stichting OKT waardevol. Wel zien we meerwaarde in het toevoegen van elementen, waaronder het spiegelen van realisatiewaarden aan streefwaarden of doelstellingen. Ook zien we meerwaarde in het meer systematisch rapporteren over de voortgang op (tijdelijke) activiteiten, zoals de prioriteiten waar Stichting OKT aan werkt en de voorbereiding op de overname van de preventietaken.

We denken dat het voeren van de dialoog zelf baat heeft bij een vaste systematiek die aanzet tot gezamenlijk terugkijken, leren en verbeteren. Het ontwikkelen van een vaste systematiek met standaard bespreekpunten borgt ons inziens benodigde aandacht voor alle elementen die raken aan de opdracht van Stichting OKT (zoals basistaken, prioriteiten, overige projecten en actuele zaken, toereikendheid van middelen en risico's). Daarbinnen zullen het college en Stichting OKT een manier moeten vinden om 'zachte' onderwerpen systematisch te bespreken (zie ook aanbeveling 2).

Ten slotte raden we het college aan om met Stichting OKT na te gaan of de organisatie en nazorg rondom de huidige prestatiedialoog voldoende (zie kader).

*Vragen die daarbij gesteld kunnen worden, zijn:*

- Welke input hebben beide partijen nodig om met elkaar het zinvolle gesprek te kunnen voeren over de voortgang, in het licht van de opdracht (inhoud en middelen). Voldoet de huidige input hieraan?
- Borgt het voorbereidingsproces voldoende dat alle(en) relevante punten in de gesprekken aan bod komen?
- Is de tijdsduur die per gesprek wordt ingeruimd in verhouding met het belang van de opdracht van Stichting OKT in het bredere en preventieve jeugdveld?
- Levert de prestatiedialoog in de huidige vorm voldoende houvast voor en perspectief om te handelen (op ontwikkelingen, knelpunten, afspraken, et cetera)? Is de opvolging van gemaakte afspraken voor de betrokken partijen voldoende navolgbaar?

*Maak de preventieve opgave een expliciet onderdeel van de prestatiedialoog*

We raden het college aan om de preventieve opgave van Stichting OKT meer expliciet en systematisch onderdeel te maken van de prestatiedialoog. Dat zal naar ons idee zorgen voor een meer evenwichtige balans tussen jeugdhulp en preventie in het gesprek. Daarnaast zien we het organiseren van aandacht voor het preventieve deel van de opdracht als behulpzaam in het gericht en bewust ophalen van signalen door de gemeente, waarop ze vervolgens kan acteren.

In het verlengde hiervan lijkt het ons logisch om het monitoren en evalueren van de voortgang en risico's rondom de ingezette verandering naar het overnemen van de preventieve jeugdhulptaak (ook)<sup>t</sup> onderdeel te maken van de prestatiedialoog binnen de contractcyclus. Dit, omdat het gaat om een langjarig voorbereidingstraject met impact op

---

<sup>t</sup> Wellicht willen OKT, gemeente en andere betrokkenen een projectgroep inrichten om toe te werken naar de ingezette verandering. Als dat gebeurt, zullen voortgang en risico's uiteraard ook daar besproken moeten worden. Het gaat ons er in deze aanbeveling vooral om dat de ingezette verandering niet een los of parallel proces wordt, maar juist al in een vroeg stadium wordt ingebed in bestaande instrumenten.



de lopende uitvoeringspraktijk waarvan de eerste voorbereidende stappen zijn ondergebracht in de opdracht aan Stichting OKT.

## 8 Verbeter onderdelen van de beleidscyclus

Naast het verbeteren van onderdelen van de contractcyclus met Stichting OKT, raden we het college aan om in te zetten op het verbeteren van de bredere beleidscyclus van het preventief jeugdbeleid. Meer concreet raden we aan om vanuit een integrale benadering een inhoudelijk beleid uit te werken. En om een proces in te richten waarbij inzichten vanuit de uitvoering beter worden benut in de bredere beleidscyclus.

### 8.1 Aanbeveling 4: geef op inhoud en meer integraal richting aan het preventieve jeugdveld

**We raden het college aan een inhoudelijk preventief jeugdbeleid uit te werken. En dit te doen vanuit een integrale benadering en met een meerjarige horizon. We vinden het nodig dat het college expliciet maakt wat het voor wie wil bereiken op het gebied van preventie en in samenhang uiteenzet welke partijen daarin welke rol vervullen. Het college kan daarvoor voortbouwen op de recent ingezette stelselwijziging in het preventieve en enkelvoudige specialistische jeugdveld. Ten slotte vinden we het raadzaam om het preventief jeugdbeleid te positioneren binnen (ontwikkelingen in) het bredere jeugd- en zorgstelsel.**

#### *Achterliggende bevindingen*

- De gemeente heeft in 2013 keuzes gemaakt over de inrichting van het preventieve jeugdstelsel (zoals een spilfunctie voor het OKT) en over de manier waarop binnen het stelsel gewerkt wordt (zoals ruimte voor de professional). De raad heeft daar middels een raadsbesluit over besloten. De oorspronkelijke inrichtingskeuzes gelden nog steeds, al verandert dit per 2027 (aanvullend ingekocht aanbod verdwijnt).
- De gemeente heeft de koers niet uitgewerkt in een integraal, inhoudelijk preventief jeugdbeleid; er is geen visie op het preventieve veld, geen overkoepelende integrale beleidsnota, en geen beoogd doel of resultaat voor de samenleving.
- Het is in 2023 nog steeds onduidelijk wat de gemeente met preventie bedoelt, wat het moet betekenen en voor wie, waar zij naartoe werkt en wat het beoogde aandeel van Stichting OKT daarbinnen is. De preventieve opgave van Stichting OKT mist inbedding in breder beleid.
- De gemeente zette de afgelopen jaren verschillende veranderingen in, die de inrichting van het preventieve veld én de uitvoeringscontext van het OKT raken. De beleidscontext voor de uitvoering van de preventieve opgave is veelomvattend en veranderlijk.

- Het college geeft de raad door middel van bestuursrapportages inzicht in de ontwikkelingen en voortgang in het bredere jeugdstelsel, waaronder het preventieve veld. Deze rapportages zijn sinds juni 2021 niet meer verschenen.

We vinden het de verantwoordelijkheid van het college om richting te geven aan het preventieve veld. We raden het college dan ook aan om een inhoudelijk preventief jeugdbeleid<sup>u</sup> uit te werken vanuit een integrale<sup>v</sup> en meerjarige benadering, waarin de recent ingezette veranderingen als vertrekpunt ingebed kunnen worden.

Helderheid over waar het college met het preventieve veld naartoe wil, werkt op verschillende manieren door. Ten eerste bevordert het de uitvoerbaarheid van het - nog altijd geldende - Koersbesluit waarin de raad op hoofdlijnen beschreef wat hij voor ogen had met het preventieve jeugdveld. Een nadere uitwerking van het college maakt het bovendien voor de raad mogelijk om te beoordelen of de essentie van het Koersbesluit ten aanzien van het preventieve jeugdveld voldoende wordt opgepakt en geeft het college handvatten om hier verantwoording over af te gaan leggen.

