

Preventieve jeugdhulp in Amsterdam

Onderzoeksrapport

6 JULI 2023

DEFINITIEF

Dit onderzoeksrapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Preventieve jeugdhulp in Amsterdam*.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk rapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Toelichting en leeswijzer	3
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Context van het onderzoek	5
1.3 Opzet onderzoek	14
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	20
2 Beleidskader preventieve opgave Stichting OKT	20
2.1 Inbedding in bredere preventief jeugdbeleid	21
2.2 Bedoeling en inrichting OKT's	29
2.3 Preventieve opgave Stichting OKT	32
2.4 Context uitvoering preventieve opgave Stichting OKT	41
2.5 Uitgangspunten organisatie en werkwijze OKT's	52
2.6 Conclusie	56
3 Uitvoering preventieve opgave	59
3.1 Aanbod preventieve activiteiten	61
3.2 Instrumenten en werkwijzen rondom de preventieve opgave	72
3.3 Conclusie	88
4 Ervaren belemmeringen en risico's in de uitvoering	93
4.1 Preventie en jeugdhulp zijn lastig te verenigen	94
4.2 Druk vanuit de (ver)brede opgave	96
4.3 Verschillen tussen OKA's in omgang met preventie	99
4.4 Verloop en verzuim treffen preventietaken	101
4.5 Onduidelijkheid over positionering OKT	102
4.6 Herverdeling capaciteit ervaren als risico voor preventie op scholen en in de wijk	105
4.7 Conclusie	107
5 Sturing, monitoring en wijze van betrekken raad	108

5.1 Gemeentelijke visie op en inrichting van sturing en monitoring	108
5.2 Hoe sturing en monitoring verloopt	120
5.3 Wijze van betrekken raad	143
5.4 Conclusie	148
Bijlagen	152
Bijlage 1 Inrichting en organisatie OKT Amsterdam	152
B1.1 Oprichting, samenstelling en kernwaarden OKT Amsterdam	152
B1.2 Algemene werkwijze Ouder- en Kindteams	154
Bijlage 2 Tabellen bij hoofdstuk 3 Aanbod preventieve activiteiten	162
Bijlage 3 Afkortingenlijst	175
Bijlage 4 Begrippenlijst	177
Eindnoten	182

Toelichting en leeswijzer

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 1 januari 2015 is de Jeugdwet van kracht en is de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de jeugd in Nederland gedecentraliseerd van stadsregio en Rijk naar gemeenten. Naast het overnemen van de taken (transitie) kregen gemeenten ook de opdracht een omslag te realiseren naar een effectiever, eenvoudiger en efficiënter jeugdstelsel (transformatie). Preventieve jeugdhulp wordt gezien als cruciaal voor een effectief en efficiënt jeugdstelsel, zowel landelijk als door de gemeente Amsterdam. Hieronder beschrijven we enkele ontwikkelingen en observaties die voor ons de aanleiding vormen voor dit onderzoek.

Preventie van groot belang in de transformatie van de jeugdzorg

Een belangrijke motivatie voor de introductie van de Jeugdwet was de ervaren noodzaak om de jeugdhulp efficiënter en effectiever te maken. De zogenoemde preventieve opgave vormt een belangrijke basis onder de beoogde transformatie van de jeugdzorg. Meer preventieve jeugdhulpverlening moet ertoe leiden dat mogelijke problemen eerder gesignaleerd en geadresseerd worden en dat, daarmee, het beroep op zwaardere zorg vermindert. Landelijke adviesraden en kennisinstituten hebben sinds de decentralisatie het belang van inzet op preventie herhaaldelijk onderstreept.¹² Tegelijkertijd blijkt uit landelijke evaluaties dat in veel gemeenten niet zichtbaar is dat op grote schaal wordt ingezet op preventie¹³ en het op zijn minst onduidelijk is of de beoogde verschuiving van individuele (specialistische), naar algemene (preventieve) voorzieningen plaatsvindt.¹¹

Preventie van groot belang in het Amsterdamse jeugdveld

Het Amsterdamse gemeentebestuur onderschrijft het belang van preventie in het jeugdveld. In navolging van de landelijke doelstellingen van de transformatie, streeft de

¹ Zo pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een recent rapport over de houdbaarheid van de zorg in Nederland voor een langdurige, stabiele investering vanuit de overheid in preventie, als tegenwicht tegen de stijgende zorgvraag onder andere bij de jeugdzorg. Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*, WRR-Rapport 104, Den Haag: WRR, 2021.

² Ook de SER vraagt onder meer via de Initiatiegroep Preventieakkoord om aandacht voor en inzet op een integraal preventiebeleid. Zie bijvoorbeeld de brief aan de vaste Kamercommissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 maart 2022. Ook cliënten, professionals en jeugdhulpaanbieders pleiten hiervoor in *Onze jeugd verdient beter. Agenda als nieuwe start voor de transformatie van de jeugdhulp*, 11 april 2022, evenals de Werkplaats Sociaal domein Amsterdam in *De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein*, maart 2021.

³ Gemeenten die worden gezien als koploper in de transformatie en waarbij de jeugdhulp budgettair beheersbaar is gebleven, hebben met elkaar gemeen dat zij duidelijk hebben geïnvesteerd in preventie en vroegsignalering. Bron: Verwey Jonker Instituut, *Eigenwijs transformeren*, maart 2021.

gemeente Amsterdam naar een doelmatig en doeltreffend preventief jeugdbeleid. Raadsleden brachten het onderwerp de afgelopen jaren regelmatig ter sprake en ook de wethouder benadrukte het belang van preventie herhaaldelijk. Onder andere door te stellen dat er niet bespaard mag worden op preventie, dat overschrijdingen in de specialistische jeugdzorg niet ten koste mogen gaan van preventie en dat preventie de 'kracht' vormt van het Amsterdamse jeugdstelsel.⁴ De beleidsredenering is dat meer inzet op preventie uiteindelijk zorgt voor lagere uitgaven aan specialistische jeugdhulp.⁵ Als preventie in de praktijk niet goed van de grond komt, valt de basis onder (de transformatie van) het Amsterdamse jeugdzorgveld weg.

Ouder- en Kindteams beoogde verantwoordelijke partij in de uitvoering

De gemeenteraad heeft in 2013 met het *Koersbesluit Om het Kind* (hierna: *Koersbesluit*) vastgesteld hoe hij de transformatie in Amsterdam wilde invullen. Het Ouder- en Kindteam Amsterdam (hierna: OKT) is toen aangewezen als belangrijke verantwoordelijke partij voor het uitvoeren van de preventieve opgave vanuit de Jeugdwet.⁶ Het OKT zou vanuit deze rol de taak krijgen om het opvoedkundig klimaat in de buurt te versterken en opvoed- en opgroei-ondersteuning te bieden.⁷ Het preventieve jeugdhulpaanbod vanuit het OKT zou daarnaast gericht worden aangevuld met de inkoop van flexibel aanbod, om zo te voorzien in de lokale zorgbehoefte in de wijk. In latere beleidsdocumenten is deze beoogde spilfunctie van het OKT in het uitvoeren van de preventieve opgave herhaald en vastgelegd in de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT met preventieve basistaken vanuit de Jeugdwet.⁸

Samenvattend

Het belang van preventie - voortkomend uit de Jeugdwet - als cruciale schakel in een effectief en efficiënt jeugdhulpstelsel en gebrek aan duidelijkheid op landelijk niveau over het plaatsvinden van de beoogde inzet van gemeenten op preventie, vormen voor ons de aanleiding om onderzoek te doen naar het preventieve jeugdbeleid in Amsterdam. Gezien de toebedeelde spilfunctie en opdracht met daarin preventieve basistaken, richten we ons onderzoek met name op Stichting OKT.⁸ We gaan na hoe Stichting OKT uitvoering geeft aan

⁴ Zie onder meer notulen van raadscommissie ZJS, 5 september 2019; Raadscommissie ZJS 18 juni 2020; Raadscommissie ZJS, 22 oktober 2020.

⁵ De ambtelijke organisatie gaf bij de start van dit onderzoek aan dat er een ontwikkeling gaande is in het denken over de rol van preventie in het jeugdhulpstelsel, waarbij niet langer zonder meer wordt aangenomen dat inzet op preventie leidt tot lagere instroom (en daarmee uitgaven) elders in het jeugdhulpstelsel. Bron: Rekenkamer Amsterdam, gespreksverslag, 19 mei 2022.

⁶ Ten tijde van het Koersbesluit was nog niet besloten over de organisatievorm en werd deze in het midden gelaten. Daarom spreken we hier over 'het OKT'.

⁷ Ook geven de OKT's vanuit de jeugdgezondheidszorg uitvoering aan de Wet publieke gezondheid. Taken die hierbinnen worden uitgevoerd - vaccinatie, signalering en monitoring - worden ook gezien als een vorm van preventie.

⁸ Hiermee bedoelen we niet alleen de dagelijkse uitvoering van de preventieve jeugdhulptaak door de OKT's zelf, maar ook hoe de OKT's zich verhouden tot andere relevante partijen in de uitvoering van preventieve activiteiten.

de preventieve opgave die ze krijgt vanuit de gemeente, waar ze mogelijk tegenaan loopt bij het uitvoeren van deze opgave en hoe de gemeente daar invloed op uitoefent.

1.2 Context van het onderzoek

In deze paragraaf schetsen we verschillende elementen die van belang zijn in de context van ons onderzoek. We staan eerst stil bij de vraag wat preventie inhoudt. Vervolgens schetsen we beknopt de plek van preventie in het Amsterdamse jeugdstelsel. Daarna benoemen we de belangrijkste partijen in de uitvoering van preventie en schetsen we de context qua budget voor en bereik van het brede preventieve aanbod in Amsterdam.

1.2.1 Wat is preventie?

Volgens het Nederlands Jeugdinstituut is preventie als volgt te definiëren: “problemen voorkomen, beginnende problemen in goede banen leiden en voorkomen dat problemen terugkomen.”^{vi9} Een breed palet aan interventies en programma’s kan tot preventie worden gerekend. Er zijn drie niveaus van preventie te onderscheiden:^{vii}

- 1 *Universele preventie*. Dit niveau van preventie is gericht op alle kinderen en hun opvoeders, bijvoorbeeld voor het versterken van sociale, emotionele en morele competenties;¹⁰
- 2 *Selectieve preventie*. Dit niveau richt zich op groepen kinderen, jongeren en opvoeders met een verhoogd risico op problemen, bijvoorbeeld voor het versterken van opvoedvaardigheden van ouders rondom het omgaan met opstandig gedrag;
- 3 *Geïndiceerde preventie*. Bij dit niveau van preventie gaat het om individuele kinderen, jongeren en opvoeders met een verhoogd risico op problemen, en om jeugdigen en opvoeders met een beginnend probleem, bijvoorbeeld het leren omgaan met depressie of angstklachten.

Hoewel het nut van preventie breed wordt onderschreven, is het lastig om te bewijzen dat preventie in algemene zin effect heeft, ook financieel. Dit komt onder meer doordat de effecten moeilijk volledig zijn toe te schrijven aan preventiemaatregelen en effecten pas na langere tijd zichtbaar worden.^{viii} Uitkomsten van onderzoek naar het effect van preventie zijn dan ook niet eenduidig en (mede) afhankelijk van het gekozen perspectief. Op stelselniveau constateerde onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in 2020 dat preventie en vroegsignalering gefinancierd vanuit het Jeugdwetbudget een kostenopdrijvend effect hebben en dat de kosten op stelselniveau daardoor niet zonder meer zullen dalen. De belangrijkste reden is volgens AEF dat de effecten van preventie

⁹ In het onderzoek zijn we nagegaan hoe de gemeente Amsterdam preventie heeft gedefinieerd en wat zij daaronder verstaat.

¹⁰ Het NJi noemt het preventieprogramma Taakspel als voorbeeld. Dit is een groepsgericht programma voor basisschoolleerlingen waarbij leerlingen middels een spel leren zich beter aan klassenregels en regels op de speelplaats te houden. Zie [website van het NJi](#) voor meer informatie.

klein zijn en er meer problemen worden gesignaleerd.^{IX11} Tegelijkertijd laten verschillende internationale overzichtsstudies zien dat preventieve interventies bij kinderen en jongeren (kleine) effecten kunnen hebben op het voorkomen van problemen, het in goede banen leiden van beginnende problematiek en voorkomen dat problemen terugkomen. Het kan bovendien een kostenbesparend effect hebben, voor zover kinderen en opvoeders minder intensieve zorg nodig hebben. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) geeft aan dat losse preventieve interventies een klein effect hebben, maar dat alle kleine effecten samen kunnen leiden tot een omvangrijk en duurzaam resultaat als in de uitvoering aan een aantal voorwaarden¹² wordt voldaan.^X Bovendien kan preventie zorgen voor besparingen op andere beleidsterreinen dan jeugdzorg, bijvoorbeeld op school- en arbeidsverzuim en de inzet van justitie en gezondheidszorg.^{XI}

1.2.2 Preventie in het Amsterdamse jeugdstelsel

Preventie als een van de drie onderdelen van het jeugdveld

Preventie werd de afgelopen jaren in de bestuursrapportages over het jeugdstelsel beschreven als een van de drie onderdelen van het jeugdveld in Amsterdam. De andere twee onderdelen zijn de (hoog)specialistische jeugdhulp en coördinatie en regie op gezinnen.¹³ Specialistische jeugdhulp is aan de orde wanneer een meer intensieve aanpak en/of specifieke expertise is gevraagd. Deze hulp wordt geboden door zorgaanbieders gecontracteerd door de gemeente en om toegang te krijgen is een indicatie nodig.¹⁴¹⁵ Onder coördinatie en regie op gezinnen vallen onder meer de werkzaamheden geleverd door gecertificeerde instellingen gericht op jeugdbescherming en jeugdreclassering, en de specifieke aanpak van de gemeente Amsterdam gericht op gezinnen met meervoudige problematiek.¹⁶ Onderstaande figuur 1.1 geeft een schematisch overzicht van het bredere jeugdhulpstelsel in 2021 en het continuüm van aanbod daarbinnen. De partijen in de groene vlakken, waaronder het OKT en het Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ) spelen een prominente rol in de inrichting en uitvoering van het preventieve jeugdveld in Amsterdam.

¹¹ Het NJI plaatste een aantal kritische noten bij het AEF-rapport, zie:

<https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Reactie-Nji-op-AEF-rapport-Stelsel-in-groei.pdf>

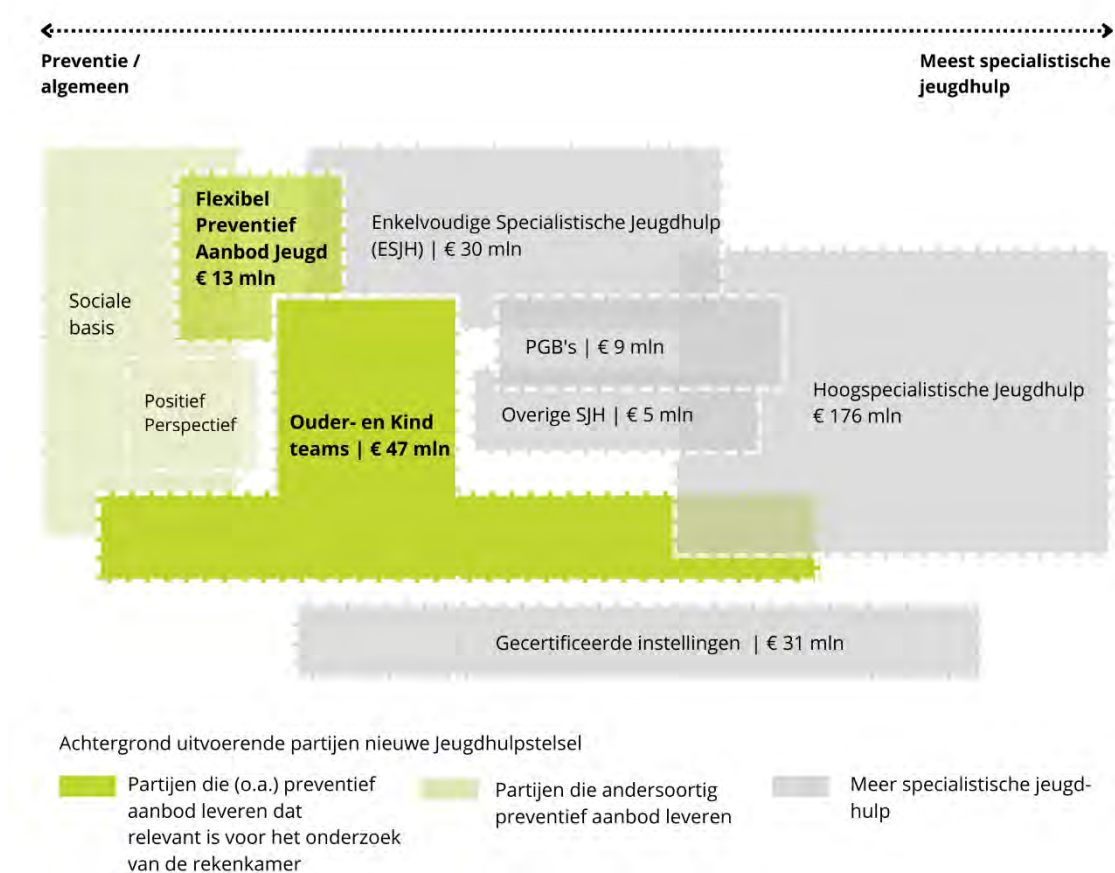
¹² De algehele aanpak moet doelgericht en samenhangend zijn, de interventies die gebruikt worden moeten bewezen effectief zijn én de interventies moeten goed worden uitgevoerd. Het gebruik van data- en sturingsinformatie is van belang om de ontwikkeling te monitoren.

¹³ Zie bijvoorbeeld de bestuursrapportages uit 2017, 2018, 2019 en 2020. In de bestuursrapportage van 2021 wordt een nieuwe opbouw van de rapportages aangekondigd.

¹⁴ In ons rapport *Jeugdhulp in Amsterdam* uit 2020 gaan we uitgebreid in op de specialistische jeugdhulp in Amsterdam. Zie: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/jeugdhulp-in-amsterdam/>

¹⁵ Specialistische jeugdhulp kan zowel enkelvoudig als (hoog)specialistisch zijn en gefinancierd worden vanuit een PGB of in natura.

¹⁶ De (O)MPG+-aanpak, gericht op procesmanagement in de hulp aan complexe (overlastgevende) multiprobleemgezinnen.

Figuur 1.1 - Continuüm van aanbod binnen Amsterdams jeugdhulpstelsel¹⁷

Breed preventief aanbod

De gemeente voorziet in een aanbod van preventieve jeugdhulp dat bestaat uit (preventieve) jeugdgezondheidszorg, algemene opgroei- en opvoedondersteuning en meer specifieke preventieve activiteiten.^{XII18} Onder de (preventieve) jeugdgezondheidszorg worden het basispakket jeugdgezondheidszorg en het Rijksvaccinatieprogramma uitgevoerd vanuit de Wet publieke gezondheid, en ook maatwerk jeugdgezondheidszorg vanuit de Jeugdwet. De algemene opgroei- en opvoedondersteuning beslaat een groot aanbod van cursussen en trainingen gericht op ouders en jeugdigen zowel in groepsverband als individueel. De door de gemeente voorziene specifieke preventieve activiteiten zijn gericht op bepaalde risicogroepen of beginnende klachten. Het geheel van deze preventieve activiteiten wordt ook wel de *algemene voorzieningen* van de jeugdhulp

¹⁷ Figuur 1.1 is gebaseerd op Gemeente Amsterdam, *Collegebesluit inkoop preventieve en enkelvoudige specialistische jeugdhulp 2024 - 2026*, Voordracht voor de collegevergadering van 1 maart 2022; Gemeente Amsterdam, *Stand van zaken jeugd Amsterdam, Rapportage jeugd 1e helft 2021*, december 2021, p. 6. Groene accenten zijn aangebracht door de Rekenkamer Amsterdam.

¹⁸ Onder het mom van intensieve vrijwillige zorg financiert de gemeente ook hulp vanuit de preventieve jeugdbescherming. Gezien het specifieke karakter van dit type hulp beschouwen wij het, hoewel ook preventief van aard, van een andere orde dan de meer generieke preventieactiviteiten zoals de gemeente die organiseert.

genoemd.¹⁹ Het preventieve aanbod is in principe vrij toegankelijk; er is geen individueel besluit van het college voor nodig.²⁰ Jeugdigen en/of hun ouders kunnen participeren in dit aanbod op eigen initiatief of bijvoorbeeld naar aanleiding van een bezoek aan de huisarts of contact met het OKT of school.^{XIII21}

Drie uitvoerende partijen en één programma in preventieve jeugdveld

Er zijn op hoofdlijnen drie (clusters van) partijen die het preventieve aanbod in Amsterdam verzorgen:

- 1 de Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT),
- 2 de organisaties die het aanvullend ingekocht aanbod verzorgen (gebundeld in het 'Flexibel Preventief Aanbod Jeugd', FPAJ)²² en
- 3 de Sociale basis in de stadsdelen (sociale basis jeugd).^{XIV}

Het programma *Positief Perspectief* maakt ook onderdeel uit van de preventieve infrastructuur.²³

In het *Koersbesluit* is het OKT benoemd als eerst verantwoordelijke partij voor het preventieve aanbod in wijken en buurten.²⁴ Ook in latere (beleids)documenten geeft de gemeente aan dat het OKT een 'spilfunctie' vervult in de preventieve structuur. Bij het OKT kunnen jeugdigen of ouders terecht die extra ondersteuning kunnen gebruiken vanuit universele (door JGZ), selectieve en geïndiceerde preventie. Voor hen is er onder meer het aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning (O&O).²⁵ Bij het FPAJ kunnen jeugdigen, ouders of gezinnen terecht die extra ondersteuning nodig hebben vanwege verhoogde risico's (selectieve preventie) of beginnende problemen (geïndiceerde preventie).^{XVXVI} Het FPAJ-

¹⁹ Ook de specialistische hulp op het speciaal onderwijs is een algemene voorziening. Hoewel het hierbij wel gaat om specialistische hulp, is deze vrij toegankelijk beschikbaar op locaties voor speciaal (basis)onderwijs en praktijkonderwijs. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jeugdstelsel Amsterdam, Bestuursrapportage 2018*, p. 12.

²⁰ De tegenhanger is de zogenaamde *individuele voorziening*. Om toegang te krijgen tot deze voorzieningen is een besluit van het college op individueel niveau nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de specialistische jeugdhulpvoorzieningen.

²¹ Voor sommige typen aanbod geldt dat ouders of jeugdigen wel moeten voldoen aan de criteria die voor het aanbod gelden. Bijvoorbeeld omdat het aanbod is gericht op een specifieke problematiek of doelgroep.

²² Dit gedeelte van het aanbod wordt verzorgd door verschillende zorgaanbieders die hiervoor door de gemeente worden gecontracteerd. Bij dit deel van het preventieve aanbod zijn dus meerdere partijen betrokken.

²³ De GGD is ook een belangrijk cluster dat preventie verzorgt in het kader van de jeugdgezondheidszorg (onder meer het programma Gezonde en Kansrijke Start). Ook wordt er vanuit aanpalende beleidsterreinen, zoals onderwijs en sport, preventieve dienstverlening aangeboden. Dit onderzoek richt zich op de preventieve jeugdhulptaak vanuit de Jeugdwet. Daarmee vallen de jeugdgezondheidszorg en preventie op aanpalende beleidsterreinen buiten de scope van het onderzoek.

²⁴ Ten tijde van het Koersbesluit was nog niet besloten over de organisatievorm en werd deze in het midden gelaten. Daarom spreken we hier over 'het OKT'.