Ook werkt een integrale en inhoudelijke uitwerking door in het beleidsproces zelf en in de verbinding naar de contractcycli die de gemeente met de verschillende uitvoerende partijen inzet. In het beleidsproces bevordert het dat afhankelijkheden goed in beeld blijven en de voortgang en ontwikkelingen (zoals richting het overnemen van de preventieve jeugdhulptaak door Stichting OKT) gericht en in samenhang gemonitord, gewogen en verantwoord kunnen worden. Als verbinding richting de contractcycli, biedt een integrale uitwerking een gezamenlijk startpunt voor alle uitvoeringspartijen en geeft duidelijkheid over ieders rol en verantwoordelijkheden daarin ten opzichte van wat de gemeente - met elk van de partners - op inhoud wil bereiken (zie aanbeveling 1). Tot slot helpt een integraal beleid mogelijk om het preventieve jeugdveld steviger neer te zetten in relatie tot het specialistische jeugdhulpveld en ontwikkelingen die spelen in het jeugdveld als geheel.<sup>w</sup>

Het vormen van een inhoudelijk, integraal en meerjarig beleidskader is niet van vandaag op morgen gereed. In onderstaand kader hebben we ter inspiratie een aantal startvragen weergegeven waarmee het college zou kunnen beginnen. Overigens begint het college niet vanaf 'nul'. In de afgelopen jaren is er in de verschillende onderdelen van het preventieve jeugdveld veel ervaring en kennis opgedaan<sup>x</sup> die gebruikt kan worden in de

---

<sup>u</sup> Een inhoudelijke uitwerking stelt behoeften van jeugdigen en hun ouders in de stad centraal, maakt duidelijk wat de gemeente met het preventieve jeugdbeleid voor hen wil betekenen en waar preventie voor hen toe zou moeten leiden. De inrichting en organisatie van het stelsel zullen vervolgens moeten aansluiten op wat de gemeente inhoudelijk wil bereiken.

<sup>v</sup> Integraal beleid geeft overzicht en inzicht in de samenhang en afhankelijkheden binnen het bredere preventieve jeugdveld.

<sup>w</sup> Zoals de (concept-)Hervormingsagenda Jeugd.

<sup>x</sup> Bijvoorbeeld in het definiëren van doelgroepen en resultaten binnen het FPAJ of waar zich overlap, spanningsvelden of dilemma's voordoen tussen verschillende partijen of uitvoeringsonderdelen in het preventieve jeugdveld.

beleidsvorming. Deze inzichten zijn opgedaan samen met de verschillende uitvoeringsonderdelen in het preventieve jeugdveld (OKT, FPAJ, Positief perspectief, Sociale basis) en andere netwerkpartners (zoals het Jeugdplatform Amsterdam), waarmee de gemeente nauwe samenwerking heeft ontwikkeld. Zo heeft de gemeente bij het lopende inkooptraject voor APOO (en ESJH) partijen uit het veld op verschillende momenten betrokken. Hierover horen we positieve geluiden en waardering. Het lijkt ons in het beleidsvormingsproces dan ook een lonende aanpak om deze samenwerking voort te zetten, waarbij het college uiteindelijk wel de doorzettingsmacht en eindverantwoordelijkheid voor het beleidsveld heeft.

*Mogelijke startvragen voor het ontwikkelen van integraal inhoudelijk beleid*

- Wat verstaat de gemeente onder preventie binnen het jeugdveld?
- Waar moet preventie binnen het jeugdveld toe leiden? Hoe sluit dat aan op wat jeugdigen en ouders in Amsterdam nodig hebben?
- Wat is het overkoepelende perspectief, de stip op de horizon waar de gemeente naartoe wil?
- Hoe past de reeds ingezette verandering in, en draagt deze bij aan, waar preventie binnen het jeugdveld toe moet leiden?
- Welke beleidstheorie<sup>y</sup> is onderliggend aan de beleidsvorming en verbindt doel-activiteiten-middelen?
- Wat zijn overkoepelende (maatschappelijke) doelen voor het preventieve jeugdveld? Wat moet preventie betekenen en voor wie?
- Welke beleidsactiviteiten worden ingezet om deze doelen te bereiken? Welke middelen zijn daarvoor nodig?
- Welke partijen hebben daarin welke rol, welk doel en waarom? Hoe zijn deze partijen gepositioneerd binnen het overkoepelende beleid en ten opzichte van elkaar?

Overwegingen:

- Ga het gesprek aan met de raad; verwoordt het Koersbesluit nog altijd wat de raad met het preventieve jeugdveld wil?

---

<sup>y</sup> Het preventieve jeugdveld is complex en het is lastig om heel concreet te maken waarin preventie binnen de Jeugdwet moet resulteren, of wat het moet opleveren. Met een gedegen beleidstheorie kan de gemeente de aannemelijkheid van de werking en wisselwerking van ingezette beleidsonderdelen onderbouwen. Dit helpt om enerzijds tastbaarder te maken wat de gemeente van het beleid verwacht en waarom, en om vervolgens de voortgang hierop te kunnen monitoren (zie aanbeveling 2).

- Betrek bij het uitwerken van de richting en inhoud de Transformatiedoelen (indien nog relevant) evenals de (concept-)Hervormingsagenda Jeugd en andere bewegingen die spelen in Amsterdam, zoals Amsterdam Gezond en Vitaal.

## 8.2 Aanbeveling 5: benut inzichten uit de uitvoering in de beleidscyclus

**We raden aan om te borgen dat kennis die wordt opgedaan in de prestatiedialoog tussen gemeente en OKT verbonden wordt met de bredere beleidscyclus rondom het (preventieve) jeugdveld, zodat opgedane kennis en opgehaalde signalen systematisch hun plek vinden in het bredere beleid.**

### *Achterliggende bevindingen*

- Stichting OKT werkt hard en doorlopend aan de uitvoering van de preventieve opgave.
- OKT-professionals geven signalen af dat de uitvoering van de preventieve opgave kwetsbaar is en onder druk staat. Professionals worstelen met alle verschillende taken en met recht blijven doen aan preventieve activiteiten binnen een toenevend beroep op de jeugdhulpkant van hun taken.
- OKT-professionals relateren de ervaren belemmeringen aan ontwikkelingen die de gemeente de afgelopen jaren inzette, binnen de opdracht aan Stichting OKT en binnen het bredere jeugd(hulp)veld. Door de spilfunctie wordt het OKT geacht overall aan mee te doen en mee te werken. Wijzigingen in de opdracht leidden beperkt tot aanvullende middelen.
- De prestatiedialoog tussen de gemeente en het OKT, voedt - waar het gaat om de preventieve opgave van Stichting OKT - de beleidscyclus beperkt; er is geen prestatiedialoog op het niveau van het preventieve veld en in de prestatiedialoog op het niveau van het jeugdveld wordt preventie niet (expliciet) meegenomen.
- De koppeling tussen beide cycli is voor het preventieve jeugdveld en de preventieve opgave van Stichting OKT niet geborgd.
- We zien niet terug dat de gemeente inzichten over het verloop van de uitvoering van de preventieve opgave of signalen van Stichting OKT op een andere manier het bredere beleid laat voeden. In bredere beleidsontwikkelingen wordt het perspectief van of risico's voor (de preventieve) opgave van Stichting OKT niet zonder meer meegenomen.
- Bij gemeentelijke ontwikkelingen in het bredere (jeugd)zorgveld zien we geen probleemanalyses of risico-inventarisaties over hoe de voorgenomen ontwikkelingen Stichting OKT en de uitvoering diens preventieve opgave (mogelijk) beïnvloeden.

- In de aanbestedingsdocumenten APOO was geen aandacht voor de impact van de veranderingen vanaf 2024 op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT.

Het college kent binnen het jeugdstelsel belang toe aan de uitvoering van preventie, met als spil daarbinnen Stichting OKT. Om zowel de positie als de uitvoering van preventie te (kunnen) versterken, zal het college ervoor moeten zorgen dat kennis en inzichten die raken aan preventie - zowel over de lopende uitvoering als over de ingezette veranderingen - meer systematisch hun weg vinden in de bredere beleidscyclus. Dat kan in de vorm van een prestatiedialoog op het preventieve jeugdveld of door preventie een plek te geven in de prestatiedialoog over het bredere jeugdveld.

Bovendien vinden we het belangrijk dat er meer systematisch aandacht komt voor hoe ontwikkelingen die de gemeente in het bredere jeugd- en zorgveld inzet, de uitvoering van de (preventieve) opgave door Stichting OKT mogelijk beïnvloeden. Daarvoor is meer alertheid nodig op de spilfunctie van Stichting OKT in de uitvoering van preventie. Deze alertheid kan het college bevorderen door bijvoorbeeld bij beleidswijzigingen en ingezette ontwikkelingen in het bredere (jeugd)zorgveld een inhoudelijke reflectie te laten vastleggen over wat deze wijzigingen betekenen voor de uitvoering van de preventieve opgave van Stichting OKT. Zodat in gezamenlijkheid de vraag 'doen we de goede dingen' kan worden gesteld en beantwoord, en hierover eventueel het debat met de raad gevoerd kan worden. Het voornemen om een kwartiermaker aan te stellen<sup>z</sup> juichen wij toe, en voorzien we van de aanbeveling om structurele aandacht hiervoor ook te borgen in het beleidsproces.

## 9 Breng de gemeentelijke organisatie op orde

### 9.1 Aanbeveling 6: verstevig het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met het OKT

**We raden aan om het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met Stichting OKT te verstevigen. En dit te doen in lijn met het beleidsinhoudelijke belang dat het college hecht aan het OKT. Dat betekent ons inziens dat de capaciteit en toerusting van het team in verhouding moeten zijn met de gemeentelijke opdracht aan de Stichting. Ook raden we het college aan zich ervan te verzekeren dat de positie van het team in de bredere afdeling Zorg en jeugd de spilfunctie van het OKT binnen het Amsterdamse jeugdstelsel weerspiegelt.**

#### *Achterliggende bevindingen*

- We zien binnen de gemeentelijke organisatie rondom het preventieve jeugdveld en in het team dat zich bezighoudt met het opdrachtgeverschap richting Stichting

<sup>z</sup> Deze zal gaan verkennen of en hoe het OKT het beleidsvoornemen kan waarmaken om per 2027 de volledige preventieve opdracht uit te voeren.

OKT een hoog verloop. Er is gebrekkige archivering en een versnipperde wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd.

- In beleids- en besluitvorming zien we weinig tot geen alertheid op hoe gemeentelijke ontwikkelingen de uitvoeringspraktijk van het OKT raken.
- Ontwikkelingen en veranderingen in het preventieve beleidsveld worden ingegeven door ontwikkelingen in het bredere jeugdzorgveld, met name door ontwikkelingen in de hoogspecialistische jeugdhulp. Datzelfde zien we bij veranderingen in de bredere opdracht aan Stichting OKT.

We raden aan om de sterkte van het gemeentelijke team dat zich bezighoudt met Stichting OKT in balans te brengen met het beleidsinhoudelijke belang dat de gemeente belegt bij Stichting OKT. Daarvoor vinden we het in ieder geval nodig dat het college zorgt voor voldoende stabiliteit in het team en dat het college het team zodanig toerust dat het de taak die het heeft richting Stichting OKT kan uitvoeren.

We doen suggesties voor mogelijke startpunten in onderstaand kader. Als startpunt voor het verstevigen van het gemeentelijk team, vinden we het van belang dat het college de oorzaken van het hoge verloop binnen het huidige team - en wellicht de bredere afdeling Jeugd - kent, evenals de gevolgen van het verloop voor het gewenste opdrachtgeverschap en de gewenste sturing. Ook vinden we het van belang dat het college een inschatting maakt van een reële bezetting voor de komende tijd. Het op sterkte brengen van het team vraagt er naar ons idee vervolgens om dat de taak van dit team nader wordt uitgewerkt. In lijn met de gemeentelijke visie op contractmanagement én in lijn met de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT. Zodat daarna in kaart gebracht kan worden wat dit betekent voor de capaciteit, toerusting en organisatie van het team. Ook verdient het aanbeveling om te reflecteren op de positie die het team op dit moment inneemt binnen de bredere gemeentelijke afdeling die zich bezighoudt met zorg en jeugd. En of de huidige positie van het team in de interne gemeentelijke organisatie in verhouding is met de spilfunctie van het OKT in het Amsterdamse (preventieve) jeugdstelsel, zodat het team het belang van het OKT en diens brede opgave voldoende kan beschermen.

We vinden het verstevigen van het gemeentelijke team dat zich bezighoudt met Stichting OKT van belang om te komen tot de gewenste sturing op de uitvoering van de opdracht - inclusief de preventieve opgave - door Stichting OKT. Daarnaast zien we het op sterkte brengen van het team als een manier om te voorkomen dat de druk vanuit andere delen in het jeugdstelsel de aandacht voor Stichting OKT overspoelt.

*Mogelijke startvragen voor het op sterkte brengen van het gemeentelijk OKT-team*

- Wat zijn oorzaken van het hoge verloop? Welke gevolgen heeft het verloop gehad voor de sturing en het opdrachtgeverschap?

- Welke prioriteit wil het college geven aan het OKT en diens complete opgave in het jeugd domein? En welke prioriteit wil het college geven aan Stichting OKT en diens opdracht binnen het preventieve en bredere jeugdveld?
- Hoe verhoudt deze mate van prioriteit zich tot andere uitvoeringsonderdelen van het preventieve jeugdveld en van het bredere jeugdveld?
- Welke resultaten verwacht de gemeente van Stichting OKT? Waar liggen binnen de opdracht zwaartepunten?
- Hoe kan geborgd worden dat alle onderdelen van de opgave van Stichting OKT binnen de gemeentelijke organisatie voldoende aandacht krijgen? Welke capaciteiten, organisatie en positie heeft het gemeentelijke team hiervoor nodig? Welke ondersteuning is gewenst vanuit het management? Zijn managementtaken rondom de preventieve opgave van Stichting OKT helder en helder belegd?

## Reactie college en nawoord rekenkamer

### 10 Bestuurlijke reactie

Op 12 juni 2023 hebben wij de concept-rapporten van dit onderzoek aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Daarbij hebben wij in het bijzonder verzocht om een reactie op onze conclusies en aandachtspunten.

Op 30 juni 2023 hebben wij de eerste bestuurlijke reactie van het college ontvangen. Op 20 juli 2023 ontvingen wij een uitgebreide bestuurlijke reactie. De integrale teksten van beide bestuurlijke reacties zijn hieronder te lezen. Daarnaast kunnen beide reacties worden gedownload in de digitale versies van het bestuurlijk rapport.

#### **Beknorte bestuurlijke reactie, ontvangen op 30 juni 2023**

Geachte mevrouw Daalder,

Hartelijk dank voor uw rapport over de preventieve jeugdhulp in Amsterdam. U heeft zeer uitgebreid en gedegen onderzoek gedaan naar de preventieve opgave van Stichting Ouderen Kindteams Amsterdam (OKT). Ik waardeer uw beschrijving en analyse van de preventieopdracht van het OKT en de bredere context waarbinnen deze gezien moet worden. Uw rapport bevat waardevolle informatie en aanknopingspunten om op te reflecteren en van te leren. Ik hecht veel waarde aan inzet op preventie. Kinderen, jongeren en ouders verdienen het om als problemen nog klein en behapbaar zijn, ondersteuning te krijgen om deze klein te houden en om op een goede manier door te kunnen met hun ontwikkeling en met het dagelijks leven.