²⁵ De gehele opdracht van de gemeente aan het OKT is breder; het OKT biedt ook jeugdhulp en toegang tot specialistische jeugdhulp. Zie hoofdstuk 2.

aanbod bestaat uit informatie en advies, trainingen en cursussen, en begeleiding op zes thema's²⁶: ouderschap en gezin, psychosociaal functioneren, risicojongeren, seksuele weerbaarheid, passende kinderdagopvang en familiegroepsplan.^{27XVII} De sociale basis jeugd²⁸ bestaat uit een breed en laagdrempelig aanbod van activiteiten en ondersteuning in de eigen buurt of wijk, om zelfredzaam te zijn, talenten te ontwikkelen en mee te doen in de stad.^{XVIII} Vanuit de gemeente is de sociale basis jeugd belegd bij de stadsdelen. Ten opzichte van het (meer generalistische) OKT vult het FPAJ het preventieve aanbod aan op specialisme. Het FPAJ is meer gespecialiseerd dan de sociale basis jeugd, maar niet zodanig dat het curatieve individuele specialistische voorzieningen betreft.^{XIX}

Figuur 1.1 laat zien dat, aanvullend op de drie hoofdonderdelen, het programma Positief Perspectief eveneens deel uitmaakt van het preventieve jeugdveld. Dit programma bestond in de periode 2019-2022 en richtte zich op preventie van jeugdproblematiek met een veiligheidsaspect.²⁹ De focus van het stadsbrede programma lag op de ontwikkelbuurten in de stadsdelen Noord, Nieuw-West en Zuidoost.^{XX}

In dit onderzoek richten we ons primair op de uitvoering van de preventieve taak zoals die voortkomt vanuit de Jeugdwet en wordt aangestuurd door de 'centrale stad'. Dat betekent dat we ons richten op de uitvoering van preventieve jeugdhulpactiviteiten door het OKT.³⁰

Budget

De kosten voor het OKT³¹ worden gefinancierd vanuit de gemeentelijke programmabegroting Jeugd. De totale kosten voor het OKT schommelen vanuit de programmabegroting gezien tot 2020 rond de € 60 miljoen per jaar en daarna rond de € 45 miljoen.³² De kosten voor het OKT omvatten meer dan alleen uitgaven aan preventieve activiteiten. Ook het budget voor de jeugdgezondheidszorg (tot 2020), de lichte jeugdhulp

²⁶ Het huidige FPAJ-aanbod is middels een aanbesteding per 1 januari 2019 themagericht ingekocht. De huidige inkoopcontracten voor 2019 waren het resultaat van een onderhandse aanbesteding en waren erop gericht om het van voor 2015 bestaande aanbod vanuit onder andere de stadsdelen om te zetten naar een centrale inkoopovereenkomst. De specificatie en opdracht aan de aanbidders was daarmee gelijk aan het aanbod wat men daarvoor leverde. Bron: Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie Flexibel Preventief Aanbod Jeugd 2019 - 2021*, 18 april 2018.

²⁷ Ook is er aanbod voor vrijwilligers en professionals gericht op deskundigheidsbevordering.

²⁸ Dit wordt ook wel het aanbod Jeugdwelzijn binnen de Sociale basis genoemd.

²⁹ Vóór de zomer van 2023 wordt nieuw ontwikkeld beleid verwacht, gericht op het versterken van het jongerenwerk met een bijzondere focus op de doelgroep met (risico op) veiligheidsproblematiek.

³⁰ Daar waar de verwevenheid tussen taken die voortkomen vanuit de Wpg en de Jeugdwet groot is of waar ontwikkelingen in niet-preventietaken de wel-preventietaken beïnvloeden, betrekken we ook informatie over de OKT-taken rondom jeugdgezondheidszorg, bieden van jeugdhulp en signaleren van en toeleiden naar (hoog)specialistische jeugdhulp. Zie ook hoofdstuk 8.

³¹ De gemeente geeft alleen het totaalbudget weer van de netwerkorganisatie OKT Amsterdam.

³² Vanaf 2020 zijn de budgetten voor de JGZ overgeheveld naar de GGD, dit veroorzaakt een daling in budget en kosten vanaf 2020.

en andersoortige kosten, zoals huisvesting, vallen hieronder.³³ In hoofdstuk 5 gaan we uitgebreider in op het budget voor Stichting OKT.

Inrichting en organisatie OKT Amsterdam op hoofdlijnen

In deze paragraaf geven we ter inleiding op het OKT Amsterdam (het OKT) een beeld op hoofdlijnen van de inrichting en organisatie. Een uitgebreidere versie van deze tekst hebben we opgenomen in Bijlage 1. Het OKT wordt gevormd door de Stichting OKT³⁴, de GGD Jeugdgezondheidszorg en de Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra (SAG).³⁵

Binnen het OKT draagt Stichting OKT primair zorg voor taken die voortkomen uit de Jeugdwet. Dit betreft onder meer preventieve werkzaamheden (informatie, advies, hulp en ondersteuning) onder de algemene voorzieningen, jeugdhulp en het vormt het gemeentelijke toegangsportaal tot de specialistische jeugdhulp.^{xxi} De GGD en SAG voeren het basispakket jeugdgezondheidszorg en het Rijksvaccinatieprogramma uit, voortkomend vanuit de Wet publieke gezondheid (Wpg) evenals (deels) taken vanuit de Jeugdwet.³⁶

Breed eigen aanbod voor een brede doelgroep

Als integrale organisatie biedt het OKT een breed palet aan preventie, wijkgerichte jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg, vanuit de visie: “In Amsterdam hebben we een gezamenlijk doel: kinderen en jongeren in Amsterdam groeien gezond en veilig op en ontwikkelen zich tot veerkrachtige volwassenen die met vertrouwen de toekomst tegemoet gaan. Wij doen wat nodig is, zodat kinderen, jongeren en hun ouders grip houden of krijgen op hun leven.”^{xxixxiii}

Het OKT rekent alle (aanstaande) ouders/verzorgers en kinderen van 0 tot 18 jaar tot zijn doelgroep. Voor deze brede doelgroep biedt het OKT als geheel een scala aan diensten aan; van vaccinaties en (preventieve) logopedie (vanuit Wpg), tot (preventief) trainingsaanbod en (lichte) jeugdhulp (vanuit de Jeugdwet).³⁷

Gebiedsgericht en multidisciplinair

Het OKT is via wijkteams - de Ouder- en Kindteams - in 22 werkgebieden actief.³⁸³⁹ De teams zijn multidisciplinair en worden gevormd door professionals met verschillende expertises. Stichting OKT zet teamleiders, Ouder- en Kindadviseurs (OKA's) en jeugdpsychologen in. De JGZ (GGD en SAG) zet jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen,

³³ In de cijfers zoals gepresenteerd in de bestuursrapportages worden ook de apparaatskosten Jeugd verdeeld over de verschillende posten vallend onder Jeugd.

³⁴ Vanaf 2019, daarvoor bestond het OKT uit een joint venture tussen verschillende partijen.

³⁵ Het samenwerkingsverband heeft geen overkoepelende directie of medewerkers in dienst.

³⁶ De jeugdgezondheidszorg voert deels taken uit vanuit – en verbindt met taken in – de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet, en sluit aan op taken vanuit Passend Onderwijs en de Participatiewet. Binnen het Ouder- en Kindteam leveren jeugdgezondheidszorgprofessionals laagdrempelige preventieve zorg. Bron: JGZ, *Basispakket jeugdgezondheidszorg*, 2018.

³⁷ Zie www.okt.nl voor een actueel overzicht van het aanbod aan zorg en ondersteuning.

³⁸ De Stichting OKT telde in 2021 in totaal 474,9 fte en had 555 werknemers in dienst.

³⁹ Tot 2021 bestonden naast deze reguliere teams, twee aparte teams gericht op het voortgezet onderwijs: de vo-teams.

doktersassistenten en Ouder- en Kindteam-assistenten in.⁴⁰ Figuur 1.2 geeft de organisatie en samenstelling van een OKT weer. In 2021 bestond een gemiddeld team gezien vanuit de professionals van Stichting OKT uit 15,9 fte, waarvan het overgrote deel (13,7 fte) OKA is.

Figuur 1.2 - Organisatie en samenstelling Ouder- en Kindteams^{XXIV}



Werken als spil in het jeugdveld, vanuit een generalistische basis

Professionals van het OKT werken volgens het uitgangspunt van de generalistische basis.^{XXV} Het betekent dat elke professional - ongeacht diens achtergrond - werkt vanuit dezelfde algemene kennis en kunde op de doelgroepen en thema's van het OKT. Alle professionals moeten basiskennis hebben over opvoeden, opgroeien en ouderschap, over de doelgroepen jonge kinderen en jongeren en over wijkgericht werken, veiligheid en meervoudige problematiek. Een professional kan meer deskundig zijn op een specifieke doelgroep of specifiek thema, bijvoorbeeld op wijkgericht werken en/of het geven van trainingen over opvoed- en opgroeiondersteuning.

OKA's screenen en verwijzen door, leveren zelf opvoed- en opgroeiondersteuning en jeugdhulp, verbinden verschillende specialistische domeinen met elkaar, bieden coaching en coördinatie van zorg en stemmen af met andere domeinen zoals politie, veiligheid, wonen, werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs en

⁴⁰ Recent is er een nieuwe functie toegevoegd aan de teams: werkbegeleiders die professionals binnen de teams ondersteunen. Bron: Gespreksverslag, 13 maart 2023.

volwassenenzorg. Er zijn in de formele functieverdeling geen OKA's die zich richten op één of een beperkt aantal van voorgenoemde taken; zo zijn er bijvoorbeeld geen aparte preventiemedewerkers (maar wel medewerkers die hier meer deskundig op zijn, zie vorige alinea).

Laagdrempelig en wijkgericht

Alle teams hebben een inloopspreekuur waar ouders of jeugdigen zonder afspraak kunnen aankloppen met allerlei hulp- en adviesvragen die met opvoeden en opgroeien te maken hebben. Vragen kunnen ook telefonisch of via chat gesteld worden.^{xxvi}

Sinds haar oprichting legt het OKT de nadruk op het belang van wijkgericht werken, ingevuld als actieve samenwerking met informele en formele, maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren in de wijk. Er is aansluiting bij alle scholen (primair- en voortgezet onderwijs), huisartsen, jongerenwerk en andere relevante voorzieningen en initiatieven in de wijk. Vanaf 2021 richt het OKT zich - in navolging van wat de gemeente Amsterdam wil - op meer inzet en aandacht voor de meest kwetsbaren / de meest kwetsbare gebieden en de meest kwetsbare scholen.

Bredere beleidscontext en ontwikkelingen in het preventieve (beleids)veld

Het Amsterdamse preventief jeugdbeleid staat niet op zichzelf. Enerzijds is er een historische context; de gemeente vervulde ook voor de decentralisatie in 2015 al een rol in het preventief jeugdbeleid (zie kader). Anderzijds zijn er belangrijke raakvlakken (en gezamenlijke opgaves) met andere beleidsdomeinen. Het preventief jeugdbeleid is ingebed in het sociaal domein, waarbinnen zelfredzaamheid, volwaardig meedoen, gelijke kansen, en gezond en veilig opgroeien van jeugdigen centraal staan.⁴¹ Het *Koersbesluit* benoemt raakvlakken met het onderwijs, de maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, gezondheidszorg en de jeugdbeschermings- en jeugdstrafketen. Ten slotte is er het bredere preventieve beleidsveld dat (naast jeugd) is gericht op volwassen Amsterdammers en verschillende doelgroepen daarbinnen.

Preventief jeugdbeleid voor de decentralisatie in 2015

Voor de decentralisaties in 2015 vervulde de gemeente ook een rol binnen het jeugdveld, waaronder in de vorm van preventieve voorzieningen. Voor de stelselwijziging beperkte het gemeentelijke jeugdbeleid zich tot de jeugdgezondheidszorg (jgz), op preventie gerichte opvoed- en opgroei-ondersteuning, jongerenwerk en specifieke doelgroepaanpakken rond bijvoorbeeld zwervjongeren, jeugdcriminaliteit en voortijdig schoolverlaten.^{xxvii} Het preventieve jeugdbeleid (jgz en Wmo-taken rond jeugd) werd in 2014 een stedelijke verantwoordelijkheid, die aanvankelijk bij de stadsdelen belegd was.

Het Amsterdamse jeugd- en zorgveld is voortdurend in ontwikkeling en datzelfde geldt voor het bredere preventieve beleidsveld. Op zowel preventie als in het jeugdveld zijn

⁴¹ Voor een uitgebreide bespreking hiervan, zie Rekenkamer Amsterdam, *Onderzoeksrapport Jeugdhulp in Amsterdam*, december 2020, hoofdstuk 5.2.1.

recent een aantal ontwikkelingen ingezet, waarvan we hieronder de vier meest relevante benoemen. Deze spelen - met uitzondering van de gemeentelijke aanbesteding op het aanvullend preventief aanbod - geen directe rol in het onderhavige onderzoek. Maar we vinden het wel van belang om deze ontwikkelingen op hoofdlijnen te benoemen, omdat ze een beeld geven van de in beweging zijnde context waarbinnen de bevindingen van het huidige onderzoek uiteindelijk hun weg moeten vinden.

Nieuwe aanbesteding aanvullend preventief aanbod^{xxviii}

In 2023 is een nieuwe aanbesteding ingezet voor de inkoop van preventief aanbod voor jeugdigen en ouders; de aanvullende preventieve opgroei- en opvoedondersteuning (APOO). Nieuwe contracten gaan per 1 januari 2024 in. Het APOO vervangt het Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ). De gemeente wil meer samenhang creëren in het preventieve aanbod en het aanbod daar organiseren waar dit het best tot zijn recht komt.^{xxix} De gemeente beoogt daarom een beperkt aantal aanbieders taakgericht te contracteren. Dat wil zeggen dat er een vast budget per aanbieder komt om een bepaalde taak te realiseren.^{xxx} De te contracteren aanbieders bieden preventieve ondersteuning voor jeugdigen en ouders in een kwetsbare situatie bij wie beginnende problematiek speelt, of bij wie een hoog risico op het ontwikkelen daarvan bestaat. Het gaat om ondersteuningsaanbod op de thema's mentaal welbevinden, ouderschap en opvoeden en gezonde seksuele ontwikkeling.

Amsterdam Vitaal en Gezond^{xxxi}

In Amsterdam Vitaal en Gezond werkt de Gemeente Amsterdam samen met verschillende partijen aan toekomstbestendige zorg en het verbeteren van het welzijn, de gezondheid en vitaliteit van Amsterdammers. De gezamenlijke ambitie is dat alle Amsterdammers gelijke kansen op goede gezondheid hebben in 2040 en dat alle kwetsbare Amsterdammers tien gezonde levensjaren extra in 2040 hebben. Omdat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van zorg in Amsterdam steeds verder onder druk komt te staan, zetten de partijen zwaar in op preventie. Binnen Amsterdam Vitaal en Gezond zijn verschillende coalities gevormd; het OKT is lid van de coalitie Jeugd en Gezin.

Ontwikkelagenda Jeugd^{xxxii}

De Ontwikkelagenda Jeugd is opgesteld in een samenwerkingsverband tussen de gemeente Amsterdam en de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel. De centrale doelstelling is dat de onderwerpen die zijn opgenomen in de agenda direct en concreet bijdragen aan een betere ondersteuning van de jeugdige en zijn of haar gezin/leefomgeving. Preventie staat niet specifiek genoemd op de agenda, maar vormt wel onderdeel van de bredere jeugd(zorg)context waarbinnen de betrokken gemeenten meerjarig werken aan verschillende ontwikkelingen en opgaven.

Hoofdlijnenbesluit herinrichting sociale basis^{xxxiii}

Sinds 2019 wordt nagedacht over hoe de sociale basis opnieuw ingericht kan worden, bijvoorbeeld aan de hand van het Stedelijk kader Samen Vooruit. Daarnaast zijn vanaf 2020 jaarlijks Gebiedsgerichte uitwerkingen (GGU's) vastgesteld door de Dagelijks Besturen in de stadsdelen en het stadsgebied. In deze uitwerkingen wordt de opgave per

gebied beschreven. Met het nieuwe *Hoofdlijnenbesluit herinrichting sociale basis 2025* wil de gemeente de gebiedsopgave op hoofdlijnen meerjarig vastleggen voor de periode 2025-2028. Daarbinnen gaat het onder meer over het meerjarig subsidiëren van kernpartners en gebiedsspecifieke partners die een cruciale rol vervullen in de opgave in de gebieden en alliantievorming met een overzichtelijk aantal partners. Bovendien wil de gemeente meer focus op evidence based werken, monitoring, verantwoording en informatievoorziening per gebied, vereenvoudiging van het subsidiestelsel, vermindering van administratieve lastendruk en uitwerken van strategisch partnerschap.

1.3 Opzet onderzoek

1.3.1 Doelstelling

In de Amsterdamse transformatie van het jeugdveld - die vanaf 2015 is ingezet - speelt preventieve jeugdhulp een belangrijke rol. In de uitvoering van het preventieve jeugdbeleid was en is een spilfunctie voorzien voor het Ouder- en Kindteam Amsterdam.

In dit onderzoek gaan we na hoe de dagelijkse uitvoeringspraktijk van het OKT verloopt - met de focus op de preventieve opgave vanuit de Jeugdwet die via een gemeentelijke opdracht is belegd bij Stichting OKT - en hoe de gemeente Amsterdam daar invloed op uitoefent. We kijken of er iets verbeterd kan worden en zo ja wat, met name gezien vanuit de sturing die de gemeente Amsterdam geeft aan de uitvoering.

Met dit onderzoek willen we de raad voorzien van informatie over de beleidsuitvoering. De raad heeft met het *Koersbesluit* bepaald hoe hij uitvoering wilde geven aan de preventieve opgave in het jeugdveld. De opdracht voor Stichting OKT vloeide daaruit voort.^{xxxiv} Om de raad te ondersteunen in het uitvoeren van zijn controlerende en kaderstellende taak in dit beleidsveld, beogen we de raad te voorzien van informatie over hoe de uitvoering van en de sturing op het preventief jeugdbeleid mogelijk verbeterd kan worden. Dit met in het achterhoofd de gemeentelijke transformatiedoelen.

1.3.2 Onderzoeksvraag

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

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, stellen we de volgende deelvragen:

- 1 Hoe moet volgens de gemeente de preventieve opgave door de Ouder- en Kindteams worden uitgevoerd (en welke doelen wil de gemeente daarmee bereiken)?
- 2 Hoe verloopt de uitvoering van de preventieve taak door de Ouder- en Kindteams (en welke resultaten worden daarmee bereikt)?

- 3 Welke knelpunten en risico's belemmeren de Ouder- en Kindteams in het uitvoeren van hun preventieve taak (en het behalen van de resultaten)?
- 4 Pakt de gemeente de door haar beïnvloedbare knelpunten en risico's in de uitvoering van de Ouder- en Kindteams' preventieve taak adequaat aan?

Met deelvraag 1 brengen we in beeld hoe het bredere preventieve jeugdveld en jeugdbeleid - en daarbinnen de rol en taak van de Ouder- en Kindteams - bedoeld waren. In de beantwoording van deze vraag streven we naar een oordeel over de mate waarin de gemeente Amsterdam een goed kader voor de uitvoeringspraktijk heeft neergezet; vormt het een logisch, consistent en onderbouwd geheel waar passende besluitvorming aan ten grondslag ligt? Om antwoord te geven op deelvraag 2 beschrijven en analyseren we het preventief aanbod en de instrumenten en werkwijzen die Stichting OKT gebruikt om de preventieve taak uit te voeren. Dat doen we vanuit het oogpunt van de preventieve opgave die Stichting OKT van de gemeente gekregen heeft. In deelvraag 3 nemen we de uitvoeringspraktijk als uitgangspunt en beschrijven we de knelpunten en risico's die professionals van Stichting OKT zeggen te ervaren. In deelvraag 4 richten we ons op de vraag in hoeverre de gemeente Amsterdam het OKT ondersteunt in het uitvoeren van zijn preventieve taak en wat de gemeente daarvoor doet. We streven naar een oordeel over de mate waarin de gemeente adequate sturing geeft aan de uitvoering.

1.3.3 Afbakening

Het startpunt voor dit onderzoek is de preventieve taak die vanuit de Jeugdwet is belegd bij gemeenten: opvoeding versterken en professionele opvoed- en opgroeiondersteuning bieden. Binnen dit beleidsveld richten we ons op de uitvoering van het Amsterdamse preventieve jeugdbeleid door Stichting OKT, die hierin een spilfunctie is toebedeeld door de gemeente en een jaarlijkse opdracht om taken binnen - onder andere - het preventieve jeugdveld uit te voeren.

Het Amsterdamse jeugdveld, en daarbinnen het preventieve jeugdveld bestaat uit meer partijen dan het OKT (met daarbinnen Stichting OKT als onderdeel van de netwerkorganisatie). Andere onderdelen, programma's of partijen in het (preventieve) jeugdzorgveld - denk aan het FPAJ, de sociale basis, positief perspectief, aanbieders van (hoog)specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming, nemen we mee in dit onderzoek wanneer zij van invloed blijken te zijn op de uitvoering van de preventieve taak door het OKT en de eventueel ervaren knelpunten en risico's daarbinnen.

In het licht van preventie heeft de jeugdgezondheidszorg - als integraal onderdeel van de netwerkorganisatie OKT - een belangrijk aandeel in vroegsignalering en het bieden van preventie. Daarnaast biedt Stichting OKT jeugdhulp en toegang tot (hoog)specialistische jeugdhulp ((H)SJH). Daar waar de verwevenheid tussen de verschillende takken en taken van het OKT als netwerkorganisatie groot is⁴² of waar ontwikkelingen in niet-

⁴² Zo zijn er wellicht preventieve taken of is er preventief aanbod dat bijdraagt aan de gemeentelijke uitvoering van zowel de Jeugdwet als de Wet publieke gezondheid.

preventietaken de wel-preventietaken beïnvloeden, betrekken we ook informatie over de OKT-taken rondom jeugdgezondheidszorg (JGZ), het bieden van jeugdhulp en het signaleren van en toeleiden naar (H)SJH.

Bij het in beeld brengen van de dagelijkse uitvoeringspraktijk van het preventieve jeugdbeleid hebben we steeds bijzondere aandacht voor de invloed en sturing daarop van de gemeente Amsterdam. We richten ons op de sturing op de preventieve taak vanuit de 'centrale stad'. Sturing vanuit de stadsdelen valt in principe buiten de scope van dit onderzoek. Ook het sociaal wijkteam Weesp⁴³ valt buiten de scope van dit onderzoek omdat dit nog geen onderdeel vormt van het OKT.⁴⁴

Ten slotte hebben we ervoor gekozen om in dit onderzoek niet te toetsen in hoeverre de gemeente onze aanbevelingen uit eerdere onderzoeken naar jeugdzorg (2014, 2020) heeft opgevolgd. Het systematisch onderzoeken van de opvolging van de aanbevelingen binnen het beleid en uitvoering vraagt ons inziens om een andere benadering, te meer omdat beide onderzoeken zich richtten op bredere en andere elementen van het Amsterdamse jeugdbeleid.

1.3.4 Onderzoeksaanpak en -uitvoering

We hebben ons in dit onderzoek uitdrukkelijk gericht op het preventieve jeugdbeleid zoals dat volgt uit de Jeugdwet en de uitvoering daarvan. Daarbinnen hebben we ons gericht op de preventieve opgave die Stichting OKT als 'uitvoeringsorganisatie op afstand' uitvoert in opdracht van de gemeente Amsterdam.⁴⁵ Dit betekent echter niet dat we ons alleen hebben gefocust op deze uitvoeringsorganisatie. Ook de beleidsbepaler, gemeente Amsterdam, speelt een rol in en heeft invloed op de beleidsuitvoering. We hadden dan ook steeds bijzondere aandacht voor de kaders die de gemeente heeft gesteld voor de uitvoeringspraktijk en voor sturing op de uitvoeringspraktijk door de gemeente Amsterdam.

Uitvoering van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we een analyse gemaakt van gemeentelijke (beleids)documenten, documentatie van het OKT en registraties uit het IMJ (Integrale Monitor Jeugd).

De document- en data-analyse vulden we aan met interviews en groepsgesprekken met betrokken ambtenaren en professionals van het OKT en met gesprekken met andere

⁴³ Sinds maart 2022 zijn de gemeente Weesp en de gemeente Amsterdam samengevoegd tot één gemeente Amsterdam en vormt Weesp een stadsgebied.

⁴⁴ Het OKT is door de gemeente wel gevraagd om mee te werken aan de overgang van het sociaal wijkteam (SWT) Weesp naar een nieuw te vormen OKT en buurtteam naar Amsterdams model, zo mogelijk per 1-1-2024. Bron: Gemeente Amsterdam, Opdracht 2023, *Ouder- en Kindteam Amsterdam*, 14 februari 2023.

⁴⁵ De Rekenkamer Metropool Amsterdam is bevoegd om Stichting OKT te verzoeken om informatie te overleggen op grond van artikel 14.2 in de inkoopovereenkomst tussen de gemeente Amsterdam en Stichting OKT.

relevante partijen binnen het Amsterdamse preventieve jeugdveld. In totaal spraken we in 23 gesprekken met 34 personen (waarvan 11 ambtenaren bij de gemeente Amsterdam, 21 medewerkers van het OKT en 2 personen bij overige relevante partijen). We hebben zeven van deze personen twee of meer keer gesproken.

Werkwijze rondom interviews

Gesprekspartners zijn aangedragen door de gemeente en het OKT. Gemeentelijke gesprekspartners waren allen betrokken bij het preventief jeugdbeleid, vanuit verschillende functies en expertises. De uitvoerende professionals binnen de gesprekspartners van Stichting OKT hebben voor het overgrote deel een achtergrond of nadere expertise in preventie en hielden zich in de praktijk van alledag binnen hun team (of binnen de groep teamleiders) veel bezig met preventie. Binnen Stichting OKT werken ook veel professionals met een achtergrond in jeugdhulp; de groep geïnterviewden vormt daarmee qua professionele achtergrond geen representatieve afspiegeling van de medewerkers van Stichting OKT. Tegelijkertijd zijn dit voor de insteek van dit onderzoek naar alle waarschijnlijkheid wel de personen die het beste hun ervaringen met en kijk op de organisatie en uitvoering van de preventieve opgave kunnen verwoorden, evenals de knelpunten en risico's die ze daarbinnen ervaren.

In het voorbereiden, houden, uitwerken en verifiëren van de interviews volgen we de gebruikelijke werkwijze van de Rekenkamer Amsterdam. We hebben alleen definitieve gespreksverslagen als bron in dit onderzoek gebruikt. Dit gebeurt, zoals voor ons gebruikelijk is, zonder directe verwijzing naar de geïnterviewde(n).

Mogelijke beperkingen bij dit onderzoek

Het startpunt voor dit onderzoek vormde het beleidsveld van het preventief jeugdbeleid, waar de gemeente vanuit de Jeugdwet verantwoordelijk voor is. In de uitvoering van dit beleidsveld is door de gemeente de spilfunctie belegd bij het OKT, en via de opdracht aan Stichting OKT, bij deze Stichting. Stichting OKT voert als uitvoeringsorganisatie 'op afstand' de gemeentelijke opgave uit. Daarom hebben wij ons in dit onderzoek op deze uitvoeringsorganisatie gericht. Bezien vanuit de beleids- en inkooppraktijk van de gemeente vormt deze focus en afbakening voor ons een logische keuze. Bezien vanuit de uitvoeringspraktijk van het OKT als integrale netwerkorganisatie zorgen deze focus en afbakening wellicht voor een onnatuurlijke knip, aangezien de uitvoering van preventie een onderdeel is van een bredere opgave aan het OKT. Binnen deze bredere opgave vallen ook jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en toegang tot hoogspecialistische jeugdhulp. Al deze taken kunnen in de uitvoeringspraktijk naadloos in elkaar overlopen. Het OKT heeft ons aangegeven dat ze onze focus op Stichting OKT een te beperkte scope vindt geven als het gaat om preventie in zijn algemeenheid en ook als het gaat over preventie voortkomend vanuit de Jeugdwet.^{xxxv} De bevindingen in dit onderzoek gaan specifiek over hoe het ervoor staat met de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT en de rol van de gemeente daarin. De bevindingen uit dit onderzoek gaan niet over de uitvoering van de andere taken die het OKT van de gemeente toebedeeld heeft gekregen.

Het verzamelen van informatie en het analyseren en beschrijven daarvan in het licht van de onderzoeksvragen heeft meer tijd gekost dan oorspronkelijk beoogd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de keuze om dataverzameling vooral te richten op de gemeente en het OKT zelf. Voor dit onderzoek hebben we geen data verzameld bij cliënten die deelnamen aan het preventief aanbod. Terwijl dit uiteraard wel degenen zijn voor wie preventie iets zou moeten betekenen. Structureel en breed uitgevraagde cliënttevredenheidsonderzoeken waren niet beschikbaar.⁴⁶ Wel hebben we gesproken met en gebruikgemaakt van documentatie van het Jeugdplatform Amsterdam. Ook hebben we slechts beperkt gesproken met netwerk- en samenwerkingspartners van het OKT.

1.3.5 Terminologie

Ter verduidelijking van de vele - soms op elkaar lijkende en aan elkaar gerelateerde - termen die we in dit onderzoek gebruiken, volgt hieronder een korte opsomming van de meest gebruikte begrippen. Een uitgebreide lijst van begrippen en afkortingen hebben we opgenomen in bijlagen 3 en 4.

Begrippen rondom het OKT:

- Met het OKT of OKT Amsterdam doelen we op de stadsbrede netwerkorganisatie Ouder- en Kindteams bestaande uit de Stichting OKT, de GGD Jeugdgezondheidszorg en de Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra (SAG).⁴⁷
- Met de Stichting OKT bedoelen we de rechtspersoon die primair zorgdraagt voor taken die voortkomen uit de Jeugdwet (preventieve werkzaamheden onder de algemene voorzieningen, jeugdhulp en toegang tot de specialistische jeugdhulp).^{xxxvi}
- Met de Ouder- en Kindteams (de OKT's/enkelvoud: een OKT) bedoelen we (het geheel van) de afzonderlijke wijkteams die onderdeel uitmaken van OKT Amsterdam.
- De professionals in elk wijkteam zijn voor het grootste deel Ouder- en Kindadviseurs (OKA's) (zie figuur 1.2 voor de complete teamsamenstelling).

Begrippen rondom preventie:

- Met preventie in algemene zin bedoelen we het aanbod met het volgende doel: problemen voorkomen, beginnende problemen in goede banen leiden en voorkomen dat oude problemen terugkomen.⁴⁸

⁴⁶ Het OKT voert sinds kort bij een aantal trainingen wel een cliënttevredenheidsmeting uit. Daarnaast geeft het OKT aan dat trainingen worden afgesloten met een korte mondelinge evaluatie die niet wordt vastgelegd. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

⁴⁷ Het samenwerkingsverband heeft geen overkoepelende directie of medewerkers in dienst.

⁴⁸ In het onderzoek zijn we nagegaan hoe de gemeente Amsterdam preventie heeft gedefinieerd en wat zij daaronder verstaat.

- Met preventieve jeugdhulp⁴⁹ bedoelen we uit de Jeugdwet voortkomende en op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met (een risico op) psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking, of van de ouders met (een risico op) opvoedingsproblemen.^{XXXVII}⁵⁰
- Onder de (preventieve) jeugdgezondheidszorg vallen het basispakket jeugdgezondheidszorg en het Rijksvaccinatieprogramma uitgevoerd vanuit de Wet publieke gezondheid. De jeugdgezondheidszorg voert deels taken uit vanuit – en verbindt met taken in – de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet, en sluit aan op taken vanuit Passend Onderwijs en de Participatiewet.
- Met preventief jeugdbeleid bedoelen we het geheel aan visie, uitgangspunten, en beoogde doelen van de gemeente en wat zij daarvoor gaat (laten) doen (inspanningen, activiteiten, middelen) op het gebied van preventie voor jeugdigen.
- Met het preventieve veld doelen we op de totale groep aanbieders van preventief aanbod zoals georganiseerd en gefinancierd door de gemeente (OKT Amsterdam en de organisaties geclusterd binnen het FPAJ, positief perspectief en de sociale basis).
- Met de preventieve opgave van het OKT refereren we aan de aan preventie gerelateerde onderdelen in de opdracht die de gemeente het OKT geeft met de inkoopovereenkomst en de jaarlijkse opdrachten.

⁴⁹ Deze term wordt door het OKT niet herkend of gebruikt. Onderzoeksmatig vinden we het wel van belang om deze term te definiëren in de context van dit onderzoek en de afbakening die wij in dit onderzoek gekozen hebben. Het gaat ons hier om preventieve taken die verwoord zijn in de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT en die als basis de Jeugdwet hebben.

⁵⁰ Onder het mom van intensieve vrijwillige zorg financiert de gemeente ook hulp vanuit de preventieve jeugdbescherming. Gezien het specifieke karakter van dit type hulp beschouwen wij het, hoewel ook preventief van aard, van een andere orde dan de meer generieke preventieactiviteiten zoals de gemeente die organiseert.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

2 Beleidskader preventieve opgave Stichting OKT

In dit hoofdstuk staan we stil bij het beleidskader zoals de gemeente dat voor de preventieve opgave van Stichting OKT heeft opgesteld. We brengen in beeld hoe het bredere preventieve jeugdveld en jeugdbeleid - en daarbinnen de rol en taak van de Ouder- en Kindteams - volgens de gemeente bedoeld zijn. We starten met het preventieve jeugdbeleid in de breedte (paragraaf 2.1), zoomen daarna nader in op de Ouder- en Kindteams (paragraaf 2.2) en vervolgens specifiek op de preventieve opgave van de Ouder- en Kindteams (paragraaf 2.3). Om een en ander in de context te kunnen plaatsen, gaan we in paragraaf 2.4 in op de beleidscontext waarbinnen de preventieve opgave moet worden uitgevoerd. In paragraaf 2.5 staan we tot slot kort stil bij uitgangspunten die de gemeente aan de Ouder- en Kindteams meegeeft met betrekking tot hun organisatie en werkwijze. In de conclusie (paragraaf 2.6) beantwoorden we de deelvraag:

Hoe moet volgens de gemeente de preventieve opgave door de Ouder- en Kindteams worden uitgevoerd (en welke doelen wil de gemeente daarmee bereiken)?

In de beantwoording van deze vraag hebben we onder meer een oordeel gevormd over de mate waarin de gemeente Amsterdam een goed kader voor de uitvoeringspraktijk heeft neergezet (zie kader).⁵¹ Samenvattend constateren we dat het beleidskader voor de preventieve opgave consistent, in beperkte mate helder en nauwelijks concreet is. De gemeente is consistent in de rol die zij Stichting OKT toedicht in het preventieve veld en in de basisopdracht preventie in de vorm van vijf basistaken. De gemeente formuleert geen visie, doelen of anderszins inhoudelijke uitwerking van de opdracht en geeft daardoor niet helder en concreet aan wat zij op het gebied van preventie van Stichting OKT verwacht. Bij gebrek aan uitwerking is het beleidskader daarnaast beperkt bruikbaar als houvast voor monitoring en verantwoording. In onderstaand kader leggen we uitgebreider uit waar we bij de beoordeling van het beleid naar hebben gekeken en waarom wij dat van belang vinden.

Het OKT, de OKT's, Stichting OKT

In deze paragraaf gebruiken we verschillende termen om naar verschillende entiteiten rondom de organisatie en bedoeling van de Ouder- en Kindteams te verwijzen: *het OKT* (ook wel: OKT Amsterdam) betreft het samenwerkingsverband tussen Stichting OKT, de GGD en SAG, dus inclusief de jeugdgezondheidszorg (zie paragraaf 1.3.5). We gebruiken

⁵¹ In de onderzoeksopzet kondigen wij aan dat we bij de beantwoording van onderzoeksvraag ook aandacht zouden hebben voor de wijze waarop besluitvorming over het beleid heeft plaatsgevonden. In de nota van bevindingen besteden we in hoofdstuk 5 aandacht aan dit onderwerp (zie paragraaf 5.3).

Stichting OKT als we het specifiek over de Stichting hebben (en dus niet over de jeugdgezondheidszorg). De term *OKT's* gebruiken we als we specifiek iets op het niveau van de teams doelen. Die teams bestaan zowel uit medewerkers van de Stichting OKT als van de jeugdgezondheidszorg.

Belang en werkwijze analyse beleidskader

Een uitwerking op het onderwerp 'beleid' vinden we van belang gezien de functie van beleid. Enerzijds vormt het beleid een kader voor de uitvoeringspraktijk. Anderzijds fungeert het beleid als startpunt om te kunnen bepalen of, en te bewaken dat, het beoogde ook bereikt wordt, én om zich daarover te kunnen verantwoorden richting de raad en de samenleving. Binnen het beleid zien we helderheid, concreetheid en samenhang als belangrijke elementen.

Bij het preventief jeugdbeleid kijken we in dat licht naar definities van kernbegrippen, een visie, uitgangspunten, wat de gemeente 'maatschappelijk' wil bereiken en voor wie, wat zij daarvoor gaat (laten) doen (inspanningen, activiteiten, middelen) en hoe een en ander met elkaar samenhangt. Rondom de preventieve opgave van Stichting OKT kijken we met name naar helderheid en concreetheid van doelen, doelgroepen en aanbod, en de samenhang daartussen. Aangezien de preventieve opgave van Stichting OKT deel uitmaakt van een breder preventief jeugdveld, bekijken we ook de inbedding in en uitwerking van de preventieve opgave binnen het bredere preventief jeugdbeleid. Hierbij is het perspectief van integraliteit en samenhang van belang.

2.1 Inbedding in bredere preventief jeugdbeleid

Een gangbare werkwijze voor ons bij het bekijken en beoordelen van een beleidskader is een benadering 'van breed naar smal'. Dit houdt in dat we ook het bredere beleid bekijken - en waar relevant beschrijven - om ons een beeld te vormen van hoe een deelterrein is ingebed in het grotere geheel. Vervolgens zoomen we verder in op het onderdeel waar het ons om gaat. In het geval van het preventief jeugdbeleid vertrokken we vanuit het meest brede startpunt: de door de raad in 2013 vastgestelde en nog steeds geldende koers voor het jeugdstelsel. Deze benadering leverde niet de verwachte informatie op rondom de inbedding van preventief jeugdbeleid in het bredere jeugdbeleid. We constateerden dat de rol van preventie binnen de transformatie nooit nader is uitgewerkt (paragraaf 2.1.1). Meer specifiek kijkend naar het preventief jeugdbeleid, bleek onze veronderstelling ongegrond dat er sprake zou zijn van een breder overkoepelend, integraal beleidskader (paragraaf 2.1.2). Zo constateerden we dat het bredere beleid van de gemeente voor de preventieve jeugdhulp in essentie bestaat uit inrichtingskeuzes voor het veld (paragraaf 2.1.3), en dat de preventieve opgave voor Stichting OKT beperkt is ingebed in een breder, inhoudelijk uitgewerkt preventief jeugdbeleid.

2.1.1 Rol preventie in transformatieopgave niet uitgewerkt

Het beleidskader rondom de preventieve opgave van Stichting OKT vindt zijn oorsprong in de decentralisatie van de jeugdzorgtaken van het Rijk naar de gemeente per 1 januari 2015. Met de decentralisatie ging een transformatieopgave gepaard richting een eenvoudiger, efficiënter en effectiever jeugdstelsel. De omslag die het Rijk wilde bereiken, vatten we in ons rapport uit 2014^{xxxviii} samen in twee hoofddoelen:

- 1 het verminderen van de vraag naar (zware) zorg - door middel van inzet op preventieve zorg, 'eigen kracht' en normaliseren -,
- 2 en het verminderen van uitvoeringskosten - door meer integraliteit, samenwerking en ruimte voor professionals.

In het eerste doel ligt de opgave voor gemeenten besloten om te investeren in preventie. De redenering vanuit de Jeugdwet is dat gemeenten met inzet op (onder meer) preventie kunnen voorkomen dat problemen verergeren en dat een beroep op de overheid voor (zware) hulp nodig is.^{xxxix52} Inzet op preventie vormt daarmee een belangrijke basis onder de transformatie naar een efficiënter en effectiever jeugdstelsel.

Met het *Koersbesluit Om het Kind* (2013) (hierna: Koersbesluit) en documenten daaromheen⁵³ geeft de gemeente Amsterdam aan hoe zij de transitie en transformatie wil vormgeven. In de kern bevat het Koersbesluit de doelen die de gemeente met het gehele jeugdbeleid wil bereiken - de transformatiedoelen - en de keuzes die zij maakt in de inrichting van het jeugdstelsel om die doelen te bereiken. Over de jaren sinds 2013 heeft de inrichting van het jeugdstelsel nader vorm gekregen. De transformatiedoelen zoals destijds geformuleerd, staan ongewijzigd overeind:⁵⁴

- 1 Ouders en jeugdigen benutten hun eigen kracht en die van de omgeving bij het oplossen van ontwikkel- en opvoed- en opgroei problemen.
- 2 Amsterdam heeft een sterke pedagogische infrastructuur, waardoor kleine problemen klein blijven en talenten worden ontwikkeld.
- 3 Amsterdam biedt passende zorg voor jeugd (zo veel mogelijk) in de vertrouwde omgeving van gezin, school en buurt.

⁵² Sinds de introductie van de Jeugdwet in 2015 zijn verschillende onderzoeken ingegaan op de vraag in hoeverre de met de Jeugdwet beoogde beweging zich aftekent. In de *Eerste evaluatie van de Jeugdwet* (2018) constateerden onderzoekers dat een vermindering van de vraag naar zwaardere zorg (nog) niet zichtbaar was. Het AEF-onderzoek *Stelsel in groei* (2020) trekt de beleidstheorie nadrukkelijk in twijfel dat inzet op preventie en vroegsignalering kan leiden tot besparingen binnen de Jeugdwet via een verminderde vraag naar zwaardere zorg.

⁵³ Hiermee doelen we op andere beleidsdocumenten die in aanloop naar of ten tijde van de start van het nieuwe jeugdstelsel zijn opgesteld en die ingaan op de wijze waarop de gemeente de overname van taken en de transformatieopgave wil vormgeven. Bijvoorbeeld de Visie om het kind (2012), het programmaplan en de Bestuurlijke transformatieagenda 2015-2018.

⁵⁴ In het *Koersbesluit Om het Kind* (2013) wordt een vijfde doel genoemd: passend onderwijs voor alle leerlingen. Deze laten we hier buiten beschouwing omdat het onderwijs verantwoordelijk is voor passend onderwijs. De aansluiting van de zorg op passend onderwijs kan worden beschouwd als een aspect van adequate zorg.

- 4 De Amsterdamse zorg voor jeugd is goed afgestemd op de (extra) onderwijsondersteuning om zo passend onderwijs te kunnen bieden aan alle leerlingen.

Preventie is in het Koersbesluit meegenomen als een van de onderdelen van het bredere, nieuw in te richten jeugdstelsel. Er is een aparte paragraaf over preventie opgenomen en de gemeente maakt keuzes voor de inrichting van het preventieve deel van het jeugdstelsel (zie paragraaf 2.1.3). Tegelijkertijd heeft de gemeente de rol van preventie binnen de transformatieopgave ten tijde van het Koersbesluit inhoudelijk nog niet verder uitgedacht. In de documenten rondom het Koersbesluit brengt de gemeente preventie wel in verband met de transformatiedoelen, maar nergens wordt de koppeling expliciet toegelicht of uitgewerkt. Zo benoemt de gemeente in de visie *Om het Kind!* (2012), wanneer zij de beoogde beweging in het kader van transformatiedoel 2 beschrijft, dat onder meer preventie 'een groter aandeel binnen het stelsel gaat innemen' (zie figuur 2.1, overgenomen uit de visie).^{XL} Hoe dat er precies uit moet komen te zien en welke ontwikkeling de gemeente daarvoor beoogt, is niet uitgewerkt.

Figuur 2.1 - Visualisatie uit de visie *Om het Kind!* van rol preventie nieuwe jeugdstelsel



In de *Bestuurlijke transformatieagenda* (2015) noemt de gemeente dat 'preventie alleen' niet voldoende is om het transformatiedoel van meer eigen kracht te bereiken.^{XLII} Hieruit leiden wij af dat de gemeente tenminste een rol voor preventie voorziet in het bereiken van dit transformatiedoel; welke rol dit is, blijft onduidelijk. In de huidige interpretatie van de ambtelijke organisatie is preventieve jeugdhulp relevant voor alle transformatiedoelen.^{XLIII} Een inhoudelijke uitwerking van de relatie tussen preventie en de transformatiedoelen ontbreekt echter in 2023 nog steeds. Dit maakt dat wij de beoogde rol van preventie binnen de transformatieopgave, en daarmee die van de preventieve opgave van Stichting OKT, zien als onuitgewerkt.

2.1.2 Overkoepelend beleidskader niet uitgewerkt

Preventief jeugdbeleid bij aanvang stelsel beperkt uitgewerkt

Bij de aanvang van het gemeentelijke jeugdstelsel in 2015 is het denken van de gemeente

over het onderdeel preventieve jeugdhulp beperkt inhoudelijk uitgewerkt.⁵⁵ De gemeente beschrijft alleen drie typen van preventie: universele preventie (onder andere preventieve gezondheidszorg, voorlichting over opvoeden en opgroeien en versterken opvoedklimaat), selectieve preventie (preventie gericht op specifieke (hoog)risicogroepen) en geïndiceerde preventie (preventie die wordt ingezet bij beginnende klachten).^{XLIII} Een nadere uitwerking van die typen of een definitie van de term preventie, ontbreken. De gemeente heeft rondom het opstellen van het Koersbesluit of de eerste jaren daarna geen aparte visie of overkoepelende beleidsnota opgesteld voor de preventieve jeugdhulp.^{XLIV} Hierdoor blijft onduidelijk wat de gemeente precies met preventie bedoelt (en wat niet), welke doelen zij met de inzet op preventie wil bereiken en voor wie.⁵⁶ Bovendien betekent dit dat er een inhoudelijke basis voor de inrichtingskeuzes voor het preventieve deel van het jeugdstelsel ontbreekt.

Beleid voor de preventieve jeugdhulp is gefragmenteerd en reactief doorontwikkeld

Het beleid rondom de preventieve jeugdhulp is in de jaren na 2015 op onderdelen doorontwikkeld. Dit gebeurde grotendeels langs de lijnen van gemaakte inrichtingskeuzes in het Koersbesluit (het aanvullende preventieve aanbod, de sociale basis en het OKT, zie paragrafen 2.1.3 en 2.3.1) en gedeeltelijk als onderdeel van doorontwikkelingen op het niveau van het gehele jeugdstelsel. Volgens de ambtelijke organisatie is het preventieve veld "in stukjes gebouwd en bemenst".^{XLV} Wij onderscheiden drie sporen: de beleidsontwikkeling van het aanvullende preventieve aanbod, de beleidsontwikkeling van de sociale basis en de beleidsontwikkeling rondom het OKT.

In de eerste jaren na de start van het nieuwe stelsel in 2015 was het beleid gericht op het in stand houden en centraliseren van de inkoop van het preventieve aanbod zoals dat tot dan toe door de stadsdelen werd georganiseerd.^{XLVI} Toen het aanvullende preventieve aanbod per 2019 opnieuw moest worden ingekocht, heeft de gemeente dat onderdeel van het preventieve veld verder uitgedacht.⁵⁷ Hierbij kreeg onder meer wat beoogd werd met het gebiedsgericht werken en het realiseren van een preventieve pedagogische structuur met de sociale basis en het OKT concretere vormen. In 2021 vond een heroriëntatie op het aanvullende preventieve aanbod plaats (zie kader), in voorbereiding op de volgende inkoopronde. De meest actuele doorontwikkeling is de aanbesteding van de nieuwe inkoop (APOO⁵⁸), waarbij de bedoeling is dat de contracten ingaan per 1 januari 2024.

⁵⁵ We maken onderscheid tussen de uitwerking van de rol van preventie binnen de transformatie, waar we in paragraaf 2.1.1 op zijn ingegaan, en de uitwerking van een op zichzelf staand beleidskader voor de preventieve jeugdhulp.

⁵⁶ Dit wordt versterkt doordat de gemeente in het Koersbesluit de uitvoering van taken vanuit de Wet publieke gezondheid en de Jeugdwet samenneemt, en beide wetten verantwoordelijkheden voor gemeenten met zich meebrengen op het gebied van preventie, maar het in beide gevallen om iets anders gaat.

⁵⁷ De gemeente heeft toen voor het aanvullende aanbod onder meer doelen, resultaten en een inhoudelijke categorisering van het beoogde aanbod in thema's geformuleerd. In de uitwerking was ook aandacht voor de positionering van het aanvullende preventieve aanbod ten opzichte van andere partijen in het preventieve veld.

⁵⁸ Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning.