Ik herken de hoofdlijn van de bevindingen van uw onderzoek. Die geven de gemeente handvatten om de sturing op de preventieve opgave van het OKT en het opdrachtgeverschap vanuit de gemeente te versterken. Ook herken ik uw conclusie dat de gemeente meer samenhang kan brengen in haar beleid op preventie en daarin meer sturing kan geven aan het OKT. Evenals de Rekenkamer wil ik daarbij benadrukken dat onze professionals dagelijks vol toewijding werken aan de preventieve opgave in de stad ten behoeve van onze inwoners. Daar heb ik groot respect en veel waardering voor. De komende tijd buigt de gemeente zich samen met het OKT over uw aanbevelingen. Halverwege juli ontvangt u van ons een uitgebreide bestuurlijke reactie namens beide organisaties.

Met vriendelijke groet,

Marjolein Moorman  
Wethouder Jeugd



### **Uitgebreide bestuurlijke reactie, ontvangen op 20 juli 2023**

Geachte mevrouw Daalder,

Hartelijk dank voor uw rapport over de preventieve jeugdhulp in Amsterdam. U heeft zeer uitgebreid en gedegen onderzoek gedaan naar de preventieve opgave van de Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT). De gemeente liet al eerder weten via de beknopte reactie op uw rapport, dat zij uw uitgebreide beschrijving en analyse van de preventieopdracht van de Stichting OKT waardeert. In deze uitgebreide reactie reageren wij als gemeente en Stichting OKT gezamenlijk.

We willen deze reactie beginnen met het uitspreken van onze waardering voor de professionals van de Stichting OKT die, zoals u ook concludeert, dagelijks vol toewijding en volharding werken aan preventie in de stad. Wij hechten groot belang aan hun werk en zijn hen dankbaar voor hun inzet.

De gemeente heeft sinds zij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Jeugdwet altijd gekozen voor ontwikkelen in partnerschap. In 2015 zijn de Ouder- en Kindteams Amsterdam opgericht (bestaande uit de Stichting Ouder- en Kindteams voor opvoed- en opgroeiondersteuning en jeugdhulp en de GGD en SAG voor jeugdgezondheidszorg) met als doel laagdrempelige hulp dichtbij bewoners te organiseren. Een belangrijk uitgangspunt daarbij was dat we veel ruimte aan professionals bieden om de uitvoering vorm te geven op basis van wat zij zien dat Amsterdamse kinderen, jongeren en hun ouders nodig hebben. De gemeente en de Stichting OKT bewaken daarbij de balans tussen inzet op preventie en jeugdhulp.

De ruimte voor professionals en het werken in partnerschap met de uitvoerende partijen heeft de gemeente uitgewerkt in de gemeentelijke sturingsfilosofie voor het sociaal domein. Voor preventie betekent dit dat de gemeente in co-creatie met de uitvoerende organisaties werkt aan de preventieve opgave in een lerende praktijk. Daarin werken veel partners samen, zoals naast de Stichting OKT ook de Jeugdgezondheidszorg (JGZ), het Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ), de GGD, het onderwijs en partijen in de sociale basis. De sturingsfilosofie betekent dat de gemeente gelooft in een reflectief proces waarin periodiek met individuele organisaties, maar juist ook met het geheel aan betrokken partijen de balans wordt opgemaakt of we de juiste dingen doen en of we deze goed doen. Uw aanbevelingen worden in het licht van deze sturingsfilosofie opgepakt.

Zowel gemeente als de Stichting OKT herkennen de hoofdconclusie van uw onderzoek, waarin u constateert dat de gemeente momenteel in beperkte mate zicht heeft op de uitvoering van de preventieve opgave van de Stichting OKT en daardoor in beperkte mate resultaten op het gebied van preventie, zoals uitgevoerd door de Stichting OKT, vast kan stellen. U constateert dat de gemeente de afgelopen jaren beperkt op deze opgave heeft gestuurd en inhoudelijk weinig richting aan het OKT heeft gegeven, onder andere doordat er geen integraal overkoepelend beleid voor preventie is.

Deze bevindingen zijn voor de gemeente en het OKT niet nieuw. Wij zijn al langere tijd bezig met de nodige verbetering en kaderstelling voor preventie en de opdracht aan de Stichting OKT. Het OKT heeft vanaf haar oprichting in 2015 zorgvuldig nagedacht over hoe zij haar preventieve taak vormgeeft en uitvoert. Sinds 2021 heeft de gemeente concrete stappen gezet om te komen tot meer samenhang in het beleid voor preventie, onder andere in het kader van de aanbesteding van de Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO). Hierin is samenhang met de preventieve opgave van het OKT (de Stichting en de Jeugdgezondheidszorg), de GGD, de sociale basis en het onderwijs gecreëerd. In 2022 is in opdracht van de gemeente door bureau AEF bovendien de contractrelatie OKT- gemeente geëvalueerd. Enkele aanbevelingen daaruit komen overeen met aanbevelingen uit uw rapportage. Ook AEF concludeerde dat er meer capaciteit en continuïteit nodig is in het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met de opgave van het OKT en dat de monitoring meer aandacht behoeft. Gemeente en OKT zijn hier intussen al mee bezig.

Herkenbaar is tenslotte ook uw conclusie dat de professionals van de Stichting OKT door het verbreden van hun opdracht en wisselende prioriteiten van de gemeente ervaren dat hun preventieve taken in de verdringing komen. Er is al veel in gang gezet om deze verbeterpunten op te pakken, waarover hieronder per aanbeveling meer. Deze reacties zijn in samenwerking met de Stichting OKT opgesteld.

#### **Algemene reactie op het rapport**

De aanbevelingen die u doet bieden de gemeente handvatten om de sturing op het jeugdstelsel als geheel en op beleid voor preventie en de preventieve opgave van het OKT te versterken. Dat begint bij het uitwerken en uitdragen van een duidelijke visie op het jeugdstelsel en op preventie, zodat voor professionals helder is waar we naartoe werken en zodat opdrachten aan partners binnen het jeugdstelsel goed op elkaar aansluiten. Hiervoor wordt een Visiebrief Jeugd opgesteld, die in het najaar met de gemeenteraad wordt gedeeld.

De conclusies en aanbevelingen van uw rapport laten we landen in de context van de grote en complexe opgave voor de gemeente om het jeugdstelsel te verbeteren. Landelijk is de Hervormingsagenda Jeugd vastgesteld, die ons onder andere vraagt in te zetten op stevige lokale teams. Deze gaat op termijn met een besparingsopgave gepaard. In Amsterdam willen we de jeugdhulp zo inrichten dat meer jeugdigen en ouders sneller passende hulp krijgen, onder andere door het stelsel te vereenvoudigen en door ervoor te zorgen dat jeugdhulpaanbieders nauwer samenwerken om jeugdhulp effectiever in te zetten. Daarbij richten we ons op de kinderen en ouders die de hulp het hardst nodig hebben. We willen dat alle kinderen gelijke kansen hebben om zich te ontplooiën en toekomstperspectief hebben.

Naast de Visiebrief Jeugd is een Amsterdamse Uitvoeringsagenda Jeugd in ontwikkeling, waarin we de belangrijkste opgaven voor de jeugdhulp schetsen. Deze laat ook het belang van betrokkenheid vanuit andere beleidsdomeinen zien. Preventie van jeugdproblematiek

is een belangrijk onderdeel van al deze ontwikkelingen. We willen in de jeugdhulp problemen klein houden en in aansluiting op de leefwereld van het kind en het gezin aanpakken, zoveel mogelijk binnen het eigen netwerk van het kind of gezin. We willen ook kritisch kijken; problemen horen ook bij het leven, niet voor alles is per se professionele hulp nodig. Er komt meer nadruk te liggen op het versterken van het dagelijks leven: zorgen dat dit zoveel mogelijk door kan gaan, ook als er problemen zijn in een gezin. We kijken meer naar de context waarin een kind opgroeit en de problemen die er in het gezin spelen die invloed hebben op zijn of haar ontwikkelkansen. Als we die problemen kunnen voorkomen of eerder aanpakken dan is er mogelijk geen of minder (specialistische) hulp voor de kinderen en hun ouders nodig. Het OKT, het onderwijs, de sociale basis, de GGD, het buurtteam en informele partijen zijn hiervoor essentiële partners. Dit is in lijn met de huidige opdracht van het OKT en dit biedt het OKT de gelegenheid om de koers die zij de afgelopen jaren heeft ingezet op het gebied van de preventieve opgave in de wijken en op de scholen verder te versterken.

We moeten hierbij realistisch zijn. Het jeugdveld is complex en de problemen in de jeugdhulp zijn complex. Het is bovendien heel moeilijk om te bepalen en aan te tonen welke problemen met preventie zijn voorkomen en hoe preventieve inzet de ontwikkeling van kwetsbare jeugdigen kan stimuleren (zie toelichting bij aanbeveling 2). Daarom moeten we de tijd nemen om te reflecteren op ons huidige beleid en om te ontdekken wat werkende en niet-werkende patronen zijn. En om te verkennen welke risico's er zijn bij jeugdigen en ouders die geen hulp krijgen, hoe zij met inzet van andere hulpbronnen de eigen problematiek kunnen verdragen.

Zoals afgesproken met het presidium (namens de raad) en de gemeentesecretaris (namens college van B&W), gaan wij in deze reactie in op uw aanbevelingen en doen we dat aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is de aanbeveling?
- Gaat het college de aanbeveling uitvoeren en waarom wel of niet?
- Hoe zal aan deze aanbeveling uitvoering worden gegeven (op hoofdlijnen)?
- Wanneer zullen die werkzaamheden zijn afgerond?
- Op welke wijze wordt de raad hierover geïnformeerd?

Voordat we hier nader op ingegaan, plaatsen we graag de volgende kanttekeningen bij keuzes die u heeft gemaakt ten aanzien van de reikwijdte van het onderzoek en de informatie waarop de bevindingen zijn gebaseerd. Die doen niets af aan uw bevindingen en aanbevelingen en het belang daarvan voor het gemeentelijk beleid. Ze geven echter wel de bredere context van de preventieve opgave die u heeft onderzocht.

- Er zijn veel organisaties die werken aan een vorm van preventie van jeugd- en gezinsproblematiek. De Jeugdgezondheidszorg (JGZ), waarmee de stichting het OKT Amsterdam vormt, richt zich geheel op preventie. Daarnaast hebben de aanbieders van het Flexibel preventief aanbod Jeugd (FPAJ), de GGD, het onderwijs en diverse partijen uit de sociale basis een belangrijke taak in de preventie van jeugdproblematiek. Bij het

opvolgen van uw aanbevelingen kijken we daarom niet alleen naar de Stichting OKT, maar ook naar de bijdrage van deze belangrijke partners.

- Het onderzoek heeft relatief weinig aandacht voor het gegeven dat wijkteam-medewerkers van de Stichting OKT vanuit hun opdracht *generalistisch* werken, waarbij zij zoveel mogelijk zelf opvoed- en opgroei-ondersteuning en jeugdhulp aan jeugdigen en hun ouders bieden. Daar vallen ook preventieve werkzaamheden onder. Medewerkers sluiten met hun preventieve en wijkgerichte activiteiten zoveel mogelijk aan bij het dagelijks leven en de leefwereld van jeugdigen en hun ouders. Niet al deze preventieve activiteiten zijn (kwantitatief) te meten en monitoren en het is gezien de administratieve lasten bovendien wenselijk om goed te kijken welke informatie betekenisvol en noodzakelijk is. Zo betekent het niet dat bepaalde preventieve activiteiten, zoals het geven van informatie en advies aan jeugdigen en ouders, niet worden uitgevoerd als zij niet worden gemonitord.

### **Aanbeveling 1: Herzie elementen van de opdracht**

U beveelt hierbij aan om de preventieve opgave te expliciteren voor het OKT en hiermee meerjarig richting te geven, waarbij het takenpakket en het budget in balans moeten zijn. U raadt aan om te onderzoeken of hetgeen de gemeente vraagt van het OKT past binnen het afgesproken budget.

Het college bereidt momenteel een nieuwe inkoopovereenkomst voor met het OKT. Deze overeenkomst bevat de hoofdlijnen van de opgaven en ontwikkeltaken van de Stichting OKT, waaronder preventie. Vervolgens werkt de Stichting OKT in afstemming met de gemeente de opdracht uit in haar jaarplannen. Het jaarplan staat centraal in de gesprekscyclus tussen de gemeente en het OKT, waarover bij aanbeveling 3 meer. Dit maakt een directe afstemming tussen beleid en uitvoering mogelijk. De gemeente hanteert hierbij de sturingsfilosofie van het in partnerschap werken aan de gewenste inhoudelijke bewegingen die we met het stelsel en in de preventie willen maken. Dat betekent dat de gemeente de taak met betrekking tot preventie op hoofdlijn omschrijft in haar inkoopovereenkomst met de Stichting OKT en de stichting de invulling van haar preventieve taak nader omschrijft in de jaarplannen. De gemeente reageert op de jaarplannen uitgaand van de gemeentelijke beleidskaders, zoals bijvoorbeeld de visiebrief en de Uitvoeringsagenda Jeugd. Gemeente en OKT zorgen, in overleg over de jaarplannen, voor voldoende concreetheid in de taakomschrijving van het OKT op het gebied van preventie. Dit sluit aan bij uw aanbeveling om als gemeente en OKT samen de taken van de stichting OKT te concretiseren.

Bij grotere nieuwe opdrachten maken we impactanalyses om te bepalen wat deze opdrachten betekenen voor het werk van het OKT en of dit haalbaar is voor het OKT. Dit in relatie tot de budgetten die de Stichting OKT hiervoor krijgt van de gemeente en het aantal fte dat hiervoor nodig is. In deze impactanalyses besteden we ook aandacht aan de risico's rondom de uitvoering van de preventieve opgave.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd via de commissie Onderwijs, Zorg en Armoede over de inkoopovereenkomst met het OKT 2024-2029 in november 2023.

### **Aanbeveling 2: Verbeter de monitoring**

Naast het prioriteren en verbeteren van de monitoring door de informatiebehoefte in beeld te brengen, raadt u aan om meer aandacht te besteden aan analyse en duiding van verzamelde informatie, zodat de preventieve opgave meer in beeld komt.