Het beleid rondom de basisvoorzieningen, eveneens onderdeel van het preventieve veld, kreeg vorm via de ontwikkeling van het bredere sociaal domein in 2015 en 2018, stedelijke kaders in 2018 en 2020, de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod (zie kader) en het recente Hoofdlijnenbesluit Sociale Basis (maart 2023).^{XLVII}

Het beleid rondom het OKT vormt een derde spoor, dat vorm kreeg rondom de inkoopovereenkomsten uit 2014 en 2018 en de (jaarlijkse) opdrachtverlening sindsdien.⁵⁹ Over de jaren is daarnaast het programma Positief Perspectief aan het preventieve veld toegevoegd (zie paragraaf 2.4.2). De ambtelijke organisatie geeft aan dat het bouwen aan het preventief jeugdstelsel nog steeds doorgaat en dat de stip aan de horizon steeds duidelijker wordt.^{XLVIII60}

Verder is in 2020, aan de vooravond van de nieuwe inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2021, een nieuwe visie op het jeugdstelsel geformuleerd. De leidende principes die daarin zijn opgenomen, zijn ook richtinggevend voor het preventieve veld.^{61XLIX} Hoe deze leidende principes voor het jeugdstelsel doorwerken in het preventieve jeugdveld heeft de gemeente niet uitgewerkt.⁶² Voor het OKT geldt volgens de ambtelijke organisatie dat de principes worden vertaald in de jaarlijkse opdrachtverlening. Volgens de ambtelijke organisatie zijn de principes ingewikkeld om in de praktijk te brengen, omdat ze niet eenduidig zijn en niet voor iedereen hetzelfde betekenen.^L

Huidige beleidskader is versnipperd

De hiervoor geschetste doorontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het preventief jeugdbeleid in de huidige situatie in feite bestaat uit verschillende kaders voor afzonderlijke uitvoerende partijen en programma's: Meerjarenbeleidsplan sociaal domein, Stedelijk kader afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen en Stedelijk kader Samen Vooruit (sociale basis); Inkoopdocumenten FPAJ 2018 en APOO 2022 (aanvullend preventief aanbod), Inkoopovereenkomst Stichting OKT 2019-2023 en jaarlijkse opdrachten OKT (Stichting OKT); Visie Jeugdhulpstelsel Amsterdam en DUO Gemeenten (aanbieders hoogspecialistische jeugdhulp), en het programma Positief Perspectief.^{LI} Omdat deze beleidsdocumenten niet zonder meer eenduidig op elkaar voortbouwen of

⁵⁹ Ten tijde van het schrijven van dit rapport (begin 2023) werkt de ambtelijke organisatie aan de voorbereiding van een nieuwe inkoopovereenkomst met Stichting OKT, naar aanleiding van de aflopende overeenkomst per 2024.

⁶⁰ Hoe de stip aan de horizon er precies uitziet, heeft de ambtelijke organisatie hierbij niet toegelicht.

⁶¹ De leidende principes zijn: hulp voor de meest kwetsbare gezinnen; normaliseren; integrale matched care; gebiedsgerichte organisatie; zo thuis mogelijk; lerend systeem in gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bron: Gemeente Amsterdam, Visie jeugdhulpstelsel Amsterdam en DUO gemeenten, 8 september 2020.

⁶² In de feitelijke reactie geeft de ambtelijke organisatie aan dat de leidende principes wel in de inkoopstrategie en de aanbestedingsleidraad APOO zijn uitgewerkt. In de inkoopstrategie en aanbestedingsleidraad APOO besteedt de gemeente wel enige aandacht aan de leidende principes. De meer procesgerichte tekst benoemt het belang van aansluiting van het aanvullende preventieve aanbod op de leidende principes, maar bevat geen inhoudelijke uitwerking van hoe die koppeling eruit moet zien.

logisch in elkaars verlengde liggen, en een overkoepelend beleid ontbreekt, zien wij dit als een gefragmenteerde doorontwikkeling van het beleid. De ambtelijke organisatie bevestigt dit beeld, maar benadrukt ook dat in het proces van beleidsvorming veelvuldig inspanningen zijn gepleegd om afstemming te zoeken met verschillende partijen. Zo is rondom de APOO-opdracht in nauwe samenhang afgestemd met het OKT, de GGD, de preventieve inzet vanuit het onderwijs en met de sociale basis.^{LII63}

Daarnaast zien we dat de gefragmenteerde doorontwikkeling van het beleid reactief heeft plaatsgevonden. Aflopende contracten dan wel de noodzaak tot nieuwe inkooptrajecten lijken leidend te zijn, meer dan een afweging ingegeven vanuit een inhoudelijk idee over te bereiken doelen. De doorontwikkeling van het aanvullende preventieve aanbod (APOO) per 2024 is hier het meest recente voorbeeld van.⁶⁴ Tot slot vinden wij het opvallend dat bij de ambtelijke organisatie onbekend is in hoeverre bij beleidsontwikkelingen in kaart is gebracht wat de mogelijke invloed op de preventieve opgave van Stichting OKT zou zijn.^{LIII65} Het uitgangspunt van Stichting OKT als spil in de preventieve jeugdhulp (zie paragraaf 2.1.3) is immers over de jaren consistent overeind gehouden. Dat dit opvallend is geldt eens te meer voor de meest recente heroriëntatie op preventie en nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod per 2024, omdat de gemeente in deze documenten expliciet benoemt per 2027 het preventieve aanbod volledig bij het OKT te beleggen.^{LIV}

Inhoudelijke uitwerking van het beleidskader is uitgebleven

Het ontbreken van een integraal beleidskader preventie betekent dat in de huidige situatie nog steeds niet helder is wat de gemeente onder preventie verstaat, wat de uitgangspunten zijn voor de rol en inhoud die preventie binnen het jeugdstelsel zou moeten hebben en van waaruit de inrichtingskeuzes voor het preventieve veld worden ingegeven. Ook de heroriëntatie op preventie die in aanloop naar de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod heeft plaatsgevonden, voorziet niet in een integraal, inhoudelijk uitgewerkt beleidskader preventie. Voor zover er vanuit de heroriëntatie een visie op preventie is geformuleerd, betreft dit wederom een visie op de inrichting van het preventieve veld. De ambtelijke organisatie bevestigt dit beeld^{LV} en ook het Jeugdplatform Amsterdam constateert dit in haar advies.^{LVI66} Wel beoogt de gemeente steeds meer

⁶³ In de feitelijke reactie geeft de ambtelijke organisatie aan dat zowel APOO als Positief Perspectief in samenhang met andere onderdelen uit het preventieve veld zijn ontwikkeld. Dat er sprake is geweest van samenhang in de ontwikkeling, weerlegt de constatering niet dat er gefragmenteerd is gewerkt en er geen overkoepelend, integraal beleid is gekomen.

⁶⁴ In de feitelijke reactie geeft de ambtelijke organisatie aan dat de contracten voor het aanvullende preventieve aanbod nog een jaar verlengd hadden kunnen worden, maar dat men vanuit de wens tot doorontwikkeling is overgegaan op een nieuwe aanbesteding.

⁶⁵ In de feitelijke reactie geeft de ambtelijke organisatie aan dat een kwartiermaker is aangesteld om, met het oog op deze laatste beleidsontwikkeling, te verkennen of en hoe het OKT het beleidsvoornemen kan waarmaken om per 2027 de volledige preventieve opdracht uit te voeren.

⁶⁶ Ook AEF constateert in haar evaluatie van de relatie tussen de gemeente en het OKT het gebrek aan een visie, specifiek op de positie van het OKT in het jeugdstelsel. Bron: AEF, Evaluatie contractrelatie gemeente Amsterdam en Stichting OKT, pp. 8, 9 en 23.

integraal te werk te gaan. Zo tracht de gemeente rondom de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod (APOO) de opdracht van het OKT en van APOO-aanbieders op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning goed op elkaar te laten aansluiten.^{LVII}

Heroriëntatie preventie en inkoop APOO

In 2021 is de gemeente in het kader van het vereenvoudigen en meer samenhang creëren in het jeugdstelsel een heroriëntatie gestart op het onderdeel preventieve jeugdhulp. De aandacht ging hierbij specifiek uit naar het aanvullend ingekochte preventieve aanbod (FPAJ). De gemeente heeft samen met onder meer de stadsdelen, afdeling Onderwijs, GGD, Sociale basis, het OKT en het Jeugdplatform Amsterdam onderzocht hoe het best invulling kan worden gegeven aan het preventieve aanbod, gegeven de wens tot vereenvoudiging en meer samenhang in het stelsel. Hierbij is onder meer gekeken naar het bereik van, de tevredenheid over en de meest logische positionering van het FPAJ-aanbod.

De belangrijkste uitkomsten van de heroriëntatie waren:

- Er is focus nodig in het preventieve veld op de belangrijkste thema's en doelgroepen. Hiermee kan meer effect gesorteerd worden met preventie dan wanneer men inzet op preventief aanbod op alle problematieken en doelgroepen.
- Een ketenaanpak met afstemming en samenwerking tussen aanbieders van universele (voor iedereen), selectieve (geselecteerde groepen) en geïndiceerde (geselecteerde individuen) preventie is effectiever.
- Er is een overzichtelijker preventief veld nodig: niet te veel partijen, met de juiste expertise en een duidelijke afbakening in de verschillende opgaves van de sociale basis, het OKT, FPAJ en de GGD.

Hoewel de insteek van de heroriëntatie in eerste instantie breed was, constateren wij dat het traject uiteindelijk met name heeft uitgemondd in de voorbereiding van de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod.

Wij zien in de heroriëntatie en het daaruit volgende inkooptraject minder directe aandacht voor de rol van het OKT of Stichting OKT op het gebied van preventie. De gemeente uit in de inkoopdocumenten het voornemen om de preventieve taak vanaf 2027 volledig bij het OKT te beleggen. Een nadere onderbouwing of uitwerking van dit voornemen zijn wij niet tegengekomen. Gegeven de mogelijke implicaties van een dergelijke doorontwikkeling vinden wij de beperkte aandacht voor het OKT in dit ontwikkeltraject des te opvallender. Rondom de nieuwe inkoop per 2023 verwacht de gemeente van het OKT dat zij, in aanloop naar 2027, een nauwe samenwerking aangaat met de APOO-aanbieders.

Inkoop APOO in het kort

In 2023 is de aanbesteding voor de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve

aanbod – vanaf dan Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO) genoemd - gestart (samen met de enkelvoudige specialistische jeugdhulp). Vergelijkbare principes als bij de inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2021 staan hierin centraal: taakgerichte bekostiging middels een lumpsum met een beperkt aantal aanbieders die met elkaar en de andere jeugdpartners intensief samenwerken in de stadsdelen. Uiteindelijk is het de bedoeling van de gemeente om voor de periode 2024-2026 aanvullend preventief aanbod in te kopen bij drie aanbieders op drie thema's (ouderschap en opvoeden, mentaal welbevinden en gezonde seksuele ontwikkeling). Overig bestaand aanbod wordt overgeheveld naar de sociale basis, de hoogspecialistische jeugdhulp en de beleidsvelden sport, zorg en onderwijs. De budgetten van het overig bestaand aanbod worden overgeheveld naar de sociale basis en lopende opdrachten (subsidie/inkoop).⁶⁷ Het aanbestedingsproces loopt nog ten tijde van het verschijnen van dit rapport (2023).

Bron: Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Overheveling van een deel van het budget Flexibel Preventief Aanbod Jeugd naar de sociale basis*, 22 november 2022; Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Instemmen met de inkoopstrategie Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO) 2024*, 22 november 2022.

2.1.3 Bredere beleid bestaat uit inrichtingskeuzes

Het uitblijven van een integrale inhoudelijke uitwerking van het bredere preventieve jeugdbeleid, maakt dat het huidige beleidskader nog steeds voornamelijk bestaat uit inrichtingskeuzes. In deze paragraaf gaan we kort in op de keuzes die de gemeente hierin maakt en laten we zien hoe de gemeente het zwaartepunt in het preventieve jeugdstelsel belegt sinds de start van het gemeentelijk jeugdstelsel bij het OKT.

Drie keuzes voor de inrichting van het preventieve jeugdstelsel

Op hoofdlijnen maakte de gemeente met het Koersbesluit^{LVIII} drie inrichtingskeuzes voor het onderdeel preventie binnen het jeugdstelsel. Deze inrichtingskeuzes staan in 2023 nog steeds overeind.⁶⁸ Ten eerste wijst de gemeente het OKT aan als eerst verantwoordelijke partij voor het preventieve aanbod in wijken en buurten. Deze verantwoordelijkheid bestaat enerzijds uit het laagdrempelig verzorgen van vrij toegankelijk generalistisch eigen preventief aanbod, en anderzijds uit het verwijzen naar ander preventief aanbod.

⁶⁷ Het college kiest voor deze overheveling onder meer vanuit de wens om de sociale basis te versterken, vanuit de wens tot meer samenhang en vereenvoudiging in het jeugdstelsel en vanuit het idee dat een deel van het voormalig aanvullend preventief aanbod beter past bij de sociale basis. Bron: Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Overheveling van een deel van het budget Flexibel Preventief Aanbod Jeugd naar de sociale basis*, 22 november 2022; Ambtelijke organisatie, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

⁶⁸ In de inkoopdocumenten rondom de nieuwe inkoop van het aanvullende preventieve aanbod per 2024 noemt de gemeente het voornemen om per 2027 de volledige preventieve taak bij het OKT te beleggen. Dit zou een herinrichtingskeuze van het preventieve veld betekenen, in zoverre dat het aanvullende aanbod per 2027 komt te vervallen. Bron: Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Instemmen met de inkoopstrategie Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO) 2024*, 22 november 2022.

Ten tweede kiest de gemeente ervoor om, in aanvulling op het aanbod vanuit het OKT, op het lokale niveau - wijken of buurten - preventief aanbod bij zorgaanbieders in te kopen.⁶⁹ Het uitgangspunt hierbij is dat het aanvullende aanbod het OKT, met name voor de doelgroep met specifieke (hoog)risico's en beginnende klachten, versterkt in mankracht, expertise en flexibiliteit.⁷⁰ De beoogde flexibiliteit moet een verdergaande mate van afstemming van het aanbod op de lokale behoefte mogelijk maken.⁷¹⁷² Ten derde kiest de gemeente ervoor om de taken op het gebied van universele preventie, bestaande uit enerzijds de preventieve jeugdgezondheidszorg volgend vanuit de Wet publieke gezondheidszorg en anderzijds het versterken van het pedagogisch klimaat in buurten, eveneens bij het OKT te beleggen. Met deze keuze beoogt de gemeente de basis te leggen voor een nauwe aansluiting van de preventieve jeugdgezondheidszorg op de (preventieve) jeugdhulp (zie paragraaf 2.2.2 voor meer toelichting op deze keuze).

2.1.4 Deelconclusie

Er is geen achterliggende visie of overkoepelende beleidsnota waarin de preventieve opgave aan Stichting OKT is ingebed. Dit lijkt meer het gevolg van de wijze waarop het beleid voor de preventieve jeugdhulp is ingegeven en doorontwikkeld (fragmentarisch en reactief), dan een bewuste keuze van de gemeente. Voor zover de gemeente een breder perspectief op preventieve jeugdhulp hanteert, bestaat dat uit inrichtingskeuzes voor het preventieve veld. Het OKT komt hieruit als belangrijkste partij naar voren. De beoogde preventieve structuur ziet er sinds 2015 in de kern als volgt uit: het OKT verzorgt universele preventie en een 'vaste basis' aan generalistisch preventief aanbod (selectieve en geïndiceerde preventie) in wijken en buurten, het FPAJ vult het OKT aan als flexibele schil op expertise en in afstemming op de lokale zorgbehoefte, is meer gespecialiseerd dan de basisvoorzieningen maar niet zodanig dat het specialistische jeugdhulp wordt.^{LIX}

2.2 Bedoeling en inrichting OKT's

Alvorens nader in te zoomen op de preventieve opgave van Stichting OKT, schetsen we kort de bedoeling waarmee de gemeente de OKT's oorspronkelijk heeft opgericht en die ten tijde van dit rapport nog steeds geldt.⁷³ We vormen geen (inhoudelijk) oordeel over de

⁶⁹ Ook dit aanbod is vrij toegankelijk, al kan het voorkomen dat vanuit de inhoud van het aanbod bepaalde criteria voor deelname gelden, zoals behoren tot een specifieke doelgroep.

⁷⁰ De beschikbaarheid van aanvullend aanbod met gedeeltelijke overlap met aanbod vanuit de OKT's zou cliënten bovendien keuzevrijheid moeten bieden.

⁷¹ In het Koersbesluit worden het Preventief Interventieteam (PIT) en de Intensief Preventieve Aanpak, training en begeleiding van kinderen van ouders met psychiatrische problemen en kinderen in echtscheidingssituaties, genoemd als voorbeelden.

⁷² Hierin is ook de wens terug te zien tot gebiedsgericht werken, in de zin van het aanbod afstemmen op de opgave in een gebied (zie ook paragraaf 2.5). Bron: Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 41.

⁷³ Ook in de documenten over de meest recente beleidsontwikkelingen rondom het aanvullende preventieve aanbod (en de enkelvoudige specialistische jeugdhulp) benadrukt de gemeente de spilfunctie van het OKT. Bron: Gemeente Amsterdam, Brief wethouder aan JPA, *Reactie advies inkoop ESJH en APOO*, 22 november 2022.

koers die het gemeentebestuur destijds heeft ingezet. Wel zijn we positief over de helderheid waarmee de gemeente de bedoeling voor de OKT's destijds heeft uitgewerkt. We presenteren deze informatie omdat deze behulpzaam is om de preventieve opgave van Stichting OKT in context te kunnen begrijpen. We verbinden aan deze paragraaf geen (deel)conclusie.

2.2.1 Inhoudelijke opgave: verminderen van de zorgvraag

In het Koersbesluit klinkt door dat de gemeente de OKT's zag als belangrijke partner in de uitvoering van de transformatie, specifiek in het verminderen van de zorgvraag door te sturen op het zorggebruik. In de kern is dit - naast het bieden van eigen dienstverlening in de vorm van hulp en ondersteuning - de inhoudelijke opgave die de gemeente aan de OKT's meegaf en die nog steeds geldt. De OKT's worden geacht problemen klein te houden en eigen kracht en sociale veerkracht⁷⁴ te stimuleren.^{LX} De professionals werkzaam bij de OKT's worden geacht vanuit een kostenbewuste werkwijze (eerst) te kijken of de eigen kracht verder benut kan worden, indien nodig zelf ondersteuning te bieden en alleen in geval van ernstige problematiek een specialist in te schakelen, die weer dient te vertrekken zodra dat kan. In de gevallen dat OKT's doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp worden zij geacht de zorg te volgen, zodat dure zorg niet onnodig lang of met te weinig resultaat ingezet wordt.^{LXI} In de woorden van de gemeente destijds: "Zij [OKT's, RMA] hebben de taak om de zorg klein te houden, eigen kracht van gezinnen en hun netwerk centraal te stellen en om poortwachter te zijn richting het flexibele aanbod en gespecialiseerde voorzieningen. Het succes van de ouder- en kindteams en Samen DOEN-teams⁷⁵ bij het uitvoeren van deze taken zal in belangrijke mate bepalen of de kosten van het nieuwe jeugdstelsel beheersbaar zijn."^{LXII}

2.2.2 Beoogde positionering: spil in het stelsel

De gemeente heeft in het Koersbesluit vastgelegd het OKT in het leven te roepen als onderdeel van de basisstructuur van het nieuw te vormen jeugdstelsel, later ook wel 'spil' genoemd.^{LXIII} De beoogde spilfunctie van het OKT komt op drie manieren tot uiting: in de breedte van het takenpakket, in de beoogde doelgroep en in de beoogde positionering van de teams ten opzichte van andere partijen in de zorgstructuur.

Takenpakket OKT bedient gehele spectrum aan zorg voor de jeugd

Mede ingegeven door de wens tot ontschotting van de jeugdzorg, beoogde de gemeente een groot deel van de taken in het jeugddomein te bundelen in een 'zorgconcept': de Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT Amsterdam).^{LXIV} De teams zouden het gehele spectrum aan zorg voor de jeugd gaan bedienen: van het leveren van basis

⁷⁴ De gemeente gebruikt deze term in het Koersbesluit om te verwijzen naar de ondersteuning die ouders en jeugdigen mogen verwachten van elkaar en het sociale netwerk waarin zij functioneren.

⁷⁵ Ten tijde van het Koersbesluit voorzag de gemeente naast de OKT's een tweede type wijkteams, te weten de Samen DOEN-teams. Deze teams werden beoogd hulp en ondersteuning te bieden aan Multiprobleemgezinnen. Per 2021 zijn deze teams opgeheven. In paragraaf 3.4.2 gaan we nader in op de veranderingen rondom de Samen DOEN-teams.

jeugdgezondheidszorg, via het zelf bieden van nulde- en eerstelijnsondersteuning⁷⁶, tot aan het verwijzen naar specialistische jeugdhulp.^{LXV} In het Koersbesluit is de bedoeling van de gemeente concreet gemaakt in de beschrijving van vier kerntaken:

- 1 *Jeugdgezondheidszorg (monitoren, screenen, vaccineren)*. Uitvoeren van het uniforme deel en het Amsterdamse maatwerkdeel jeugdgezondheidszorg;
- 2 *Opvoeding versterken*.⁷⁷ Versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, in de kinderopvang, op scholen en in buurten. Ook wel: versterken van de ‘pedagogische civil society’;
- 3 *Professionele opvoed- en opgroeiondersteuning bieden*.⁷⁸ Ondersteunen van jeugdigen en/of ouders die tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben vanwege de gezinssituatie of een specifieke zorgvraag van een jeugdige, op het brede terrein van preventieve jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp;
- 4 *Signaleren & analyseren en toeleiden & monitoren (H)SJH*.⁷⁹ Signaleren van mogelijke hulpvragen en van adequate hulp voorzien, ofwel uit eigen aanbod ofwel in de vorm van een doorverwijzing naar gespecialiseerd aanbod. Zicht houden op het vervolg behoort ook tot deze taak.

Het eerste taakgebied, de jeugdgezondheidszorg, omvat de uitvoering van de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden zoals die volgen uit de Wet publieke gezondheid. Het tweede en derde taakgebied behelzen het zelf leveren van ondersteuning (vanuit de Jeugdwet) aan jeugdigen en gezinnen. Het vierde taakgebied beschrijft de beoogde poortwachtersfunctie van de OKT's richting andere zorgpartners in het jeugdstelsel. Hierbij heeft de gemeente niet alleen het doorverwijzen als taak voor de OKT's voor ogen, maar ook het bewaken dat specialistische (duurdere) zorg niet onnodig lang of met te weinig resultaat ingezet wordt.^{LXVI} De vier kerntaken van de OKT's zijn in de jaren na 2015 in inkoopovereenkomsten en jaarlijkse opdrachten (vanaf 2019) verder ingevuld (zie paragrafen 2.3 en 2.4).

Doelgroep OKT beslaat alle jeugdigen en opvoeders in Amsterdam

De tweede manier waarop de beoogde spilfunctie tot uiting komt, is de bedoeling van de gemeente dat het OKT alle jeugdigen en gezinnen (en andere opvoeders) in de stad

⁷⁶ Bij nuldelijnsondersteuning gaat het om basiszorg (hulp en ondersteuning) die er altijd is, zonder dat men erom hoeft te vragen. Bijvoorbeeld de basis (jeugd)gezondheidszorg. Bij eerstelijnsondersteuning gaat het om algemene zorg (hulp en ondersteuning), die vrij toegankelijk en beschikbaar is, dus zonder verwijzing, maar waar men wel om moet vragen. Bijvoorbeeld de huisarts, apotheek. Bron: <https://hoezitdegezondheidszorginelkaar.jouwweb.nl/de-lijnen-in-de-gezondheidszorg>

⁷⁷ Vóór de transformatie hadden Ouder- en Kindcentra deze taak. Bron: Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 31.

⁷⁸ Voorzien werd in het Koersbesluit dat dit een deel van de voormalige ambulante jeugdzorg en het jeugd-GGZ-aanbod zou gaan incorporeren.

⁷⁹ Zoals in het Koersbesluit (p. 32) wordt beschreven, kan dit variëren van een eenvoudige verwijzing tot intensieve begeleiding naar ander hulpaanbod. In elk geval zou het OKT het verdere verloop van het hulpverleningstraject moeten volgen (het ‘hoe’ daarvan zou nog uitgewerkt moeten worden).

bedient: die zonder speciale ondersteuningsbehoefte (naar schatting van de gemeente 85% van de jeugdigen en gezinnen), die met eenvoudige vragen (10%) en die met complexe vragen (5%). In totaal zou het in 2015 gaan om zo'n 143.000 jeugdigen van 0 tot 18 jaar en ongeveer 100.000 gezinnen.^{LXVII}

OKT heeft centrale positie in de zorgstructuur

Het derde aspect van de beoogde spilfunctie van het OKT klinkt in de omschrijving van het takenpakket en de doelgroep al door: ten opzichte van andere partijen in de zorgstructuur. In de opzet van de gemeente functioneert het OKT als centrale partij in het jeugdstelsel. Op wijkniveau ten opzichte van (in)formele partners op het gebied van jeugd, maar ook het bredere zorg/welzijnsveld (onder andere veiligheid, onderwijs, 'het opvoedkundig klimaat'), en - voor zolang die bestonden - de Samen DOEN-teams (zie ook paragraaf 2.5.1) over gebiedsgericht werken). Ten opzichte van zorgaanbieders in het flexibele of (regionale) specialistische aanbod door als poortwachter te functioneren. En ten opzichte van de gemeente om - als verlengde overheid - op te treden als primaire partner in de uitvoering van de transformatie en te sturen op het zorggebruik. In de bedoeling van de gemeente heeft het OKT als spil in het stelsel ten opzichte van al deze verschillende partijen een rol.