Het college heeft dit in een aantal stappen in gang gezet. Zoals aangegeven worden de taken van de Stichting OKT waaronder de preventieve taak valt, uitgewerkt in het jaarplan. In de nieuwe inkoopovereenkomst wordt tevens opgenomen dat OKT en gemeente samen prestatie-indicatoren gaan ontwikkelen voor de taken die het OKT heeft, waarvan preventie er een is. Doel is om deze prestatie-indicatoren halverwege 2024 te hebben ontwikkeld. Voor de Aanvullende Preventieve Opgroei- en opvoedondersteuning (APOO) is momenteel een monitorplan in ontwikkeling door gemeente en het OKT om de resultaten van de APOO met ingang van 2024 in beeld te krijgen. Dit maakt onderdeel uit van de prestatie-indicatoren. De gemeente en het OKT hebben de intentie om vanaf 2024 op zoveel mogelijk gelijke wijze de preventieve groepsactiviteiten van APOO en OKT te monitoren, zodat het preventieve groepsaanbod van APOO en OKT in een gezamenlijk overzicht van de resultaten beschikbaar komt. Daarbij is aandacht voor monitoring van kwaliteit en cliëntervaring.

Het is belangrijk om realistische verwachtingen te hebben van de monitoring van preventie. Het is zeer ingewikkeld causaal verband aan te tonen tussen inzet op preventie en het voorkomen van problematiek. Binnen preventie wordt geen gebruik gemaakt van dossiervorming en registraties op BSN niveau, om de administratieve lastendruk laag te houden. Ook is het belangrijk dat jeugdigen en ouders geen drempel ervaren vanwege registraties. Om de effectiviteit van aanbod wetenschappelijk aan te tonen vergt bovendien langdurig onderzoek. Dat is niet altijd passend om te doen in de uitvoering van preventief aanbod, die juist om flexibiliteit vraagt gezien de snelle ontwikkelingen in de maatschappij (ook online) en in de gebieden in Amsterdam waarin kinderen en jongeren opgroeien. De Stichting OKT werkt zo veel mogelijk met aantoonbaar effectieve methodieken in haar preventieve aanbod, maar het is niet altijd bekend wanneer dit aanbod effectief is, onder welke randvoorwaarden en bij welke doelgroepen.

Wat we wel beter kunnen doen is – ook in relatie tussen andere onderdelen van het jeugdstelsel -de beoogde doelen en de (kwetsbare) doelgroepen van preventie duidelijk omschrijven en inzichtelijk maken wat we doen om deze doelen te bereiken. Deze preventieve opgave is een stelselopgave en zou dus ook met betrokken partners, ook vanuit bijvoorbeeld de sociale basis, periodiek moeten worden geëvalueerd en bijgesteld. De gebiedsdialog (zie aanbeveling 3) biedt daar gelegenheid voor.

De gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd in het derde kwartaal van 2024.

### **Aanbeveling 3: Pas de prestatiedialoog beter toe**

U beveelt aan om de prestatiedialoog tussen gemeente en OKT beter in te richten en toe te

passen en daarbinnen expliciet aandacht te besteden aan de preventieve opgave. Daarbij raadt u aan om in deze gesprekken realisatiewaarden te koppelen aan streefwaarden of doelstellingen.

De gemeente herkent uw conclusie dat het te weinig over de preventieve taak van de Stichting OKT is gegaan in de prestatiedialogen. De oorzaak hiervan ligt met name in de sterke focus die de gemeente had op het terugdringen van de grote financiële overschrijdingen in de (hoog) specialistische jeugdhulp. Hier komt in de nieuwe gesprekscyclus en door het organiseren van gebiedsdialogen verandering in. De preventieve taak van de Stichting OKT wordt standaard als onderwerp toegevoegd aan de prestatiedialogen. Het gebrek aan aandacht voor de preventieve opgave in de prestatiedialoog wil overigens niet zeggen dat de Stichting OKT in haar eigen gesprekken met de teams geen oog had voor deze opgave. Het belang van preventie wordt zowel door de professionals als door het management van het OKT gezien.

Zoals aangegeven heeft de gemeente de contractrelatie met het OKT in 2022 laten evalueren. Dit onderzoek resulteerde in aanbevelingen over verbetering van de prestatiedialoog met het OKT. Aan deze aanbeveling is inmiddels opvolging gegeven door een nieuwe gesprekscyclus te ontwikkelen met het OKT. Deze is recent gestart. De JGZ sluit aan bij deze cyclus. De gesprekscyclus bevat:

- Twee keer per jaar een strategisch gesprek met het OKT over de ontwikkelingen in het stelsel en het belang en de gevolgen ervan voor het OKT.
- Prestatiedialoog 1 betreft de gesprekken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over het verloop van de opdracht. Het gesprek in dit kader met de Stichting OKT wordt meer gestructureerd en voorzien van goede verslaglegging. Afgesproken is dat gemeente en OKT samen zorgen voor betere kwaliteit van de overleggen. Dit wordt uitgewerkt in het plan zoals genoemd bij de reactie op aanbeveling 1. Duiding van informatie die verzameld wordt is structureel onderdeel van prestatiedialoog 1 en wordt gekoppeld aan de taken en doelen binnen de taken zoals opgenomen in de jaarplannen van de Stichting OKT en de JGZ.
- Prestatiedialoog 2: Het overleg van de prestatie dialoog 2 (PD2) is de centrale ontmoetingsplaats waar gemeente en uitvoeringpartners van het jeugdstelsel gezamenlijk sturen op de ambities en prioriteiten voor het jeugdstelsel, eventueel herprioriteren en continu monitoren, evalueren en leren. Het werken in schaarste dwingt partijen hierbij tot het maken van keuzes die inhoudelijke en financiële consequenties kunnen hebben voor alle partijen binnen het stelsel. Het PD2 overleg is ook de plek om deze afhankelijkheden inzichtelijk en bespreekbaar te maken. Ook hierin wordt het belang en de plaats van preventie meegenomen.
- Daarnaast zijn er gebiedsdialogen in ontwikkeling met stadsdelen (sociale basis), buurtteams en OKT. Hierin komt de brede preventieve opgave aan bod, waar naast de stichting OKT de JGZ, aanbieders van het Flexibel preventief aanbod jeugd (vanaf 1 januari 2024 Aanvullende preventieve opgroei- en opvoedondersteuning, APOO) en partijen uit de sociale basis voor aan de lat staan.

De gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd middels een raadsvoordracht over de nieuwe inkoopovereenkomst voor de periode 2024-2029 met het OKT in november 2023.

#### **Aanbeveling 4: Geef op inhoud en meer integraal richting aan het preventieve jeugdveld**

U beveelt de gemeente daarbij aan om meerjarig richting te geven door expliciet te maken wat zij voor wie wil bereiken op het gebied van preventie en welke rol de verschillende betrokken partijen daarin spelen. Met de stelselwijzigingen die in de inkoop APOO en ESJH zijn doorgevoerd is daar al een start mee gemaakt. Preventie dient beter gepositioneerd te worden in het bredere jeugd- en zorgstelsel.

De gemeente en de Stichting OKT herkennen uw conclusie dat onderdelen van het Amsterdamse jeugdinstelsel nog te los van elkaar ontwikkeld worden. De gemeente spant zich in om de ontwikkeling van die onderdelen in samenhang met elkaar en met andere beleidsdomeinen vorm te geven. De Visiebrief Jeugd en de Uitvoeringsagenda Jeugd en gezin dragen bij aan eenduidige kaders voor de opgaven in het jeugdinstelsel. De gemeente heeft voor preventieve jeugdhulp al een start gemaakt met meer eenduidige beleidsvorming. Zo is in 2021 een heroriëntatie op preventie gedaan om te komen tot een inkoopstrategie voor de APOO. In deze inkoopstrategie is omschreven wat de doelen en beoogde resultaten van dit preventieve aanbod zijn. Ook is hierin de opdracht gegeven aan APOO-aanbieders om samen met het OKT en de sociale basis, de GGD en het onderwijs het preventieve jeugdaanbod vorm te geven in de gebieden en op de scholen, gebaseerd op de belangrijkste opgaven. In 2027 komt deze opdracht voor preventie binnen het jeugdinstelsel volledig bij het OKT te liggen. Dit wordt opgenomen in het hoofdlijnenbesluit Jeugd, dat naar verwachting ter besluitvorming naar de raad gaat in januari 2025.

Binnen het programma Amsterdam Vitaal en Gezond is radicaal inzetten op preventie één van de belangrijkste pijlers om de ambitie gezonde levensjaren erbij voor kwetsbare Amsterdammers in 2040 te behalen. Hiervoor is een *Raamwerk Van zorg(en) naar gezondheid* in ontwikkeling, dat tevens dient als basis voor de uitvoering van het landelijke Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en Integraal Zorgakkoord (IZA). De coalitie Jeugd en Gezin van Amsterdam Vitaal en Gezond, waarin gemeente, (jeugd)zorg- en welzijnspartners (inclusief OKT), onderwijs, cliëntenbelang en zorgverzekeraar verenigd zijn, buigt zich momenteel over de vraag wat preventie van jeugd- en gezinsproblematiek is, wat de belangrijkste opgaven voor preventie zijn en welke ambities en acties daar bij passen. Tot slot is een nieuw beleidskader voor de sociale basis in ontwikkeling en daarbinnen nieuw beleid gericht op de versterking van het jongerenwerk, dat ook een belangrijke preventieve werking heeft.

Het bij elkaar brengen van al deze ontwikkelingen op het gebied van preventiebeleid en de uitvoering daarvan gericht op jeugd en gezinnen is niet alleen aan de wethouder Jeugd en de Stichting OKT. Om optimaal in te kunnen zetten op het voorkomen van jeugd- en gezinsproblematiek is samenwerking binnen het sociaal domein en met de bredere uitvoeringpartners essentieel. Samenhang, een overkoepelende visie en goede

samenwerking tussen meerdere partijen in het veld zijn onontbeerlijk om dit effectief met elkaar te kunnen doen.

Als gemeente verkennen we op welke manier we de verschillende kaders die op het gebied van preventie van jeugdproblematiek opgesteld of in ontwikkeling zijn binnen de gemeente gebundeld kunnen worden tot nieuw integraal, meerjarig kader. Dit vraagt om commitment en om voldoende beschikbare ambtelijke capaciteit en continuïteit (aanbeveling 6).

#### **Aanbeveling 5: Benut inzichten uit de uitvoering in de beleidscyclus**

U raadt aan om kennis die opgedaan wordt in de prestatiedialoog tussen gemeente en OKT te verbinden met de bredere beleidscyclus.

Het college is hier al mee aan de slag door in de nieuwe gesprekscyclus van gemeente met OKT tijd voor reflectie in te bouwen met aandacht voor patronen die we zien in de praktijk, ook voor het onderdeel preventie. Het OKT neemt zowel deel aan de gebiedsdialogen zoals benoemd bij aanbeveling 3, waarin de brede preventieve opgave aan bod komt waarin OKT, buurtteams en partners uit de sociale basis een rol spelen in afstemming met de GGD en het onderwijs, als aan prestatiedialoog 2, waarin de belangrijkste ontwikkelingen binnen het jeugdstelsel besproken worden. Ook hierin wordt preventie meegenomen.

#### **Aanbeveling 6: Verstevig het gemeentelijk team dat zich bezighoudt met het OKT**

U constateert dat het beleidsinhoudelijke belang dat het college hecht aan het OKT momenteel niet in verhouding is met de capaciteit en toerusting van het team dat zich bezighoudt met de opdracht aan de Stichting OKT. U raadt de gemeente aan de oorzaken van het hoge verloop binnen dit team en eventueel de bredere afdeling Jeugd te onderzoeken en het team op sterkte te brengen.

Voldoende bemensing en continuïteit, zowel bij gemeente als bij de Stichting OKT, zijn belangrijke randvoorwaarden voor het opvolgen van de aanbevelingen uit uw rapport met betrekking tot preventie en ook voor de overige taken van het OKT. Ook AEF heeft dit aanbevolen naar aanleiding van de evaluatie van de contractrelatie gemeente OKT.

Het college herkent dat er onvoldoende capaciteit, continuïteit en prioriteit is gegeven aan het gemeentelijk account OKT en heeft hier al voor de publicatie van uw rapport de nodige stappen in genomen. Ten behoeve van de algemene verbetering van de sturing en organisatie binnen afdeling Jeugd en Zorg, waar het account OKT is belegd, zijn twee onderzoeken in gang gezet:

- 1 Een evaluatie binnen de afdeling Jeugd en Zorg en Contractmanagement, met als doel te komen tot verbetering van de sturing op de beleidsterreinen jeugd en zorg.
- 2 Een benchmark met andere steden om te bepalen welke bemensing nodig is om de opgaven en ambities voor het jeugd- en zorgbeleid met voldoende kwaliteit te kunnen volbrengen.



Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt in 2023 een realistisch beeld geschetst van wat er nodig is en worden de benodigde stappen gezet om hier gevolg aan te geven.

Ook aan de kant van de Stichting OKT zijn maatregelen getroffen met betrekking tot bemensing. De capaciteit en staf van de Stichting OKT is uitgebreid, ook ten aanzien van de preventieve taak.

De gemeenteraad wordt bij de voorjaarsnota 2024 betrokken bij de besluitvorming met betrekking tot wat er nodig is om de gewenste verbeteringen te realiseren in de ambtelijke organisatie.

### **Tot slot**

Als gemeente en uitvoerende organisatie geloven wij in de mogelijkheden om de preventie van jeugd- en gezinsproblematiek in Amsterdam te versterken. In het belang van Amsterdamse kinderen en ouders spannen we ons optimaal in om zware problematiek zo veel mogelijk te voorkomen, samen met alle benodigde betrokkenen en vanuit de verschillende rollen die we daar in spelen. Wij hopen u met deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd over de wijze waarop we dat aanpakken.

Met vriendelijke groet,

Marjolein Moorman  
Wethouder Jeugd

Toke Tom  
Bestuurder OKT

## **11 Nawoord rekenkamer**

De rekenkamer bedankt het college en Stichting OKT voor hun uitgebreide bestuurlijke reactie en de mate van concreetheid waarmee zij ingaan op de aanbevelingen, de te ondernemen acties en het daarbij behorende tijdsbestek. Het college en Stichting OKT maken expliciet dat zij de bevindingen en conclusies uit het onderzoek herkennen en het college geeft aan hoe hij – in samenwerking met Stichting OKT – onze aanbevelingen wil opvolgen.

### *College zet in op leren en verbeteren*

Het college laat in de bestuurlijke reactie zien te reflecteren op onderwerpen uit ons rapport en deze aan te grijpen om verbeteringen door te voeren. Dit sterkt ons in de overtuiging dat het college het meer systematisch leren en verbeteren op deze onderwerpen wil in- en voortzetten. Voorbeelden hiervan zien we in overkoepelende beleidsstukken, zoals de aangekondigde *Visiebrief Jeugd* en de Amsterdamse Uitvoeringsagenda Jeugd, en in de in ontwikkeling zijnde gebiedsdialoog. Hiermee zet het college in potentie belangrijke stappen. Enerzijds in het meer integraal richting geven aan

het jeugdbeleid, waaronder het deel preventie, en anderzijds in het meer systematisch en expliciet ophalen van inzichten over de brede preventieve opgave.