Wat het OKT niet zou doen

In de oorspronkelijke opzet van de gemeente zou de dienstverlening van het OKT aan gezinnen met meervoudige, domeinoverstijgende problematiek zich beperken tot doorverwijzen. Deze doelgroep van niet-zelfredzame gezinnen vergde volgens de gemeente een andere aanpak dan de grote meerderheid van de jeugdigen en gezinnen. Deze aanpak werd uitgevoerd door aparte teams: de Samen DOEN-teams. Later heeft de gemeente besloten de dienstverlening aan multiprobleemgezinnen alsnog grotendeels bij het OKT te beleggen (zie paragraaf 2.4.2). Verder was de bedoeling van de gemeente dat jeugdigen en hun ouders wier problematiek vanwege de aard of ernst specifieke expertise vereist, niet door het OKT zelf geholpen zouden worden. Het OKT dient hen door te verwijzen naar voorzieningen uit het flexibele of (regionale) specialistische aanbod.^{LXVIII} Dit uitgangspunt geldt in 2023 nog steeds.

2.3 Preventieve opgave Stichting OKT

In paragraaf 2.1.3 zagen we dat de bredere benadering van het preventieve jeugdveld vanuit de gemeente met name bestaat uit inrichtingskeuzes en dat het OKT hierin een spilfunctie heeft. In deze paragraaf gaan we uitgebreider in op de rol die de gemeente in de inrichting van het preventieve veld bij *Stichting OKT* belegt (paragraaf 2.3.1). Daarna gaan we na hoe het beleidskader voor de preventieve opgave van Stichting OKT eruitziet, zoals dat uit de meerjarige inkoopovereenkomst⁸⁰ en (sinds 2019) de jaarlijkse gemeentelijke opdracht naar voren komt (paragraaf 2.3.2).

⁸⁰ Tot 2019 was dit een inkoopovereenkomst met de joint venture die de OKT's vormde. Vanaf 2019 was dit een inkoopovereenkomst tussen de gemeente en Stichting OKT. Zie paragraaf 5.1.1.

We versmallen het perspectief in deze paragraaf (vanaf paragraaf 2.3.2) dus van OKT-breed naar Stichting OKT. Dat doen we, omdat de focus van ons onderzoek de preventieve jeugdhulp is, volgend uit de Jeugdwet, en niet bijvoorbeeld ook de preventieve jeugdgezondheidszorg.⁸¹ In de praktijk zijn de preventieve taken vanwege de bundeling in het bredere OKT georganiseerd als een doorlopend continuüm. Om de focus op preventieve jeugdhulp zo helder mogelijk door te voeren, richten we ons hierna (vanaf paragraaf 2.3.2) primair op *Stichting OKT* en *de preventieve opgave van Stichting OKT*. Waar relevant betrekken we het bredere perspectief wel en spreken dan ook over *het OKT*.

Uit de inrichtingskeuzes van de gemeente voor het preventieve veld volgt dat de rol voor het OKT daarbinnen bestaat uit drie elementen: aanbieden van eigen, generalistisch basisaanbod preventie, het versterken van het opvoedkundig klimaat ('pedagogische civil society') en het zijn van de spil in de preventieve structuur.⁸² We constateren dat de gemeente niet concreet maakt hoe het OKT deze driedelige rol dient in te vullen. Bij gebrek aan een nadere inhoudelijke uitwerking bestaat de preventieve opgave van de gemeente voor Stichting OKT in de kern uit een taakomschrijving (vijf basistaken) en incidentele prioriteiten.

2.3.1 Uit inrichtingskeuzes volgt driedelige rol voor het OKT in preventie

Het OKT als aanbieder van generalistisch preventief aanbod

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.3 heeft de gemeente het OKT in het Koersbesluit aangewezen als eerst verantwoordelijke partij voor het preventieve aanbod in wijken en buurten. Het is de bedoeling van de gemeente dat OKT's zich in dit kader richten op jeugdigen en/of hun ouders die vanwege de gezinssituatie of specifieke zorgvragen extra ondersteuning nodig hebben. De voorbeelden die de gemeente geeft, zijn echtscheidingsproblematiek, psychische problematiek van een ouder, ADHD, autisme of verstandelijke beperkingen.^{LXIX} De taak van het OKT onderscheidt zich van die van het aanvullend ingekochte preventieve aanbod (zie paragraaf 2.1.3) doordat het generalistisch is. De gemeente heeft verder niet uitgewerkt hoe het ondersteuningsaanbod van Stichting OKT gericht op preventie er inhoudelijk uit moet zien (zie ook paragraaf 2.1.2). De gemeente geeft in 2013 aan dat een precieze begrenzing van het ondersteuningsaanbod van het OKT op dat moment - en waarschijnlijk ook in de toekomst - niet te geven is, maar dat het kan variëren van individuele gesprekken, tot groepsaanbod en een kortdurende behandeling.⁸³

Universele preventie eveneens belegd bij het OKT

Met het Koersbesluit heeft de gemeente ervoor gekozen taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de meer universele preventie eveneens bij het OKT te beleggen. Met de

⁸¹ Ook de jeugdhulpactiviteiten die het OKT uitvoert, vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek.

⁸² De rol van spil geldt voor het OKT-breed, dus niet alleen de Stichting OKT.

⁸³ De gemeente benoemt in het Koersbesluit wel dat het preventieve aanbod van de OKT's moet aansluiten bij het preventieve aanbod vanuit de jongerenloketten op het gebied van preventie van jeugdwerkloosheid.

term 'universele preventie' verwijst de gemeente naar preventieve activiteiten gericht op alle jeugdigen en hun ouders, dus niet alleen op diegenen met verhoogd risico op of al beginnende problemen. Onder universele preventie valt onder meer de uitvoering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid volgend uit de Wet publieke gezondheidszorg (het uniforme deel en het Amsterdamse maatwerkdeel jeugdgezondheidszorg, zie paragraaf 2.2.2). Bijvoorbeeld de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma. Doordat het hier niet gaat om de Jeugdwet en omdat dit type activiteiten binnen het OKT is belegd bij de GGD-JGZ / SAG en niet bij Stichting OKT, valt dit buiten de scope van dit onderzoek. Verder gaat het bij universele preventie om preventieve activiteiten volgend uit de Jeugdwet, zoals het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, in de kinderopvang, op scholen en in buurten ('opvoeding versterken'). Hierbij gaat het de gemeente onder meer om het voortzetten van het werk van de voormalige Ouder- en Kindcentra, bijvoorbeeld rondom het "met een positieve benadering normaliseren van opvoedvragen en het trainen van zorgprofessionals, pedagogisch medewerkers en leerkrachten hierin".^{LXX} Ook gaat het de gemeente om het nauwer aansluiten bij het dagelijkse opvoedmilieu van jeugdigen, op kinderdagverblijven en scholen, en het stimuleren dat opvoeders elkaar ondersteunen. In het Koersbesluit is opgenomen dat het OKT een belangrijke rol zal spelen in het versterken van deze 'pedagogische civil society'.^{LXXI}

In het verlengde van de taak van het OKT om de pedagogische infrastructuur te versterken, wil de gemeente in de eerste fase van het stelsel (2015-2018) inzetten op de verbinding tussen het OKT en de basisvoorzieningen jeugd.^{LXXII}⁸⁴ De gemeente voorziet een belangrijke inzet van deze organisaties voor, tijdens en na de inzet van het OKT. Met name voor de doelgroep 12+ verwacht de gemeente nauwe samenwerking tussen het OKT en de jongerenwerkers. Welke resultaten de gemeente voor ogen heeft als het gaat om 'verbinding', wordt niet concreet gemaakt.^{LXXIII}

Het OKT als spil in de preventieve structuur

Sinds de start van het stelsel beoogt de gemeente voor het OKT een rol als verwijzer binnen de preventieve structuur. Deze beoogde rol ligt in het verlengde van de opzet dat het OKT deel uitmaakt van de basisinfrastructuur van het nieuwe jeugdstelsel en daarmee voor veel jeugdigen en ouders het eerste aanspreekpunt is, maar vanuit haar generalistische aanpak niet alle ondersteuning zelf levert. In de opzet van de gemeente bewegen de Ouder- en Kindadviseurs (OKA's) zich als vertrouwenspersoon binnen deze structuur, zij kennen de gezinnen en voorzieningen, maken contact en leggen verbinding. Indien nodig dient het OKT ondersteuning in te roepen vanuit het flexibele aanbod, zonder onnodige escalatie en institutionalisering te veroorzaken. Op die manier wordt zij beoogd bij te dragen aan het klein houden van problemen. Over de jaren sinds 2015 is deze keuze overleefd gebleven.^{LXXIV} Welke opgave deze beoogde rol voor Stichting OKT concreet met zich meebrengt, heeft de gemeente niet uitgewerkt.

⁸⁴ Hierbij gaat het de gemeente concreet om de verbinding tussen OKT's met zelforganisaties, welzijnswerk, jongeren- en buurtwerk, sportverenigingen en dergelijke.

Een vooruitblik naar 2024 en verder

De inkoopdocumenten van het aanvullende preventieve aanbod per 2024 laten zien dat de gemeente de komende jaren een herinrichting van het preventieve veld voor zich ziet. De eerste stap is om het aandeel aanvullend preventief aanbod te verkleinen.⁸⁵ Vervolgens is de gemeente voornemens om de preventieve taak van het OKT per 2027 te vergroten. De gemeente beoogt de volledige preventieve taak volgend uit de Jeugdwet bij het OKT te beleggen. Het aanvullend ingekochte preventieve aanbod zou per 2027 niet langer bestaan. Op basis van de inkoopdocumenten wordt niet duidelijk hoe de rol, doelen en taken van het OKT op het gebied van preventie in de bedoeling van de gemeente er precies uit komen te zien.

2.3.2 Preventieve opgave beperkt uitgewerkt

In deze paragraaf zoomen we nader in op de vraag wat de preventieve opgave van de Stichting OKT inhoudelijk behelst. Bij gebrek aan een overkoepelend beleidskader (zie paragraaf 2.1.2) zouden we een nadere inhoudelijke invulling van de preventieve opgave voor Stichting OKT verwachten in de meerjarige inkoopovereenkomst⁸⁶ en (sinds 2019) de jaarlijkse gemeentelijke opdracht aan het OKT.⁸⁷

Gemeente formuleert geen inhoudelijke doelen voor preventie voor Stichting OKT

De opgave voor de Stichting OKT is volgens de overkoepelende statutaire doelstelling zoals opgenomen in de inkoopovereenkomst:^{LXXV}⁸⁸

“Het binnen de gemeente Amsterdam opzetten, ontwikkelen en in stand houden van Ouder- en Kindteams, bestaande uit professionele zorgverleners die zich richten op nuldelijns- en eerstelijnszorg, waaronder begrepen het signaleren van zorgbehoefte, het bieden van lichte zorg en het doorverwijzen naar (andere) binnen de Gemeente Amsterdam gevestigde tweedelijns zorgaanbieders, een en ander in het kader van de verantwoordelijkheden die de Gemeente Amsterdam ter zake heeft, het aldus aanbieden, en toegang bieden, tot Jeugdhulp en Preventie, evenals al wat met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.”

In deze doelstelling is expliciet opgenomen dat ook het aanbieden van en toegang bieden tot preventie tot het doel van Stichting OKT behoort. Een nadere uitwerking van doelen is in de inkoopovereenkomst niet opgenomen. Wel is in de inkoopovereenkomst opgenomen

⁸⁵ De gemeente beoogt dit te doen door het aanbod te herpositioneren en budgetten deels over te hevelen naar de sociale basis, de HSJH, zorg, sport, jeugd en onderwijs. Bron: Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Overheveling van een deel van het budget Flexibel Preventief Aanbod Jeugd naar de sociale basis*, 22 november 2022.

⁸⁶ Tot 2019 was dit een inkoopovereenkomst met de joint venture die de OKT's vormde. Vanaf 2019 was dit een inkoopovereenkomst tussen de gemeente en Stichting OKT.

⁸⁷ In 2019 richt de opdracht zich exclusief op Stichting OKT. In de jaren vanaf 2020 is het één opdracht voor 'het OKT', waarbinnen soms wel en soms geen onderscheid gemaakt wordt tussen de Stichting en de jeugdgezondheidszorg.

⁸⁸ Per 2021 is hierop een addendum van toepassing, waarin onder meer de statutaire doelstelling is gewijzigd als gevolg van de overname door Stichting OKT van Samen DOEN-taken. Hier gaan we nader op in, in paragraaf 2.4.2.

dat kinderen, jongeren van -10 maanden⁸⁹ tot 18 jaar en hun opvoeders de doelgroep vormen in het kader van preventie.^{LXXVI} Oftewel, alle jeugdigen en hun opvoeders in Amsterdam.

In de gemeentelijke opdracht voor de periode 2016-2019 benoemt de gemeente vier niet nader uitgewerkte doelen voor de OKT's (zie kader). Welke van deze doelen betrekking hebben op de preventieve opgave is niet expliciet gemaakt. Ook ontbreekt de koppeling met de meer abstracte transformatie- en maatschappelijke doelen. Op basis van deze vier doelen wordt niet concreet wat de gemeente wil bereiken met de uitvoering van preventieve jeugdhulp door de OKT's. De doelen voor de OKT's zijn in de opdracht niet nader geoperationaliseerd; er zijn vanuit de gemeente geen concrete beoogde prestaties of resultaten gekoppeld aan deze doelen. Vanaf 2019, na oprichting van de Stichting OKT, heeft de gemeente in de jaarlijkse opdrachtverlening in het geheel geen doelen meer meegegeven, noch voor preventie, noch voor de bredere opgave.^{LXXVII} We constateren dat de gemeente geen inhoudelijke invulling geeft aan wat Stichting OKT met de preventieve opgave moet bereiken en hoe dat past in het grotere plaatje waar de gemeente met het jeugdstelsel naartoe werkt.

Ambitie van de gemeente per 2023

In de documenten rondom de besluitvorming over het nieuwe inkooptraject voor het aanvullende preventieve aanbod (zie kader in paragraaf 2.1.2) noemt de gemeente dat de opdracht van het OKT ten aanzien van preventie in de periode 2023 tot en met 2027 'ambtelijk' een jaarlijkse update zal krijgen met concrete doelen, waarna het OKT deze uitwerkt in het jaarplan.^{LXXVIII}

Gemeentelijke doelen OKT's periode 2016-2019

De gemeente noemt in de opdracht 2016-2019 dat de OKT's met hun activiteiten bijdragen aan de missie en 'maatschappelijke' doelen zoals door de gemeenteraad benoemd in het *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein*. Dit zijn meer abstracte doelen op het niveau van het gehele jeugdstelsel die sindsdien consistent in beleidsdocumenten zijn opgenomen. Ook de transformatiedoelen van de gemeenteraad voor het jeugdstelsel zoals opgenomen in het Koersbesluit, zijn integraal opgenomen in deze opdracht aan de OKT's. In de opdracht staan daarnaast meer specifieke doelen voor de OKT's, aan de hand waarvan zij een bijdrage worden geacht te leveren aan de transformatie- en maatschappelijke doelen. Dat zijn er vier:^{LXXIX}

1. Eerder en sneller gezondheids-, ontwikkel-, opvoed- en opgroevragen alsmede psychologische- en veiligheidsproblematiek signaleren;
2. Passende en effectieve informatie, advies, ondersteuning en lichte ambulante jeugdhulp bieden; uitvoeren van het basispakket jeugdgezondheidszorg;

⁸⁹ De reden dat de leeftijd -10 maanden, dus vóór de zwangerschap, tot de doelgroep wordt gerekend, is ons niet bekend.

3. De sociale veerkracht en informele netwerken in wijken actief benutten en meer ruimte geven aan de eigen kracht van burgers;
4. Tijdig en terecht verwijzen naar specialistische zorg en jeugdhulp.

Vijf basistaken preventie consistent in de opdracht meegegeven

Het gemeentelijk kader voor de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT bestaat bij gebrek aan een uitwerking van doelen en resultaten (zie alinea hieronder over één resultaatsafspraken en één streefwaarde) uit een omschrijving van taken. De gemeente heeft de vier taakgebieden voor het OKT zoals opgenomen in het Koersbesluit (zie paragraaf 2.2.2) nader uitgewerkt in een takenpakket bestaande uit elf taken. Dit takenpakket vormt de basisopdracht voor Stichting OKT. Het is elk jaar opgenomen in de jaarlijkse opdracht van de gemeente aan het OKT. Vijf⁹⁰ van de elf vaste taken betreffen volgens de gemeente de 'basistaken preventie'.⁹¹

- 1 Ondersteunen bij opvoeden en opgroeien door onder andere:
 - a trainingen en cursussen aan ouders en jeugdigen over opvoeden en opgroeien,
 - b ouders en jeugdigen voorzien van informatie en advies,
 - c versterken van het pedagogisch handelen van de (informele) netwerken in de wijk;
- 2 Ondersteuning bij opstellen perspectiefplan en indien nodig familiegroepsplan;
- 3 Deskundig advies aan personen en informele netwerken die, al dan niet beroepsmatig, met jeugdigen werken;
- 4 Signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen van de jeugdige en zijn ouders;⁹²
- 5 Samenwerken met andere partijen rond opvoed-, opgroei- en gezondheidsvragen van jeugdigen en/of hun ouders.

In de feitelijke reactie geeft het OKT aan zich niet te herkennen in deze omschrijving van de gemeente van het preventieve werk van het OKT. Een reden dat het OKT zich niet in de beschrijving herkent, is dat sommige taken zowel preventie als jeugdhulp betreffen (zoals ondersteuning bij het opstellen van perspectiefplan en familiegroepsplan, en signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek). Daarnaast zijn sommige taken volgens het OKT inmiddels verouderd en zijn de taken verschillend in omvang en daarmee ongelijksoortig.

⁹⁰ In de presentatie zijn een zesde en zevende basistaak voor het OKT opgenomen, namelijk 'Uitvoering van het basistakenpakket JGZ en het Rijksvaccinatieprogramma' en 'het monitoren van de ontwikkelingen van de jeugd'. Omdat het hierbij gaat om taken die niet in de opdracht van de OKT's terugkomen, laten wij die verder buiten beschouwing.

⁹¹ De vijf basistaken voor het OKT in relatie tot preventie heeft de gemeente benoemd in de interne en vertrouwelijke presentatie *Preventie binnen het jeugdstelsel Amsterdam*, p. 13.

⁹² In het takenpakket zoals opgenomen in de inkoopovereenkomst en jaarlijkse opdrachten, is deze taak niet toegespitst op preventie. De ambtelijke organisatie heeft bij het definiëren van de basistaken preventie de term 'preventieve' toegevoegd aan deze taak.

Het OKT geeft aan dat in het nieuwe contract met de gemeente een nieuwe, meer passende formulering van de basistaken van het OKT zal zijn opgenomen.

Opvallend is dat de gemeente niet verder uitwerkt wat zij onder elk van de taken of opgenomen begrippen verstaat. Dit maakt dat de taakomschrijving abstract blijft en op basis van alleen de taakomschrijving niet helder wordt wat de gemeente precies van Stichting OKT vraagt.⁹³

Preventie incidenteel prioriteit

Naast het vaste takenpakket geeft de gemeente het OKT in de opdracht prioriteiten mee voor het betreffende jaar (ook wel focuspunten of ontwikkellijnen genoemd). Opgaven op het gebied van preventie komen sinds de eerste opdracht aan de OKT's in 2016 vier keer terug als een expliciete aparte prioriteit (2017,⁹⁴ 2019, 2022 en 2023). In 2017 kreeg de joint venture OKT 'de uitvoering van preventieve activiteiten, afgestemd op de (informele) pedagogische infrastructuur, kansen en problematiek uit de gebieden, onder andere gericht op jeugd en jongeren in de leeftijdscategorie van 10 jaar en ouder' als prioriteit mee.^{LXXX} In 2019 is (wijkgerichte) preventie benoemd als prioriteit binnen de kerntaken voor de Stichting OKT in co-creatie met de gemeente. De gemeente beoogde dat jaar een nauwe aansluiting vanuit het OKT bij collectieve voorzieningen uit de sociale basis en het preventief aanbod, zoals het FPAJ, te bewerkstelligen. In 2022 houdt de prioriteit voor de Stichting OKT in dat zij zoveel als mogelijk voorkomt dat specialistische jeugdhulp nodig is, door 'de jeugdige, gezin en hun sociale netwerk samen met de partners in de sociale basis te ondersteunen'. Hierbij draagt de gemeente Stichting OKT op om deskundigheid toe te voegen aan scholen, sport en vrijetijdsbesteding, zodat professionals daar worden toegerust om kinderen te ondersteunen in hun leefwereld. Daarnaast zet de gemeente de Stichting OKT onder meer aan tot het inzetten van eigen collectief preventief aanbod.^{LXXXI} In 2023 stelt de gemeente de prioriteit voor Stichting OKT dat zij zorgen dat ze ten minste 30% van hun tijd aan preventie besteden. Voor het OKT als geheel beoogt de gemeente dat zij samen met de gemeente, aanbieders vanuit het preventieve aanbod en de stadsdelen (sociale basis) werkt aan een implementatieplan voor verdergaande samenwerking in 2024.^{LXXXII}

Verder komt de preventieve opgave over de jaren meer zijdelings/impliciet terug in prioriteiten die de gemeente aan het OKT meegeeft. Bijvoorbeeld rondom de prioriteit van het doorontwikkelen van het aanbod voor de 12+-doelgroep (2019, 2020 en 2021).⁹⁵ De gemeente draagt het OKT op hieraan bij te dragen, in het kader van preventie van

⁹³ Ook het AEF constateert in haar rapport dat er onduidelijkheid bestaat over de taken van het OKT en daarmee, wat de gemeente precies inkoopt. Bron: AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente Amsterdam en Stichting OKT*, p. 8.

⁹⁴ De gemeente formuleerde één opdracht voor de periode 2016-2019 en benoemde daarin enkele 'focuspunten' voor 2017. Voor de jaren 2016 en 2018 zijn in de opdracht geen prioriteiten opgenomen.

⁹⁵ Het gaat bij deze prioriteit om het maken van een analyse van de doelgroep, het ontwikkelen van een gezamenlijke werkwijze in samenwerking met ketenpartners en een groter bereik onder de doelgroep.

jeugdcriminaliteit.^{LXXXIII} In 2020 is het toewerken naar een integraler OKT opgenomen als prioriteit voor de Stichting OKT en de jeugdgezondheidszorg samen. Het werken aan een 'palet aan preventie, wijkgerichte jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg' is een van de aspecten waaraan de gemeente denkt in het kader van een integraal OKT. Buiten deze meer zijdelingse opname als onderdeel van andere prioriteiten, is preventie in 2020 en 2021 niet benoemd als prioriteit.

Eén resultaatafspraak en één concrete streefwaarde voor de preventieve opgave

De meest concrete uitwerking die de gemeente geeft aan de preventieve opgave voor Stichting OKT bestaat uit de indicator en bijbehorende streefwaarde voor het onderdeel opvoed- en opgroei-ondersteuning: "Het aantal jeugdigen (en hun ouders) met jeugdhulp en opvoed- en opgroei-ondersteuning die door het OKT bereikt worden is ≥ 16.000 ". Doordat de gemeente in eerste instantie (2019-2022) één streefwaarde formuleerde voor het aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning (O&O) en jeugdhulp samen, bood de indicator weinig duidelijkheid in wat de gemeente op het gebied van O&O van Stichting OKT verwachtte. Vanaf 2023 hanteert de gemeente een uitgesplitste indicator voor het aanbod O&O versus jeugdhulp: "aantal jeugdigen (en hun ouders) ondersteund door het Ouder- en Kindteam met: Opvoed- en opgroei-ondersteuning (jeugdigen/ouders) ≥ 2.000 ". Wij vinden het opvallend dat de gemeente deze indicator met streefwaarde niet heeft opgenomen in de opdracht aan het OKT voor 2023, noch deze met hen heeft besproken.⁹⁶ De gemeente maakt de overige basistaken preventie niet concreet in resultaatafspraken.⁹⁷ Ook voor de incidentele prioriteiten geldt dat de gemeente er geen resultaatafspraken aan verbindt. Bij de prioriteiten voor het OKT voor 2023 voegt de gemeente één concreet streven toe voor Stichting OKT op het gebied van preventie: de gemeente beoogt dat Stichting OKT werkt aan de doelstelling dat ten minste 30% van de tijd in de teams aan preventie wordt besteed.^{LXXXIV} Voor zowel de resultaatafspraak als de streefwaarde geldt dat wij geen onderbouwing zijn tegengekomen van deze specifieke waardes, noch een uitwerking van de wijze waarop deze samenhangen met de preventieve opgave van Stichting OKT.

Ondanks gebrek aan doelen en resultaatafspraken, wel aanzet tot aanvullende indicatoren

Naast het totaalbereik van O&O, wil de gemeente de output van het uitvoeringsonderdeel preventie vanaf 2019 ook 'wijkgericht' monitoren. De gemeente koppelt hier geen streefwaarde aan en maakt ook niet duidelijk wat zij onder deze outputindicator verstaat. Verder wil de gemeente de uitvoering door Stichting OKT monitoren op drie outcome-indicatoren, die gaan over effecten van de geboden hulp en ondersteuning (OKT-breed):^{LXXXV}

⁹⁶ Voor het aantal jeugdigen ondersteund met jeugdhulp, is de streefwaarde vanaf 2023 ≥ 10.000 . Bron: Gemeente Amsterdam, *Bijlage Verbeterde doelenboom Begroting 2023*, p. 59.

⁹⁷ De gemeente formuleert voor de bredere opgave aan het OKT wel meer indicatoren en streefwaarden, bijvoorbeeld rondom de verwijstaak van het OKT richting de specialistische jeugdhulp.

- Uitval;
- Cliënttevredenheid over het nut/effect van de voorziening;
- Doelrealisatie.

De gemeente maakt niet expliciet voor welke typen hulp en ondersteuning ze deze aspecten wil monitoren. Omdat de preventieve opgave ten dele ook bestaat uit ondersteuning, beschouwen wij deze indicatoren als relevant voor de preventieve opgave. De gemeente koppelt voor preventie geen streefwaarde (of streefpercentage) aan deze outcome-indicatoren.⁹⁸ Bij gebrek aan streefwaarden bevatten deze indicatoren geen nadere operationalisatie van de inhoudelijke opgave. Het feit dat de gemeente aangeeft te willen monitoren op doelrealisatie, terwijl zij voor Stichting OKT geen concrete doelen heeft geformuleerd, vinden wij opvallend. In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen verduidelijkt het OKT dat de gemeente met deze indicator beoogt om de realisatie van doelen zoals geformuleerd door de cliënt (jeugdige/ouders) in beeld te brengen.

Gemeente belegt operationalisatie deels bij het OKT

De ambtelijke organisatie verklaart het ontbreken van een gemeentelijke uitwerking aan de hand van het uitgangspunt om zoveel mogelijk over te laten aan de professionals in de uitvoering. Bij de inrichting van het stelsel in 2013-2015 is daar intern binnen de gemeente (er was nog geen OKT) uitvoerig over gesproken en, in lijn met rijksbeleid en onderzoeken, voor gekozen. Die lijn is in de jaren na 2015 tot op heden vastgehouden, waarbij de gemeente steeds beoogd heeft ervoor te waken om de uitvoering (in dit geval het OKT) te belasten met te veel bepalingen en registraties. De gemeente wil het OKT kortom met een concreet uitgewerkte opdracht niet 'vastzetten' in de uitvoering. In hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in.^{LXXXVI} Voor het deel van de preventieve opgave dat bestaat uit prioriteiten (voor zover van toepassing), strookt deze verklaring met de inhoud van de jaarlijkse opdrachtverlening. Daarin geeft de gemeente het OKT de opdracht om in een werkplan de prioriteiten uit te werken in SMART-geformuleerde resultaten.^{LXXXVII} Voor de operationalisatie van de basistaken zijn wij een dergelijke opdracht van de gemeente aan het OKT tot 2022 echter niet tegengekomen.⁹⁹¹⁰⁰ De ambtelijke organisatie geeft aan dat ze het als haar verantwoordelijkheid beschouwt om toe te zien op de nadere uitwerking van de gemeentelijke prioriteiten door het OKT.^{LXXXVIII}

⁹⁸ In tegenstelling tot het aanvullend ingekochte preventieve aanbod (FPAJ), waarvoor de gemeente de indicator 'uitval' wel nader heeft gedefinieerd. Ook heeft de gemeente voor het FPAJ uitgewerkt hoe de indicator geregistreerd dient te worden.

⁹⁹ In de opdrachtbrief voor 2022 geeft de gemeente aan dat aan het OKT is gevraagd om een vertaling te maken van de basistaken in het jaarplan voor 2022. Bron: Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbrief Ouder- en Kindteams 2022 – basistaken en prioriteiten*, 8 februari 2022.

¹⁰⁰ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen licht het OKT toe dat zij in juni 2022 op verzoek van afdeling Jeugd een uitwerking heeft opgesteld. Voor het vervolg is in het kader van efficiëntie afgesproken dat het OKT de uitwerking van prioriteiten meeneemt in de jaarplannen en geen aparte uitwerking meer maakt.

Kanttekeningen bij (het gebrek aan) gemeentelijke uitwerking van de preventieve opgave

Wij vinden het aan de gemeente als stelselverantwoordelijke om kaders te stellen voor de uitvoering. Het bepalen van de doelstellingen waaraan de uitvoering moet bijdragen is bij uitstek het type kader waarvoor de gemeente eindverantwoordelijkheid draagt. In dat licht vinden wij het opvallend dat de gemeente ervoor kiest om de uitwerking van de preventieve opgave in doelen en resultaatafspraken (deels) bij het OKT te beleggen. Ook vinden we het opvallend dat de gemeente deze keuze alleen voor de jaarlijkse prioriteiten en niet voor de basistaken sinds het begin consistent en expliciet opneemt in de opdracht. Bovendien zien wij in deze keuzes de risico's dat bij de gemeente uit beeld verdwijnt of en hoe de preventieve opgave inhoud krijgt, en dat de kwaliteit van de uitwerking onvoldoende is voor sturings- en monitoringsdoeleinden (zie hoofdstuk 5). Wij vinden de verklaring die de gemeente geeft voor het ontbreken van een inhoudelijke uitwerking van de preventieve opgave daarnaast opvallend, omdat de gemeente aan het OKT wel concrete resultaatafspraken meegeeft voor diens jeugdhulptaak en verwijstaak richting specialistische jeugdhulp.

2.3.3 Deelconclusie

De rol van Stichting OKT op het gebied van preventie komt voort uit de inrichtingskeuzes van de gemeente voor het preventieve veld. Hieruit volgt dat de OKT's het zwaartepunt vormen in het preventieve jeugdstelsel: als aanbieder van een basis aan generalistisch preventief aanbod (waaronder selectieve en geïndiceerde preventie), van universele preventie en als spil in de preventieve structuur. De gemeente heeft deze beoogde rol in beperkte mate nader geoperationaliseerd in een beleidskader voor de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. De gemeente formuleert sinds 2019 geen doelen en slechts één resultaatafspraak voor de preventieve opgave van Stichting OKT, te weten het bereik van het opvoed- en opgroeiondersteuningsaanbod. Vanaf 2023 formuleert de gemeente één concrete streefwaarde, namelijk ten minste 30% tijdsbesteding aan preventie. De gemeentelijke verklaring voor het gebrek aan uitwerking is dat zij niet op de stoel van de professional wil gaan zitten. Voor het gedeelte 'prioriteiten' geeft de gemeente de OKT's de opdracht om de opgave te operationaliseren in activiteiten en beoogde resultaten. Het gebrek aan inhoudelijke uitwerking van de preventieve opgave maakt dat het kader vanuit de gemeente in de kern bestaat uit een taakomschrijving van vijf basistaken preventie en, indien van toepassing, jaarlijkse prioriteiten op het gebied van preventie. Ondanks gebrek aan doelen en resultaatafspraken, doet de gemeente wel een aanzet tot aanvullende indicatoren om de uitvoering door Stichting OKT te monitoren.

2.4 Context uitvoering preventieve opgave Stichting OKT

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat de gemeente het OKT al sinds de start van het stelsel voor ogen heeft gehad als spil in het (preventieve) jeugdstelsel, en dat de opgave aan het OKT zich niet beperkt tot preventie. Om de beoogde uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT in context te kunnen begrijpen, hanteren we in deze paragraaf een brede blik op het beleidskader voor Stichting OKT. We gaan in op de onderdelen van de opgave

die geen betrekking hebben op preventie, zowel wat betreft het vaste takenpakket als de jaarlijkse prioriteiten, en ontwikkelingen daarin over de tijd. We geven in deze paragraaf geen uitputtend overzicht van de talrijke ontwikkelingen in het beleidskader van en rondom het OKT in de periode 2015-2022, maar lichten ontwikkelingen uit voor zover die (mogelijk) relevant zijn voor de beoogde beleidsuitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT.

We zijn geen eenduidig kader tegengekomen waarin de bredere opgave van Stichting OKT en relevante ontwikkelingen in de context waarin de (preventieve) opgave moet worden uitgevoerd, consistent zijn opgenomen. Ook voor deze paragraaf (net als voor paragrafen 2.1 en 2.5) geldt daarom dat het overzichtelijk presenteren van dit 'onderdeel' van het beleidskader een reconstructie van het beleid vereist.¹⁰¹

Uit onze analyse blijkt dat de preventieve opgave van Stichting OKT moet worden uitgevoerd in een bredere, veranderlijke en daardoor complexe beleidscontext. De opdracht voor Stichting OKT is breder dan alleen preventie en bestaat naast de basistaken uit (een groot aantal) jaarlijkse prioriteiten. Stichting OKT dient de eigen opdracht uit te voeren binnen de context van een integrale samenwerking met het bredere OKT. De opdracht voor Stichting OKT is over de jaren uitgebreid. Het bredere jeugd- en zorgstelsel waarin Stichting OKT opereert is vanaf de start in 2015 continu in ontwikkeling geweest. De breedte van de opdracht van Stichting OKT in combinatie met de veranderlijkheid op verschillende lagen maakt de beleidscontext waarin de preventieve opgave moet worden uitgevoerd complex.

2.4.1 Preventieve opgave onderdeel van bredere opdracht

Zeven niet-preventietaken

In paragraaf 2.3.2 gingen we nader in op de basistaken preventie die de gemeente aan Stichting OKT meegeeft. Het vaste takenpakket van Stichting OKT bestaat daarnaast uit zeven taken die geen betrekking hebben op preventie (zie kader).

In de basistaken voor Stichting OKT buiten preventie, is de vertaling van de beoogde vier taakgebieden voor het OKT in het bredere jeugdstelsel (zie paragraaf 2.2.2) terug te zien. Zo heeft de Stichting OKT taken op het gebied van de toegang tot specialistische jeugdhulp, in de vorm van besluiten over de toekenning van een individuele voorzieningen en het evalueren van trajecten in het hoogspecialistische segment van de jeugdhulp (taken 5 en 7¹⁰²). Verder worden medewerkers van de Stichting geacht hulpvragen bij jeugdigen te signaleren, verhelderen en diagnosticeren (taak 1) en waar nodig zelf kortdurende jeugdhulp te bieden (taak 3). Stichting OKT heeft ook een taak in het veiligheidsdomein, die in de basis bestaat uit het signaleren en opvolgen van onveilige opvoedsituaties en aanbieden van ondersteuning aan ouders en jeugdigen waarvan de situatie door Veilig

¹⁰¹ We hebben deze reconstructie teruggelegd bij de ambtelijke organisatie, die het geschetste beeld herkende.

¹⁰² Deze taak is per 2019 aan het takenpakket voor de OKT's toegevoegd (taak 7).

Thuis als 'niet ernstig' is beoordeeld (taken 2 en 6). Verder belegt de gemeente de taak om de inzet van meerdere hulpverleners te coördineren (taak 4) eveneens bij de Stichting.

Deze basistaken maken deel uit van de opdracht aan Stichting OKT, en zijn in zoverre sinds 2019 niet gewijzigd.¹⁰³ De omvang van het totale takenpakket laat zien dat preventie - in lijn met de bedoeling van de gemeente voor de OKT's - een onderdeel is van een bredere opgave voor Stichting OKT.

Zeven basistaken buiten preventie

Onderstaand tonen we het volledige takenpakket van Stichting OKT, met de basistaken buiten preventie vetgedrukt.

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 en indien nodig een familiegroepsplan;
3. Geven van deskundig advies aan personen en informele netwerken die, al dan niet beroepsmatig, met jeugdigen werken;
4. **Signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij hulpvragen van de jeugdige en zijn ouders;**¹⁰⁴
5. **Signaleren van onveilige opvoedsituaties en hiermee aan de slag gaan of extra hulpverlening inzetten. Hierbij wordt de Meldcode kindermishandeling gehanteerd. Veilig Thuis of een Gecertificeerde Instelling worden ingezet indien ouders niet willen of kunnen meewerken aan hulpverlening;**
6. **Kortdurende jeugdhulp bestaande uit opvoed- en opgroei-ondersteuning, begeleiding en basiszorg bij psychische klachten en problemen;**
7. **Coördinatie van zorg wanneer meerdere hulpverleners betrokken zijn en dit gewenst wordt door de jeugdige of zijn ouders;**
8. **Namens het college van B en W van de gemeente besluiten over het toekennen van individuele voorzieningen. Dit is inclusief de aanvraag voor een persoonsgebonden budget en het opvolgen;**
9. **Ondersteuning aanbieden aan ouders of jeugdigen over wie de politie een melding heeft gedaan bij Veilig Thuis, nadat Veilig Thuis de risico's voor de veiligheid als niet ernstig heeft beoordeeld en de ouders heeft geïnformeerd over de mogelijkheid door ondersteuning vanuit het Ouder- en kindteam;**
10. Deskundig advies aan personen en informele netwerken, die al dan niet beroepsmatig, met jeugdigen werken;

¹⁰³ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen geeft het OKT aan dat de evaluatietaak bij verwijzingen uit de basistaken is gehaald. Wij zien deze wijziging in de jaarlijkse opdrachten niet terug.

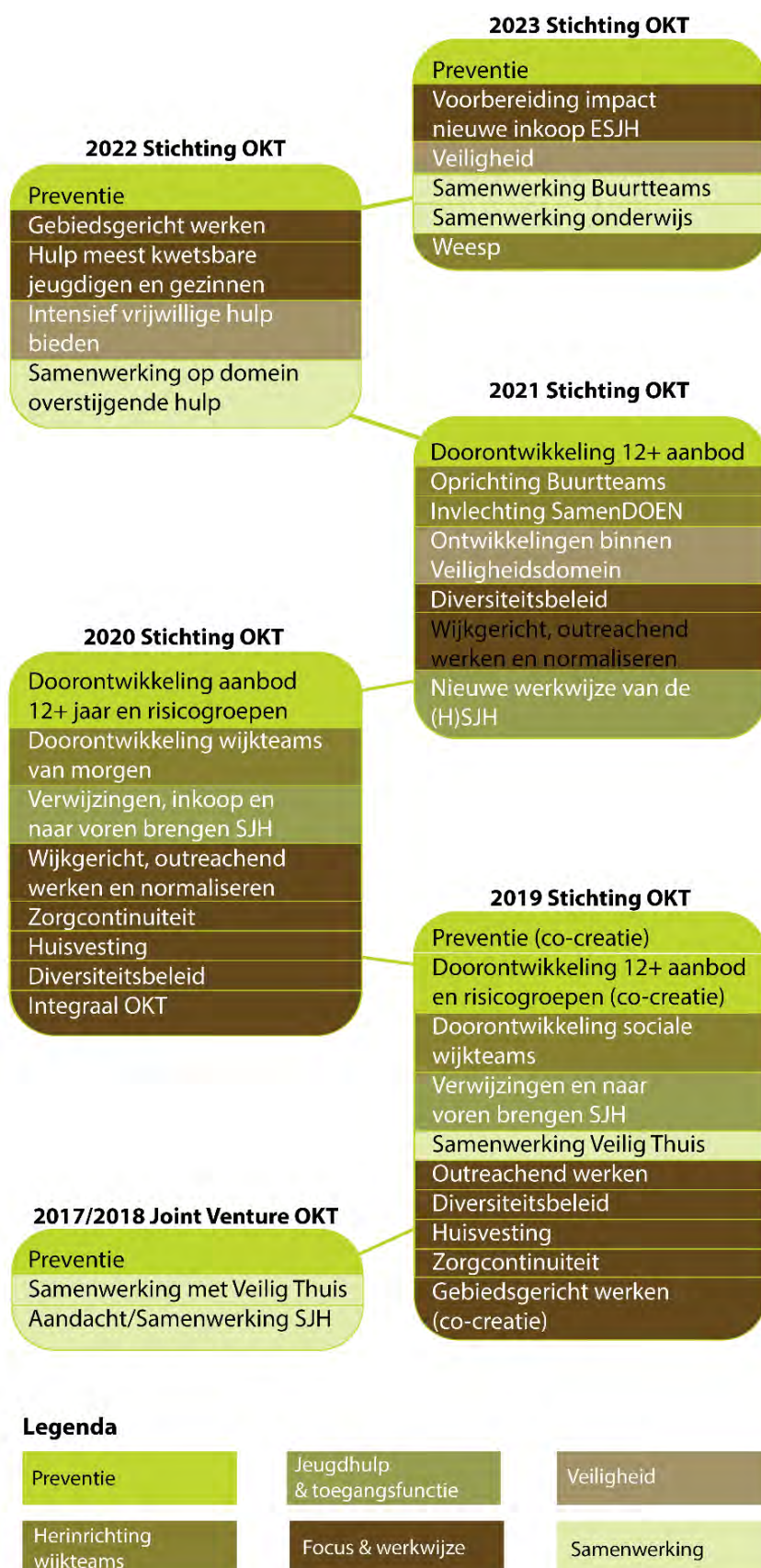
¹⁰⁴ In het benoemen van de vijf basistaken preventie heeft de gemeente deze taak met de toevoeging '[preventieve] jeugdhulpvragen' ook opgenomen. De OKT's hebben deze rol van signaleren, vraagverhelderen en diagnosticeren echter ook voor overige, niet-preventieve hulpvragen. Deze taak is dus opgenomen bij zowel de preventieve als de niet-preventieve taken.

- 11. In de casus waarbij het OKT als verwijzer betrokken is, evalueert het OKT samen met de ouder en/of jeugdige en de betrokken jeugdhulpaanbieder het jeugdhulptraject in segment C dat is ingezet. Het doel van de evaluatie is te besluiten of de doelen van het traject bij de zorgaanbieder zijn behaald, of het traject bij de zorgaanbieder kan worden afgesloten of niet, en of er nog andere ondersteuning nodig is. Als de ouder/jeugdige geen prijs stelt op de ondersteuning van het OKT, dan vindt de beoordeling plaats tussen ouders/jeugdige en zorgaanbieder.**

Veel en regelmatig wisselende prioriteiten

Zoals eerder benoemd geeft de gemeente het OKT naast het vaste takenpakket jaarlijkse prioriteiten mee. In figuur 2.2 hebben we de jaarlijkse prioriteiten in de periode 2019-2023 weergegeven.

Figuur 2.2 - Tijdlijn ontwikkelingen in prioriteiten OKT



Opvallend bij het bekijken van de prioriteiten in de opdracht is het aantal prioriteiten en de toename daarin over de jaren. In de eerste jaren (2016-2020) formuleert de gemeente zo'n 8-10 prioriteiten per jaar. In 2021 benoemt de gemeente op hoofdlijnen 5 'ontwikkellijnen' en 1 onderdeel overige prioriteiten, die vervolgens elk uiteenvallen in zo'n 3-7 prioriteiten. Dat betekent zo'n 15 tot 35 prioriteiten. Bovendien voegt de gemeente in 2021 een extra laag prioritering toe, in de vorm van 2 'belangrijke speerpunten' binnen de prioriteiten. In 2020 signaleert de gemeente voor het eerst dat het de vraag is voor het OKT of zij aan alle prioriteiten uit de opdracht zullen kunnen voldoen. De gemeente geeft aan tijdens de voortgangsgesprekken zicht te willen houden op de ontwikkelingen en te bekijken welke invloed het grote aantal ontwikkelingen en prioriteiten heeft op de opdracht aan het OKT.^{LXXXIX} In 2021 spreekt de gemeente over 'veel grote veranderingen voor het OKT'.^{XC} Tegelijkertijd geeft de gemeente niet aan welke delen van de opdracht in dat jaar niet uitgevoerd hoeven te worden of, indien blijkt dat het OKT niet aan alles kan voldoen, welke onderdelen van de opdracht minder prioriteit hebben. De ambtelijke organisatie geeft aan vanaf 2022 toe te werken naar minder prioriteiten in de opdracht (3-4) en de rest als minder belangrijk voor dat jaar te bestempelen. Dit om te voorkomen dat aan alles een beetje wordt gedaan en aan niets voldoende.^{XCI} Wij constateren dat de opdracht voor 2022 5 en de opdracht voor 2023 6 prioriteiten bevat, die elk uiteenvallen in meerdere onderliggende acties of ontwikkelingen.

Verder valt op dat prioriteiten zowel kunnen raken aan onderwerpen die binnen de basistaken in de opdracht vallen, als onderwerpen die buiten de basistaken liggen. Zo gaat het bij de prioriteiten soms om accenten binnen de basistaken, zoals een aanscherping van de verwijstaak richting de specialistische jeugdhulp (taak 5). Regelmatig raken prioriteiten niet uitsluitend aan de basistaken van Stichting OKT, maar lijken ze voort te komen uit organisatorische of inrichtingsvraagstukken uit het bredere jeugd- en zorgdomein. Zoals het met de JGZ toewerken naar een integraal OKT (zie hieronder) of het meewerken aan de oprichting van de Buurtteams. Tot slot valt op dat de prioriteiten regelmatig wisselen tussen de jaren, ook als eerder is benoemd dat de prioriteit een meerjarig ontwikkeltraject betreft. Bijvoorbeeld de prioriteit rondom de nieuwe werkwijze voor de hoogspecialistische jeugdhulp. In 2021 is dit een van de vijf geprioriteerde doorlopende ontwikkelingen, uiteenvallend in zes subprioriteiten, in 2022 komt het niet meer terug als prioriteit (zie figuur 2.2).

Samenwerkingsovereenkomst integraal OKT

Buiten de opdracht met basistaken en prioriteiten, vormt het OKT als geheel nog een derde belangrijk element in de bredere opgave van Stichting OKT. Sinds de oprichting in 2019 bestaat een samenwerkingsovereenkomst tussen de GGD, SAG, de gemeente en Stichting OKT met het oog op een integraal OKT. Voor de Stichting OKT betekent dit de opgave om zich optimaal in te spannen om toe te werken naar een integraal OKT, waarin de werkwijzen van de Jeugdgezondheidszorg en de Jeugdhulp verbonden zijn zodanig dat ouders en kinderen daar baat bij hebben.^{XCII}

2.4.2 Context preventieve opgave: wijzigingen in het jeugd- en zorgstelsel

Vanaf de start van het gemeentelijke jeugdstelsel werken de OKT's in een context die continu in ontwikkeling is. Er zijn, in het verder bouwen aan en aanscherpen van het jeugdstelsel, tal van ontwikkelingen geweest. Niet alleen op het gebied van preventie, of zelfs het hele jeugdstelsel, maar ook in het bredere sociaal domein. Gegeven de centrale positie die de gemeente al vanaf het begin voor het OKT in het jeugdstelsel beoogt en de uitgangspunten die de gemeente hanteert voor de inrichting en werkwijze van de OKT's (zie paragraaf 2.5), vormen bijna al deze ontwikkelingen relevante context voor de uitvoering van de preventieve opgave. We onderscheiden twee manieren waarop: enerzijds vormt de veranderende werkelijkheid waarin het OKT opereert, relevante context op zich. Er zijn sinds de start van het stelsel elk jaar een of meerdere ontwikkelingen in het stelsel geweest waaraan het OKT zich moest aanpassen. Hierbij is het minder relevant welke ontwikkelingen wanneer speelden, en is het meer de continue verandering zelf die typerend is voor de context waarin Stichting OKT de (preventieve) opdracht moet uitvoeren. Anderzijds is er sprake van vier specifieke ontwikkelingen in het bredere stelsel die als context voor de uitvoering van de preventieve opgave relevant zijn, omdat ze maken dat de opdracht voor Stichting OKT - buiten preventie - er in 2023 anders uitziet dan in 2015. Deze beschrijven we in hieronder uitgebreider.