Op twee onderwerpen nodigt de reactie van het college en Stichting OKT uit tot een wat uitgebreider nawoord. Het gaat om de – ons inziens beperkte – aandacht die het college legt op diens eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van aanbevelingen. En om de wijze waarop het college en Stichting OKT de aanbeveling over het verbeteren van de monitoring (aanbeveling 2) lijken op te vatten. Hieronder gaan we nader in op deze twee onderwerpen.

#### *Beperkte invulling eigen verantwoordelijkheden college*

In onze aanbevelingen doen we suggesties voor hoe het college zijn rol als eindverantwoordelijke voor het (preventieve) jeugdstelsel beter kan invullen. Daarin maken we onderscheid tussen verantwoordelijkheden van het college als opdrachtgever richting Stichting OKT (aanbevelingen 1 en 3) en op verantwoordelijkheden van het college als beleidsbepaler in het bredere jeugddomein (aanbevelingen 4 en 5).

Het college en Stichting OKT zijn in de reactie concreet over hoe zij in partnerschap en samenspraak – in het licht van de sturingsfilosofie – elementen van de aanbevelingen (gaan) opvolgen en invullen. Maar ook als het college aanbevelingen samen met Stichting OKT wil oppakken, liggen daarin verantwoordelijkheden en daaruit voortkomende acties voor het college zélf besloten. Zo vinden wij het voor goed opdrachtgeverschap nodig dat de cyclus van opdrachtformulering, uitvoering, monitoring en bijstelling daadkrachtig en tijdig wordt ingevuld. Het is aan het college om de opdracht en het gewenste resultaat inzichtelijk te maken, evenals welke middelen daarvoor nodig zijn, waarop (bij)gestuurd kan worden en waarover verantwoording wordt afgelegd. Dit hoeft de ruimte die bewust wordt gelaten aan de professionals om de uitvoering vorm te geven, niet in de weg te staan. Als beleidsbepaler is het aan het college om beleidsmatig – inhoudelijk en integraal – richting te geven aan het preventieve veld, en de beleidsdoelen en -kaders te vertalen naar opdrachten voor uitvoerende partijen.

Het blijft voor ons echter onduidelijk of het college de eigen verantwoordelijkheid voldoende (h)erkent en invult. Dat komt doordat het college op verschillende elementen van aanbevelingen 1, 4 en 5 geen reactie geeft<sup>aa</sup>, beperkt concreet maakt welke acties het voor zichzelf ziet<sup>bb</sup> of weinig nieuwe acties voorstelt die het zal inzetten naar aanleiding van de overgenomen aanbevelingen<sup>cc</sup>.

---

<sup>aa</sup> Dit zien we bij de volgende elementen van aanbeveling 1: overweeg stabiele, langjarige opdracht voor Stichting OKT; leg risico's rondom de uitvoering van de preventieve opgave vast; houd business case opdracht Stichting OKT opnieuw tegen het licht.

<sup>bb</sup> Dit zien we bij de volgende elementen van aanbeveling 5: zorg dat kennis en inzichten over de preventieve opgave hun weg vinden binnen de bredere gemeentelijke beleidscyclus om te leren en verbeteren; zorg dat er systematisch aandacht komt voor hoe gemeentelijke (beleids)wijzigingen de uitvoering van de (preventieve) opgave door Stichting OKT beïnvloeden.

<sup>cc</sup> Dit zien we bij de volgende elementen van aanbevelingen 1 en 4: expliciteer de preventieve opgave van Stichting OKT; formuleer een inhoudelijk preventief jeugdbeleid.

Om te voorkomen dat verantwoordelijkheden (onbedoeld) komen te liggen bij Stichting OKT en andere uitvoerende partijen, denken wij dat het waardevol is wanneer het college de eigen verantwoordelijkheden expliciteert. We raden de gemeenteraad aan om het college te vragen welke concrete (nieuwe) stappen het college eigenstandig wil zetten om de aanbevelingen uit te voeren.

*Kern van aanbeveling over monitoring niet zichtbaar in reactie*

Uit de reactie op aanbeveling 2 'Verbeter de monitoring' kunnen wij niet opmaken of het college en Stichting OKT de aanbeveling in de kern hebben gevat. Daarom willen we rondom het verbeteren van monitoring eerst twee mogelijke misverstanden verhelpen. Daarna lichten we twee elementen uit die we missen in de bestuurlijke reactie.

Ten eerste kan de bestuurlijke reactie gelezen worden alsof wij adviseren dat het college of het OKT zelf effectiviteitsonderzoek gaat doen naar preventieve interventies. Dat is niet wat wij adviseren. Net als het college en Stichting OKT benoemen wij in onze aanbevelingen dat effectiviteit aantonen bij preventieve interventies lastig is. Juist daarom raden we aan om bij het verbeteren van de monitoring breder te kijken dan (prestatie-indicatoren over) effectiviteit. Dat kan volgens ons door systematisch opgehaalde kwalitatieve informatie, proces- en structuurinformatie en beleidstheorie te gebruiken. Deze typen monitoringinformatie geven inzicht in wat Stichting OKT doet (in plaats van wat men bereikt) en doen daarmee meer recht aan de inzet van de OKT-professionals op het preventieve vlak. Ook kan deze monitoringinformatie behulpzaam zijn in het voornemen van het college om beter inzichtelijk te maken wat men doet om de beoogde doelen en doelgroepen te bereiken.

Ten tweede is het niet ons advies om méér te administreren, meten en monitoren. Juist vanwege de risico's die dit meebrengt voor de laagdrempeligheid van preventieve activiteiten en de ervaren lastendruk voor professionals. Net als het college en Stichting OKT benadrukken wij in aanbeveling 2 de noodzaak om in beeld te brengen welke informatie nodig en betekenisvol is om inzicht te krijgen in de preventieve opgave. Vervolgens benadrukken we dat het gaat om *beter* gebruik en begrip van bestaande gegevens en instrumenten, waardoor verbetering van monitoring mogelijk is zonder verhoging van de administratieve lasten.

Naast deze twee mogelijke misverstanden missen we in de reactie twee elementen die wij van belang vinden voor het creëren van meer inzicht in de gehele preventieve opgave. Ten eerste lijkt het college zich in de stappen die het in gang heeft gezet op het gebied van monitoring, opnieuw te focussen op preventieve *groeps*activiteiten. In ons rapport laten we zien hoe een eenzijdige focus op dit deel van de preventieve opgave ertoe heeft geleid dat er nauwelijks iets te zeggen is over de voortgang op de rest van de preventieve opgave. De stappen van het college bieden – ons inziens – een mooie gelegenheid om de focus van monitoring te verbreden naar de gehele preventieve opgave. Ten tweede gaat het college niet in op hoe het meer aandacht gaat besteden aan verdiepende analyse en duiding van verzamelde informatie. Om doorlopend te kunnen leren en verbeteren op de preventieve opgave en binnen het preventieve jeugdveld, vinden wij deze verdieping van groot belang.

We raden het college dan ook nader te concretiseren hoe het hieraan vorm wil geven. We doen de gemeenteraad de suggestie om met het college in gesprek te gaan over bovengenoemde punten.

## Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar *Preventieve jeugdhulp in Amsterdam*. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport. Volgens afspraak maakten we zowel het bestuurlijk rapport als het onderzoeksrapport openbaar op 6 juli 2023, na ontvangst van de korte bestuurlijke reactie. De uiteindelijke bestuurlijke reactie is op 22 augustus integraal opgenomen in het (reeds openbare) bestuurlijk rapport en door ons voorzien van een nawoord.

### 12 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Carolien de Blok (projectleider)
	Rosalie Joosten
	Renée Hoogendijk
	Anita van der Stap (externe onderzoeker)