Van verwijzer, via poortwachter en overbrugger, naar regisseur en bewaker

Sinds de start van het jeugdstelsel heeft het OKT de taak om toegang te verlenen tot de specialistische jeugdhulp.¹⁰⁵ De toegangstaak van het OKT is over de jaren continu doorontwikkeld. In 2018 vond een nieuwe inkoop plaats van de specialistische jeugdhulp, waarbij er onder meer wijzigingen werden doorgevoerd in de werkwijze rondom verwijzen en beschikken.¹⁰⁶ Voor het OKT was de implementatie hiervan in het werkproces in de periode 2016-2019 een focuspunt (prioriteit).^{XCIII} In de periode 2019-2021 is de gemeente als gevolg van de oplopende tekorten bij de specialistische jeugdhulp, door middel van strakke prestatieafspraken actief gaan sturen op Stichting OKT als poortwachter. Het streefpercentage voor door de stichting zelf te helpen cliënten ging in twee jaar tijd met tien procentpunt omhoog (van 75% in 2018 naar 85% in 2020). Er kwamen streefwaarden voor de verhouding verwijzingen naar het lichtere (70%) versus zwaardere (30%) segment specialistische jeugdhulp.^{107XCIV} En Stichting OKT werd geacht de verwijzingen te monitoren en zich daarover te verantwoorden richting de gemeente. In 2020 benoemt de gemeente bovendien impliciet de opdracht voor Stichting OKT om

¹⁰⁵ Naast de OKT's kunnen ook medewerkers van Gecertificeerde Instellingen en huisartsen een zogenaamde indicatie afgeven voor - toegang verlenen tot - de specialistische jeugdhulp.

¹⁰⁶ In essentie maakte de gemeente de omslag van productgerichte naar resultaatgerichte financiering. Van de OKT's vroeg dit onder meer het samen met de jeugdigen en hun ouders definiëren van te behalen resultaten in een perspectiefplan, en het eigen maken van de nieuwe verwijssystematiek waarin individuele voorzieningen werden onderverdeeld in ruim tachtig categorieën (de zogenaamde SPIC's).

¹⁰⁷ Deze prestatieafspraken beoordelen wij als strak, gegeven de realisatiewaarden tot dusver. Die lagen rond een aandeel van 40-50% van de verwijzingen richting het B-segment.

overbruggingszorg te verlenen voor jeugdigen die op de (groeierende) wachtlijsten staan voor specialistische jeugdhulp of jeugdbescherming.^{xcv} Impliciet, want de gemeente noemt het als 'extra werk om de gezinnen die wachten op hulp te ondersteunen', zonder dit als extra taak of prioriteit voor het OKT expliciet te maken.

De nieuwe inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2021 betekent een door de gemeente gewenste beweging richting een rol voor Stichting OKT als regisseur van de inzet van ondersteuning binnen het jeugdhulpstelsel. In essentie blijft het de taak van de Stichting OKT om de vraag te analyseren en passende hulp in te zetten. In plaats van een focus op problematiek van de jeugdigen en hun ouders, beoogt de gemeente dat de OKT's vanaf 2021 naar alle leefdomeinen kijken, zowel bij het verhelderen van de vraag als het organiseren van passende ondersteuning. Bij het organiseren van de passende ondersteuning, dienen de OKT's in eerste instantie zoveel mogelijk te normaliseren, de sociale basis in te zetten (zie hieronder), hulp voor ouders via de Buurteams te organiseren, of binnen de eigen mogelijkheden van het bieden van jeugdhulp te denken. Wanneer meer expertise vereist is, beoogt de gemeente dat de OKT's specialisten 'erbij halen', bijvoorbeeld vanuit de Gecertificeerde Instellingen (GI's) of specialistische zorgaanbieders. De rol van de OKT's is om als bewaker van de inzet van ondersteuning betrokken te blijven, in samenspraak de beoogde resultaten van de inzet van hulp te benoemen, afspraken te maken over de evaluatie, een en ander vast te leggen in een perspectiefplan, de noodzaak van de inzet van (specialistische) jeugdhulp bij jeugdigen en hun ouders over te brengen en indien nodig hen te motiveren hieraan bij te dragen. De gemeente heeft niet nader concreet gemaakt wat zij precies voor ogen heeft met deze gewenste beweging en rolomschrijving voor de OKT's. In de opdrachtverlening draagt de gemeente het OKT op om in een uitvoeringsplan in de vorm van activiteiten en doelen concreet te maken hoe zij de prioriteiten, waaronder deze, gaan uitvoeren (zie paragraaf 2.3.2).^{xcvi} Het uitwerken van een dergelijk plan behoort daarmee eveneens tot de opgave van onder meer Stichting OKT.

Doorontwikkeling positie sociale basis binnen het jeugdstelsel

Een andere doorontwikkeling in het bredere sociaal domein die raakt aan de (toegangs)opgave van Stichting OKT is de wens van de gemeente om de sociale basis een nadrukkelijker positie te geven in het verminderen van de zorgvraag. De gemeente heeft deze gewenste beweging sinds 2015 benoemd en over de jaren herhaaldelijk benadrukt.^{xcvii} In 2018 beoogde de gemeente de sociale basis in wijken en gebieden te versterken, hierbij hoorde ook het dichter organiseren van de wijkteams op de sociale basis in de wijk en het beter laten samenwerken van professionals.^{xcviii} In 2019 voegt het gemeentebestuur via het programma Positief Perspectief coalitiemiddelen toe om het jongerenwerk, eveneens onderdeel van de sociale basis, en preventie te versterken (zie kader).^{xcix} Bij de inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2021 positioneert de gemeente de sociale basis nadrukkelijk in relatie tot de hoogspecialistische jeugdhulp: 'voor duurzame effecten [van hoogspecialistische jeugdhulp] zijn altijd het gewone leven en de sociale basis nodig'.^c Voor het OKT betekent deze gewenste beweging dat de gemeente hen per 2021 nadrukkelijker de opdracht geeft om bij het inzetten van passende

hulp zoveel mogelijk gebruik te maken van partners in de sociale basis (als middel om zoveel als mogelijk de noodzaak van specialistische jeugdhulp te voorkomen). Ook beoogt de gemeente (sinds 2015) dat het OKT zich inzet om de sociale basis te versterken.^{CI} Gezien de aard van de sociale basis gaat het hierbij niet om één partij, maar om een hele 'sector' binnen het jeugdstelsel waarvan het OKT kennis dient te hebben, om passend te kunnen verwijzen en samen te werken.

Programma Positief Perspectief

Het programma Positief Perspectief is gestart naar aanleiding van in 2018 vrijgemaakte coalitiemiddelen (€ 1 miljoen) ten behoeve van 'jongerenwerk en preventie'. Het college wilde extra inzetten op jongerenwerk, met name in buurten waar het jongerenwerk capaciteit tekort kwam. Concreet betekenden deze middelen een extra investering in het jongerenwerk in:

- Nieuw-West (onder meer versterken van het meidenwerk, tegengaan van schooluitval, jeugdwerkloosheid, jeugdoverlast, eenzaamheid onder jongeren);
- Zuidoost (begeleiding op basisscholen);
- Noord (inzet van een kinderwerker, extra jongerenwerker en versterken meidenwerk);
- Centrum (openhouden jongerencentrum)
- Oost (inzet jongerenwerker)

Eind 2019 kondigde de wethouder aan dat het college voor die coalitieperiode € 9 miljoen extra zou inzetten om het jongerenwerk te versterken, verdiepen en verbinden. In de *Voorjaarsnota 2019* heeft het college vanaf 2020 jaarlijks € 1 miljoen uitgetrokken voor het versterken van expertise op risicojongeren in kwetsbare gebieden. In 2020 was € 2 miljoen beschikbaar voor Positief Perspectief, in 2021 en 2022 beide jaren € 3 miljoen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de middelen voor Positief Perspectief in 2020 'deels' zijn overgeheveld naar de stadsdelen.

Bron: Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Besteding coalitiemiddelen jongerenwerk en preventie*, 26 februari 2019; Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Positief Perspectief: weerbaar opgroeien in Amsterdam*, 19 december 2019; Gemeente Amsterdam, Schriftelijke toelichting van ambtelijke organisatie op realisatie en begroting n.a.v. interview, 11 november 2022.

Herinrichting wijkteams via twee ingrepen

Een grote doorontwikkeling in het jeugdstelsel die relevante context vormt voor de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT is de herinrichting van de wijkteams. Deze herinrichting kent een aanloop sinds 2019, werd geïmplementeerd per (april) 2021 en bestaat uit twee grotere ingrepen van de gemeente in de organisatie van het bredere zorgveld: het opheffen van de Samen DOEN-teams per 1 januari 2021 en het oprichten van de Buurtteams per 1 april 2021.

Opheffen Samen DOEN-teams...

Tot 2021 speelden de Samen DOEN-teams een belangrijke rol in het jeugdveld: achttien teams boden hulp aan kwetsbare huishoudens met en zonder kinderen waarbij sprake was van zware en/of complexe problemen op meerdere levensgebieden. Ook hadden zij, net als de OKT's, een verwijfsfunctie naar (hoog)specialistische jeugdhulp. De Samen DOEN-teams zijn in 2021 opgeheven. De taken van de Samen DOEN-teams zijn ondergebracht bij de Ouder- en Kindteams waar het gaat om zorg voor huishoudens met kinderen (70%) en bij de Buurteams Amsterdam (per 1 april 2021) waar het gaat om zorg voor huishoudens zonder kinderen (30%).^{CII} De opheffing van de Samen DOEN-teams bracht voor Stichting OKT op twee vlakken een uitbreiding van het takenpakket met zich mee: naast lichte jeugdhulp kregen de OKT's de taak om zelf zwaardere jeugdhulp te leveren en zij kregen de taak om, indien nodig, samen te werken met, dan wel de inzet te coördineren van, andere zorgaanbieders. Of, zoals na aanpassing verwoord in de statutaire doelstelling van de Stichting OKT:^{CIII} “De Stichting heeft ten doel het binnen de Gemeente Amsterdam opzetten, ontwikkelen en in stand houden van ouder- en kind teams, bestaande uit professionele zorgverleners die zich richten op nuldelijns- en eerstelijnszorg, waaronder begrepen het signaleren van zorgbehoefte, het bieden van lichte **en zwaardere zorg, zo kort mogelijk en zo lang als nodig en de coördinatie daarvan en samen optrekken en indien nodig warm overdragen aan (andere) binnen de Gemeente Amsterdam gevestigde tweedelijns zorgaanbieders**, een en ander in het kader van de verantwoordelijkheden die de -Gemeente Amsterdam ter zake heeft, het aldus aanbieden van, en toegang bieden tot, Jeugdhulp (**onder andere aan gezinnen en jongvolwassenen waar sprake is van Multiproblematiek**) in samenhang met ondersteuning op overige leefgebieden en Preventie alsmede al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.” [nadruk vetgedrukt, toevoeging RMA.]

Bovendien betekent de beoogde overname van multiprobleemgezinnen door het OKT, naast de meer procesmatige opgave van het invlechten van medewerkers en werkwijzen, een inhoudelijke wijziging in de doelgroep van de OKT's. Waar de OKT's voorheen primair gericht waren op het bieden van dienstverlening aan jeugdigen en ouders zonder, met risico op of beginnende problemen, kwam er nu een doelgroep met complexere problematiek bij. In de definitie van de gemeente: “complexe problemen op meerdere leefgebieden, zoals op het gebied van financiën, werk en opleiding, huiselijke relaties, (kind)veiligheid, maatschappelijke participatie, sociaal netwerk, geestelijke gezondheid, huisvesting en sociaal emotionele ondersteuning, zoals deze zich voordoen binnen een gezin en bij jongvolwassenen”.^{CIV}

...en oprichting Buurtteams

Een tweede ingreep van de gemeente in de inrichting van de wijkteams bestaat uit de oprichting van de zogenoemde Buurtteams per 1 april 2021. Met deze teams beoogt de gemeente de zorg en ondersteuning voor de doelgroep volwassenen in samenhang te organiseren en financieren. Het is de bedoeling van de gemeente dat deze teams zorg en ondersteuning combineren met hulp op de bestaanszekerheden wonen, inkomen,

schulden en veiligheid.^{CV} Voor het OKT waren deze wijzigingen vanaf 2019 jaarlijks een prioriteit in de opdracht. Waar het in 2019 ging om het actief meedenken en -werken aan de doorontwikkeling, betrof het in 2021 de implementatie van een meerjarig ontwikkeltraject. Hierbij ging het onder meer om het bouwen aan netwerken, het aanpassen van bestaande en ontwikkelen van nieuwe werkwijzen, het verbinden van de eigen dienstverlening met die van de Buurtteams en het implementeren van een scala aan uitgangspunten en samenwerkingsafspraken.^{CVI}

Ontwikkelingen in het veiligheidsdomein

Een vierde grote ontwikkeling vindt plaats binnen het jeugdstelsel en betreft het veiligheidsdomein, waaronder de verschuiving van de preventieve jeugdbeschermingstaken van de GI's richting Stichting OKT en de opvolging van aanbevelingen uit het rapport *Onmacht*.^{CVII} Bij de start van het stelsel voorzag de gemeente ook een rol voor het OKT op het gebied van jeugd en veiligheid. Onder meer in de signalering en preventie van veiligheidsproblematiek, in de verbinding in het veld met Samen DOEN-teams en de jeugdbescherming en jeugdreclassering, en in het inzetten van interventies in het vrijwillige kader.^{CVIII} In de eerste jaren na de start van het stelsel is nadrukkelijk aangegeven dat Stichting OKT alleen taken zou vervullen in het vrijwillige kader. Voor hulp of ondersteuning in het kader van dwang of drang, werden de OKT's geacht Veilig Thuis of GI's in te schakelen. Daarmee concentreerde de taak zich op het bieden van ondersteuning aan jeugdigen of ouders waarbij Veilig Thuis de risico's als niet-ernstig had beoordeeld.^{CIX} In 2021 en 2022 zette de gemeente in het kader van ontwikkellijnen (prioriteiten) een gewenste beweging in waarbij de OKT's uiteindelijk de preventieve jeugdbeschermingstaak van de GI's gaan overnemen. De gemeente beschrijft een gewenst toekomstbeeld waarbij de OKT's ook 'heel intensieve' hulp kunnen bieden, op expertise versterkt door veiligheidsspecialisten vanuit de GI / Blijvend Veilig¹⁰⁸ wanneer nodig. Het is de bedoeling dat de OKT's samen met de omgeving van gezinnen een 'efficiënt veiligheidsnetwerk' creëren, in plaats van gezinnen over te dragen aan de GI's / Blijvend Veilig. Ook is het de bedoeling van de gemeente dat uitstroom vanuit Veilig Thuis plaatsvindt richting de OKT's, in plaats van de GI's.¹⁰⁹ Voor de OKT's betekent de gewenste doorontwikkeling van het veiligheidsdomein een verdere verandering van de doelgroep, en gegeven de mogelijke ernst en/of urgentie van problematiek op het gebied van veiligheid ook een voorstelbare verzwaring.

¹⁰⁸ Blijvend Veilig betreft de proeftuin in het kader van het op 30 maart 2021 aan de Tweede kamer gepresenteerde Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming, waarin een integrale werkwijze van de aanpak van de HGKM aanpak wordt beproefd en doorontwikkeld door Jeugdbescherming Regio Amsterdam, de William Schrikker Stichting, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Blijf Groep. Bron: Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Bestuurlijke reactie en vervolg onderzoeksrapport Onmacht*, 30 november 2021.

¹⁰⁹ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen geeft het OKT aan het van belang te vinden om te noemen dat het een pilot betrof, met een beperkte doelgroep in twee gebieden. Bovendien is het volgens het OKT niet de intentie van de gemeente om alle veiligheids casuïstiek door het OKT te laten begeleiden, dat OKT-hulp het vrijwillig kader blijft betreffen en dat er daarnaast ook dwang is en blijft.

2.4.3 Deelconclusie

De preventieve opgave van Stichting OKT dient uitgevoerd te worden in een veelomvattende en veranderlijke context. De veelomvattendheid komt voort uit het feit dat de opdracht aan Stichting OKT breder is dan preventie: het basistakenpakket omvat naast de vijf taken op het gebied van preventie nog zeven andere basistaken. Bovendien kent de jaarlijkse opdracht een groot aantal, regelmatig wisselende prioriteiten. Daarnaast is de context waarbinnen Stichting OKT de preventieve opgave moet uitvoeren veranderlijk, als gevolg van de continue ontwikkelingen in het stelsel die over de jaren hebben plaatsgevonden. Deze veranderende werkelijkheid waarin Stichting OKT opereert, vormt een relevante context voor de uitvoering op zich. Vier grote doorontwikkelingen zijn in het bijzonder relevant voor de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT, omdat zij maken dat de huidige opdracht er wezenlijk anders uit ziet dan de oorspronkelijke opdracht. Ten eerste de veranderingen rondom de specialistische jeugdhulp, met implicaties voor de toegangstaak van de OKT's, die maken dat de verwijzersrol van de OKT's in 2022 is veranderd in een regisseursrol. In plaats van alleen een indicatie afgeven voor de specialistische jeugdhulp, moet men breed kijken naar problematiek op alle levensdomeinen en breed regisseren in het hele stelsel. Dit vergt van de OKT's dat ze niet alleen alle problematiek kennen, maar ook het hele jeugd- en bredere zorgstelsel en alle partijen die daarin werkzaam zijn. Ten tweede de belangrijkere rol die de gemeente beoogt voor de sociale basis binnen het jeugdstelsel. Deze gewenste beweging betekent voor Stichting OKT dat de gemeente hen per 2021 nadrukkelijker de opdracht geeft om bij het inzetten van passende hulp zoveel mogelijk gebruik te maken van partners in de sociale basis en dat zij zich inzetten om de sociale basis te versterken. Ten derde de herinrichting van de wijkteams, via twee ingrepen, bestaande uit het opheffen van de Samen DOEN-teams en het oprichten van de Buurtteams. Voor Stichting OKT betekende dit enerzijds de opgave van het implementeren van twee meerjarige ontwikkeltrajecten, en anderzijds een verbreding van het takenpakket en verzwarende van de doelgroep. Tot slot is de gemeente een doorontwikkeling van het veiligheidsdomein gestart waarbij het de bedoeling is dat Stichting OKT de preventieve jeugdbeschermingstaak van de GI's gaat overnemen. Voor Stichting OKT betekent dit alles inhoudelijk een verdere verbreding van het takenpakket en verzwarende van de doelgroep. Het laat zien dat de preventieve opgave van Stichting OKT deel uitmaakt van een bredere opgave die bovendien over de jaren geraakt wordt door en onderhevig is aan continue veranderingen als gevolg van doorontwikkelingen in het stelsel.

2.5 Uitgangspunten organisatie en werkwijze OKT's

Naast de meer inhoudelijke opdracht en ontwikkelingen daarin (het 'wat': wat het OKT volgens de gemeente moet uitvoeren), bestaat het beleidskader voor de (preventieve) opgave van Stichting OKT uit een aantal uitgangspunten die de gemeente hanteert voor de wijze waarop de OKT's georganiseerd zijn en te werk gaan (het 'hoe': hoe de gemeente wil dat de OKT's te werk gaan). Voor een deel gaat het hierbij om uitgangspunten voor de

uitvoering die bijvoorbeeld voortkomen uit de leidende principes voor het jeugdstelsel.¹¹⁰ Deels gaat het om op zichzelf staande uitgangspunten. We zijn geen eenduidig kader tegengekomen waarin de uitgangspunten helder en consistent zijn opgenomen. Ook hier (net als in paragrafen 2.1 en 2.4) geldt daarom dat het overzichtelijk presenteren van dit 'onderdeel' van het beleidskader door ons een reconstructie van het beleid vereiste. Met name de versnippering van beleid over verschillende documenten en het gebrek aan consistent gebruik van uitgangspunten en termen over de jaren zijn hier debet aan.

2.5.1 Gemeente geeft zeven uitgangspunten mee

We constateren dat de gemeente de OKT's zeven algemene uitgangspunten voor de organisatie en werkwijze meegeeft (dus breder dan alleen de preventieve opgave van Stichting OKT):

- 1 Generalistisch en multidisciplinair;
- 2 Gebiedsgericht;
- 3 Inzet op normaliseren;
- 4 Een lerend systeem;
- 5 Diversiteitssensitief;
- 6 Outreachend;
- 7 Inzet op de meest kwetsbaren.

Per uitgangspunt gaan we kort in op wat het punt behelst en wat het, indien dat uit onderliggende stukken duidelijk wordt, betekent voor de uitvoering van de preventieve opgave. Deze uitgangspunten gelden, op één na, consistent sinds de start van het gemeentelijk jeugdstelsel in 2015. Het uitgangspunt 'inzet op de meest kwetsbaren' voegt de gemeente vanaf 2020 toe. Vanwege het belang lichten we dit uitgangspunt uit in een aparte paragraaf (paragraaf 2.5.2).

Generalistische en multidisciplinaire werkwijze

De bedoeling die de gemeente met de OKT's heeft, leunt voor een belangrijk deel op de functie van Ouder- en Kindadviseur (OKA). De zogenoemde 'spin in het web': een generalist met basiskennis op alle taakgebieden van de OKT's.¹¹¹ Oorspronkelijk was het uitgangspunt van de gemeente dat elke OKA alle taken uit het takenpakket van Stichting OKT (zie paragrafen 2.3.2 en 2.4.1) moest kunnen uitvoeren. Rondom de proeftuinen in aanloop naar de decentralisatie is dit uitgangspunt verschoven van generalistische medewerkers naar generalistische teams. De OKA is in opzet nog steeds een generalistische functie, maar niet elke OKA hoeft alles te kunnen en OKA's kunnen enig specialisme hebben.^{CX} De gemeente kiest er hiermee bewust voor om de OKT's geen aparte

¹¹⁰ In voorbereiding op de inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2021 heeft de gemeente zeven leidende principes geformuleerd die gelden voor het gehele jeugdstelsel. Zie Gemeente Amsterdam, *Visie op het jeugdhulpstelsel, Amsterdam, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel*, 8 september 2020.

¹¹¹ In het Koersbesluit noemde de gemeente hierbij de preventieve jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroei-ondersteuning, jeugd-GGZ en (licht) verstandelijk beperkten-problematiek.

preventieve medewerkers te laten aanstellen. Het multidisciplinaire aspect van de beoogde werkwijze komt naar voren in de opzet dat de OKA's, indien nodig, worden ondersteund door en geacht worden samen te werken met een - meer specialistische - jeugdpsycholoog, jeugdarts en jeugdverpleegkundige (voor het gedeelte JGZ).¹¹²

Gebiedsgericht organiseren en werken

Gebiedsgericht organiseren en werken is een over de jaren terugkerend uitgangspunt voor de uitvoering van de dienstverlening door de OKT's. Tegelijkertijd constateren wij dat nergens eenduidig en consistent is gedefinieerd wat de gemeente hier precies mee bedoelt. Uit een reconstructie van het gemeentelijk beleid op dit punt over de periode 2015-2022 komt het onderscheid naar voren tussen enerzijds een gebiedsgerichte organisatie en anderzijds een gebiedsgerichte werkwijze. Voor de OKT's betekent dit uitgangspunt van gebiedsgerichte organisatie onder meer dat zij werken vanuit een organisatie waarbij teams worden ingericht per gebied, professionals werken vanuit een vaste locatie in dat gebied en waarbij vaste professionals gekoppeld zijn aan andere organisaties in het gebied ('vaste gezichten op vaste plekken'). De bedoeling van het gebiedsgericht werken lijkt te zijn dat OKT's het benodigde aanbod en budget bepalen in afstemming op de lokale opgave in een gebied en dat zij op gebiedsniveau intensief samenwerken met alle formele en informele (zorg)partners.^{CXI}

Normaliseren

Met het Koersbesluit maakte de gemeente, in navolging van het advies van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling^{CXII}, nadrukkelijk de keuze om in te zetten op (ontzorgen en) normaliseren.^{CXIII} De gemeente definieert niet wat zij voor ogen heeft bij 'normaliseren'. Wat de gemeente van de OKT's verwacht, wordt niet duidelijk; het meest concreet geeft de gemeente aan dat normaliseren 'ook betekent dat het gesprek wordt gevoerd wanneer het genoeg is'.^{CXIV}

Lerend systeem

Sinds de start van het stelsel in 2015 beoogt de gemeente om, als onderdeel van de veranderstrategie om de transformatie vorm te geven, een zogenaamd lerend systeem te creëren. In 2015 gaat het de gemeente hierbij om het creëren van leeromgevingen in de uitvoering, zodanig dat professionals reflecteren op het eigen handelen, dat van elkaar en op het systeem van de zorg voor de jeugd. Voor de periode 2016-2019 geeft de gemeente de OKT's de opgave mee om als wijkteams van elkaar te leren, innovatieve ideeën en werkmethoden te ontwikkelen, naast het in stand houden van expertise en beproefde werkwijzen. Een concrete opdracht geeft de gemeente niet mee.^{CXV} In de jaren daarna komt het uitgangspunt niet terug in de opdrachten aan de OKT's. Of en hoe de gemeente voor ogen heeft dat de OKT's nog uitvoering geven aan dit principe voor de uitvoering van het jeugdstelsel, is onduidelijk.

¹¹² In het Koersbesluit is opgenomen dat de precieze invulling van de werkzaamheden van de jeugdpsychologen verder uitgewerkt diende te worden, onder meer in de proeftuinen.

Outreaching en diversiteitssensitief werken

Bij de besluitvorming over de oprichting van de Stichting OKT heeft de gemeenteraad middels moties twee uitgangspunten meegegeven voor de uitvoering door de OKT's: outreachend werken en het ontwikkelen van een diversiteitsbeleid.^{CXVI} Het eerste uitgangspunt is sinds 2019 jaar na jaar opgenomen als prioriteit in de opdracht. Inhoudelijk gaat het nog steeds om hetzelfde uitgangspunt van het dichterbij brengen van hulp aan ouders en jeugdigen door goed aan te sluiten bij de basisvoorzieningen in de wijk. De opgave die de gemeente onder de noemer diversiteitssensitief werken aan het OKT meegeeft, is het ontwikkelen van een diversiteitsbeleid om de toegankelijkheid van het OKT-aanbod voor gezinnen met een migratieachtergrond te verbeteren en sensitief te zijn ten aanzien van LHBTIQ+-jeugdigen. Ook een diversiteitgericht personeelsbeleid maakt deel uit van dit uitgangspunt.^{CXVII} In de periode 2019-2021 heeft de gemeente dit als prioriteit opgenomen in de opdracht aan het OKT. In de opdracht voor 2022 komt de term diversiteit niet terug en in 2023 wordt het genoemd als gegeven in het werk van de OKT's.

2.5.2 Verschuiving naar de meest kwetsbaren

Bij de inkoop van de (hoog)specialistische jeugdhulp in 2020 kiest de gemeente ervoor het gehele jeugdhulpstelsel, waaronder de uitvoering door de OKT's, in het vervolg primair te richten op de meest kwetsbare gezinnen of 'jeugdigen en gezinnen die (jeugd)hulp het hardst nodig hebben'.^{CXVIII} Dit uitgangspunt lichten we uit, omdat het de gehele uitvoering door de OKT's raakt en de keuze in zich draagt dat hulp en ondersteuning door de OKT's niet langer over de hele stad gelijk aangeboden worden. Wat en wie de gemeente precies bedoelt met 'de meest kwetsbare gezinnen' heeft zij niet eenduidig gedefinieerd. In de visie gaat het om jeugdigen en gezinnen met problemen op meerdere levensgebieden,¹¹³ in de inkoopstrategie gaat het om gezinnen met problemen en/of weinig draagkracht, die minder zelfredzaam zijn en kampen met complexe problemen op meerdere leefgebieden.^{CXIX} In de opdrachtverlening aan de OKT's gaat het wisselend om wijken met veel problemen en gezinnen met multiproblematiek (2020), om kinderen en jongeren die vanwege sociaal-economische achterstand minder vanzelfsprekend kansen hebben op een gezonde en veilige kindertijd (2021), om buurten en scholen met een grotere kwetsbaarheid/kansenongelijkheid (2021) en om gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden (2022) en 'de meest kwetsbare groepen, scholen en stadsdelen' (2022).^{CXX}

Het meest concreet geeft de gemeente de OKT's mee om zich bij het uitvoeren van de brede opdracht - waaronder de preventieve opgave - te richten op de stadsdelen Nieuw-West, Zuidoost en Noord. We hebben geen onderbouwing gevonden voor de gevolgtrekking dat een verschuiving richting deze drie stadsdelen nodig is om in te zetten op jeugdigen en gezinnen die de hulp het meest nodig hebben. Zo lijkt het uitgangspunt zich te vertalen van een focus op kwetsbare jeugdigen en gezinnen naar een focus op kwetsbare stadsdelen en scholen. Opvallend in dit licht is dat de focus op deze stadsdelen

¹¹³ Hierbij denkt de gemeente bijvoorbeeld aan geldzorgen, sociaal isolement, overbelasting door mantelzorg, psychiatrische problemen, verstandelijke beperking, problemen met huisvesting.

in 2022 niet in de opdracht van het OKT staat. In plaats daarvan krijgt het OKT in 2022 de opdracht om zelf te beschrijven hoe zij uitvoering geeft aan het uitgangspunt 'bieden van hulp aan de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen' (en te monitoren of het lukt om hen te bereiken).

2.5.3 Deelconclusie

De gemeente geeft de OKT's met zeven uitgangspunten richting mee voor de wijze waarop zij de gemeentelijke opdracht moeten uitvoeren (het 'hoe'). Het reconstrueren van deze uitgangspunten was vanwege de versnippering van het beleidskader een opgave. De uitgangspunten gaan onder meer over de samenstelling van de teams, waar zij hoe georganiseerd zijn, hoe zij te werk gaan, hoe zij leren. Zes uitgangspunten gelden vanaf het begin van het nieuwe jeugdstelsel. Eén uitgangspunt, dat van het verschuiven van de inzet naar 'zij die het het hardst nodig hebben', is vanaf 2020 toegevoegd. Uitgangspunten zijn in wisselende mate uitgewerkt. Zo is de gemeente specifiek als het gaat om de inrichting en samenstelling van generalistische teams, maar vaag over wat 'normaliseren' precies inhoudt. Met name de beperkte uitwerking van het uitgangspunt 'inzet op de meest kwetsbaren' vinden wij opvallend, gegeven de implicaties van deze keuze voor de beschikbaarheid van de dienstverlening van OKT's in de stad.

2.6 Conclusie

Hoe moet volgens de gemeente de preventieve opgave door de Ouder- en Kindteams worden uitgevoerd (en welke doelen wil de gemeente daarmee bereiken)?

Preventieve opgave OKT niet ingebed in breder preventief jeugdbeleid

De achtergrond van de preventieve opgave Stichting OKT is de transformatieopgave van het jeugdstelsel zoals de gemeente die ten tijde van de decentralisaties in 2015 heeft geformuleerd. De gemeente heeft de rol en inhoud van preventie in de transformatieopgave niet uitgewerkt. Een apart preventief jeugdbeleid was er bij aanvang van het gemeentelijke jeugdstelsel in 2015 niet. In de jaren daarna zijn de kaders voor preventie op onderdelen doorontwikkeld, veelal naar aanleiding van aanstaande inkooptrajecten. De ambtelijke organisatie weet niet in hoeverre mogelijke implicaties voor (de preventieve opgave van) Stichting OKT hierbij in kaart zijn gebracht. De gefragmenteerde en reactieve doorontwikkeling maakt dat het huidige beleidskader voor preventie binnen het jeugdstelsel versnipperd is, met aparte kaders voor afzonderlijke uitvoerende partijen waarvan de samenhang onduidelijk is. De gemeente heeft ook in de beleidsontwikkelingen na 2015 geen aparte visie op preventie uitgewerkt, noch een overkoepelende, integrale beleidsnota opgesteld waarin een inhoudelijke koers is weergegeven of waarin de preventieve opgave van Stichting OKT is ingebed. Voor zover de gemeente een integrale blik op het preventieve jeugdbeleid hanteert, bestaat deze uit een visie op de inrichting; een inhoudelijke basis waardoor de inrichtingskeuzes voor het preventieve veld zijn ingegeven - en de centrale rol die de gemeente daarin weglegt voor

het OKT, is er niet. Wat de gemeente met de preventieve opgave van Stichting OKT wil bereiken is dus onduidelijk.

De preventieve opgave: vijf basistaken, incidentele prioriteiten; inhoud beperkt uitgewerkt
Bij gebrek aan een uitgewerkt beleidskader is het een zoektocht om te achterhalen wat de preventieve opgave van Stichting OKT precies behelst. Ten dele gaat het om de rol in het preventieve veld zoals die volgt uit de inrichtingskeuzes die de gemeente in aanloop naar 2015 heeft gemaakt en die nog steeds overeind staan: de OKT's die het zwaartepunt vormen in het preventieve jeugdstelsel, als aanbieder van generalistisch basisaanbod preventie, van universele preventie en als spil in de preventieve structuur. Het specifieke beleidskader voor Stichting OKT - de inkoopovereenkomst en jaarlijkse opdrachten - bevat een zeer beperkte operationalisatie van deze beoogde rol. De gemeente definieert voor preventie door Stichting OKT geen doelen of beoogd aanbod, slechts één resultaatafspraken en per 2023 één concrete streefwaarde – die zij niet met het OKT heeft gedeeld - en drie algemene en deels onuitgewerkte outcome-indicatoren. De gedachte van de gemeente achter de beperkte inhoudelijke uitwerking van de preventieve opgave is dat zij in de uitvoering zoveel mogelijk ruimte en verantwoordelijkheid bij de professional wil beleggen. In de kern bestaat de preventieve opgave uit een taakomschrijving¹¹⁴ en incidentele prioriteiten. Het OKT herkent zich niet in de beschrijving van de gemeente van het preventieve werk in deze vijf basistaken.^{CXXI}

Uitvoering binnen een veelomvattende en veranderlijke beleidscontext

De preventieve opgave van Stichting OKT moet worden uitgevoerd in een context die enerzijds bestaat uit de bredere opgave van de OKT's en anderzijds uit doorontwikkelingen in het bredere jeugd- en zorgstelsel. Naast de preventieve opgave heeft de gemeente nog zeven basistaken bij de OKT's belegd. Bovendien geeft de gemeente het OKT jaarlijks een groot aantal, regelmatig wisselende prioriteiten mee. Dit maakt dat de preventieve opgave onderdeel is van een veelomvattende brede opgave. De opgave dient daarnaast te worden uitgevoerd in de context van een werkpraktijk die continu aan verandering onderhevig is, waartoe het OKT zich te verhouden heeft. Vier doorontwikkelingen in het jeugd- en zorgstelsel hebben de opgave van het OKT meer direct geraakt en vormen daarmee in het bijzonder relevante context voor de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. Ten eerste dienen de OKT's in plaats van sec door te verwijzen, in de huidige situatie op te treden als brede vraagverhelderaar en regisseur van de inzet van hulp en ondersteuning in het jeugddomein. Dit vergt van de OKT's dat zij niet alleen het gehele specialistische veld kennen, maar ook de sociale basis

¹¹⁴ 1. Ondersteunen bij opvoeden en opgroeien door onder andere: trainingen en cursussen aan ouders en jeugdigen over opvoeden en opgroeien, ouders en jeugdigen voorzien van informatie en advies, versterken van het pedagogisch handelen van de (informele) netwerken in de wijk; 2. Ondersteuning bij opstellen perspectiefplan en indien nodig familiegroepsplan; 3. Deskundig advies aan personen en informele netwerken die al dan niet beroepsmatig, met jeugdigen werken; 4. Signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen van de jeugdige en zijn ouders; 5. Samenwerken met andere partijen rond opvoed-, opgroei- en gezondheidsvragen van jeugdigen en/of hun ouders.

en alle partners op het gebied van bestaanszekerheid. Ten tweede de door de gemeente gewenste beweging waarbij de sociale basis een grotere rol gaat spelen in het jeugdstelsel. Dit vraagt van de OKT's dat zij in het organiseren van hulp en ondersteunen in toenemende mate de sociale basis betrekken en dat zij zelf bijdragen aan het versterken van de sociale basis. Ten derde dienen de OKT's na de herinrichting van de wijkteams per (april) 2021 hun dienstverlening aan te bieden aan en uit te breiden naar de behoefte van multiprobleemgezinnen, en in de dienstverlening de verbinding te zoeken met de nieuw opgerichte Buurtteams. Tot slot beoogt de gemeente dat de OKT's op termijn de preventieve jeugdbeschermingstaak van de Gecertificeerde Instellingen overnemen, waarmee de doelgroep verder wordt uitgebreid tot jeugdigen en gezinnen waarbij (mogelijk) sprake is van veiligheidsproblematiek. Het gegeven van de continue ontwikkelingen in het jeugd- en zorgstelsel in combinatie met de specifieke wijzigingen die de opgave van Stichting OKT direct raken, maakt dat we de beleidscontext waarin de preventieve opgave moet worden uitgevoerd naast veelomvattend ook als veranderlijk typeren.

Richting in het 'hoe' van de uitvoering in zeven uitgangspunten

Waar de gemeente de inhoud van de preventieve opgave (het 'wat' en 'waartoe') voor een groot deel open laat, geeft de gemeente Stichting OKT zeven uitgangspunten mee voor de wijze waarop de opdracht moet worden uitgevoerd (het 'hoe'). De (preventieve) opgave moet door generalistisch en multidisciplinair werkende teams worden uitgevoerd, die gebiedsgericht georganiseerd zijn, in aansluiting op het gebied, outreachend en diversiteitssensitief te werk gaan, daarbij inzetten op normaliseren en zich ontwikkelen binnen een lerend systeem. Deze uitgangspunten gelden sinds de start van het stelsel. Vanaf 2020 voegt de gemeente het uitgangspunt 'inzet op de meest kwetsbaren' toe. Vanaf dan is het de bedoeling dat de teams zich in toenemende mate richten op de meest kwetsbare gebieden in de stad. De gemeente formuleert geen eenduidige definitie van 'de meest kwetsbaren' en maakt dit concreet in de vorm van drie stadsdelen en scholen.

Bespiegeling op het beleidskader

In tegenstelling tot onze verwachting bestaat er geen overkoepelend beleidskader voor het preventief jeugdbeleid. Het schetsen van een helder beeld van de preventieve opgave van Stichting OKT vergde een reconstructie op meerdere vlakken: de positie van de preventieve opgave binnen de transformatie, het bredere preventief jeugdbeleid, ontwikkelingen in de opdracht van het OKT over de jaren (zowel wat prioriteiten betreft als uitgangspunten voor organisatie en werkwijze), en de ontwikkelingen in de beleidscontext waarbinnen deze moet worden uitgevoerd. Het laat zien hoe versnipperd het beleid in de huidige situatie is en roept de vraag op in hoeverre dit een navolgbaar en samenhangend kader voor de uitvoeringspraktijk kan vormen.

Het uitblijven van een inhoudelijke uitwerking maakt dat in 2023 nog steeds onduidelijk is wat de gemeente met preventie precies bedoelt, wat het moet betekenen en voor wie, waar zij naartoe werkt en wat het beoogde aandeel van Stichting OKT daarin is. Het betekent dat het beleid inhoud ontbeert op basis waarvan bepaald kan worden of het

beoogde bereikt wordt en op basis waarvan het college zich kan verantwoorden richting de raad en de samenleving. Het maakt ook dat de afgelopen jaren houvast heeft ontbroken om te bepalen in hoeverre de gemeente in het preventieve jeugdbeleid en de bredere transformatieopgave de gewenste voortgang heeft geboekt.

Als kader voor de uitvoeringspraktijk is het beleidskader voor de preventieve opgave consistent, in beperkte mate helder en nauwelijks concreet. De oorspronkelijke inrichtingskeuzes voor het preventieve jeugdstelsel gelden in de huidige situatie nog steeds. Ook de preventieve basistaken voor Stichting OKT zijn sinds de oprichting gelijk gebleven. Doordat de gemeente voor de preventieve opgave geen doelen en slechts twee streefwaarden definieert, is niet helder waar zij geacht wordt naartoe te werken. Daarnaast wordt nauwelijks concreet wat de gemeente precies van Stichting OKT verwacht. Voor het OKT is bij gebrek aan overkoepelend beleid onduidelijk hoe hun opdracht samenhangt met opdrachten van samenwerkingspartners binnen en buiten het preventieve veld.

3 Uitvoering preventieve opgave

In dit hoofdstuk laten we zien hoe Stichting OKT de inrichtingskeuzes, opdrachten en uitgangspunten van de gemeente op het gebied van preventieve jeugdhulp vertaalt en toepast in haar organisatie en uitvoering. Daarmee beantwoorden we de deelvraag:

Hoe verloopt de uitvoering van de preventieve taak door de Ouder- en Kindteams (en welke resultaten worden daarmee bereikt)?

We laten in dit hoofdstuk zien hoe Stichting OKT vorm en inhoud geeft aan de opdracht die ze van de gemeente krijgt en in hoeverre inzichtelijk is wat ze daarmee bereikt op de preventieve opgave.¹¹⁵ Hiervoor gaan we systematisch twee hoofdonderwerpen af waarvan wij verwachten dat deze aandacht gekregen hebben binnen Stichting OKT om de preventieve opgave te kunnen uitvoeren. Ten eerste verwachten we dat er *aanbod aan preventieve activiteiten* is vormgegeven dat aansluit bij de gehele preventieve opgave en de behoeften in de stad. Ten tweede verwachten we dat binnen het OKT (dan wel Stichting OKT) *structuren* zijn ingericht en ingebed op zowel *organisatieniveau* als op het *niveau van de OKT's* die de professionals in staat stellen/ondersteunen om in hun dagelijkse werkzaamheden uitvoering te geven aan de gehele preventieve opgave. Hierbij valt te denken aan, bijvoorbeeld, instrumenten waarmee het OKT een vertaalslag maakt van de gemeentelijke opdracht naar de eigen uitvoering, een eigen visie op of doelstelling voor preventie, vastgelegde algemene werkprocessen of werkwijzen binnen preventie, en vormen van of instrumenten voor kennisontwikkeling en -deling. Het wel of niet aanwezig

¹¹⁵ In het licht van preventie heeft de jeugdgezondheidszorg - als integraal onderdeel van de netwerkkorganisatie OKT - een belangrijk aandeel in vroegsignalering en het bieden van preventie. In dit hoofdstuk richten we ons echter op Stichting OKT, zoals ook toegelicht in hoofdstuk 1.

zijn van aanbod en ingerichte en vastgelegde structuren betekent niet hetzelfde als dat preventie wel of niet wordt uitgevoerd. Wel zien we deze twee elementen (het hebben van aanbod en het hebben van ingerichte vastgelegde structuren) als ondersteunend aan de uitvoering van preventieve activiteiten in de praktijk van alledag. In paragraaf 3.1 beschrijven we het aanbod van preventieve activiteiten en - waar mogelijk - de resultaten die Stichting OKT hierop bereikt. Hierbij vormt de beleidspraktijk (in de vorm van de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT) het uitgangspunt.

In paragraaf 3.2 beschrijven we hoe het OKT (dan wel Stichting OKT) uitwerking heeft gegeven aan de preventieve opgave in structuren, instrumenten en werkafspraken die ondersteunend zijn aan de uitvoering en de vastlegging daarvan. In paragraaf 3.3 brengen we de inzichten op het geheel van aanbod, resultaten en organisatie-brede inrichting van preventie samen en geven we antwoord op de vraag hoe de uitvoering van de preventieve taak door Stichting OKT verloopt in het licht van de gemeentelijke preventieve opgave.

We zien dat het OKT vanaf haar oprichting aandacht besteed heeft aan de uitwerking van de preventieve opgave en het preventieve aanbod daarbinnen. Er is vanaf 2015 aanbod aan trainingen en overige activiteiten geweest en met deze activiteiten bereikt Stichting OKT jaarlijks deelnemers in de hele stad. In de afgelopen twee jaar heeft het OKT tal van veranderingen ingezet die tot doel hebben om de uitvoering van de preventieve taken - met name van het aanbod trainingen en overige activiteiten - beter te waarborgen. Tegelijkertijd zien we dat, geredeneerd vanuit de preventieve opgave van de gemeente aan het OKT, de focus in de uitwerking van preventie met name lag op drie van de vijf basistaken; hierop zijn aanbod en werkwijzen ontwikkeld (basistaak 'activiteiten op opvoed- en opgroei-ondersteuning') of ze zijn volgens het OKT ingebed in algemene werkwijzen (basistaken: 'signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen' en; 'samenwerking met andere partijen').

De registraties en rapportages richten zich met name op de basistaak rondom opvoed- en opgroei-ondersteuning. Hierdoor is de (mate van) uitvoering van en inspanningen op de preventieve opgave als geheel niet goed of systematisch in beeld, en is onze onderzoeksvraag voor vier van de vijf basistaken niet te beantwoorden.¹¹⁶

In de registraties en rapportages zien we tegenvallende resultaten in de terugloop van activiteiten en deelnemers over de tijd, beperkt bereik op de doelgroep 12+ en ongelijke verdeling van preventieve activiteiten over de stad. Het OKT draagt hiervoor verschillende verklaringen aan. We signaleren dat een nadere ontleding van, of verdieping bij, de aangedragen verklaringen ontbreekt. Hierdoor kan niet worden geanalyseerd en

¹¹⁶ Het OKT benoemt in haar reactie op het feitelijk wederhoor dat deze basistaken in grootte niet vergelijkbaar en daarmee ongelijksoortig zijn. Zo is 'ondersteuning bij het opstellen van een familiegroepsplan' een kleine basistaak in vergelijking tot 'het bieden van opvoed- en opgroei-ondersteuning'. Daarnaast lichtte het OKT toe dat de basistaak 'deskundigheidsbevordering in overleg met de gemeente' minder prioriteit heeft gekregen.

verduidelijkt welke mechanismen mogelijk hebben bijgedragen aan de gepresenteerde resultaten en (de voortgang op) de gemeentelijke preventieve opgave.

3.1 Aanbod preventieve activiteiten

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de inhoud van de activiteiten van de OKT's op het gebied van de preventieve opgave en de manier waarop deze zijn ingebed in de uitvoeringspraktijk van de teams. We geven ook aan op welke basistaken die de gemeente Stichting OKT meegaf, de activiteiten aansluiten. Voor zover zicht is op resultaten, geven we deze weer per type activiteit. Naast de algemene werkwijze vanuit de generalistische basis, waardoor preventie - zoals het management aangeeft - "is verweven in alle activiteiten van de teams"^{CXXII}, heeft Stichting OKT een eigen preventief aanbod. Dit aanbod beschrijven wij in de volgende paragrafen (3.1.1 tot en met 3.1.3). Op basis van de beschikbare registraties hanteren wij hierbij de volgende indeling: preventieve basistrainingen, Informatie en advies (waaronder themabijeenkomsten), en Wijkgerichte preventie.

Het OKT hanteert zelf de volgende indeling van preventieve activiteiten:^{CXXIII}

- preventieve basistrainingen
- themabijeenkomsten
- Informatie & advies
- Activiteiten die het pedagogisch klimaat en het bijbehorende netwerk versterken.

3.1.1 Preventieve basistrainingen

De preventieve basistrainingen vormen de meest prominente invulling van preventie door Stichting OKT en behoren sinds 2015 tot de kernactiviteiten van het OKT. Met de preventieve basistrainingen geeft Stichting OKT invulling aan de eerste preventieve basistaak die de gemeente meegaf, namelijk 'ondersteunen bij opvoeden en opgroeien door onder andere trainingen en cursussen aan ouders en jeugdigen over opvoeden en opgroeien'.

Het OKT voert sinds 2015 preventieve basistrainingen uit. Zoals later in paragraaf 3.2.3 aan de orde komt, besteedde het OKT sindsdien veel aandacht aan het onderzoeken, monitoren en ontwikkelen van de uitvoering onder regie van de werkgroep Preventie. In 2022 werd het aanbod door Stichting OKT in kwalitatieve en kwantitatieve zin (onder het motto 'wat doen we en doen we genoeg?') geëvalueerd in de *Notitie Preventieve basistrainingen* en werd het volgende aanbod vastgesteld (zie tabel 3.1).^{CXXIV}

Tabel 3.1 - Aanbod preventieve basistrainingen naar doelgroep en thema^{CXXV}

Aanbod kinderen en jongeren	Leeftijd kind	Thema
Rots en Water	6 tot 9 jaar	Weerbaarheid

Aanbod kinderen en jongeren	Leeftijd kind	Thema
Rots en Water	9 tot 12 jaar	Weerbaarheid
Rots en Water	12+ jaar	Weerbaarheid
Competentie	6 tot 9 jaar	Sociale vaardigheden
Competentie	9 tot 12 jaar	Sociale vaardigheden
'Leer te durven' / 'Je bibbers de baas'	8 tot 12 jaar	(Faal) angst
Mindfulness	8 tot 12 jaar	Aandacht
Mindfulness	12+ jaar	Aandacht
Triple P	0 tot 12 jaar	Positief Opvoeden
Triple P	12 + jaar	Positief Opvoeden
Lifestyle - Triple P	5 tot 10 jaar	Positief Opvoeden & Gezonde leefstijl
Peuter in Zicht	1,5 tot 4 jaar	Peuterontwikkeling & opvoeding
'Het begint bij mij'	0 tot 18 jaar	Opvoedstijlen
Mindfull ouderschap	0 tot 18 jaar	Aandacht

Naast de preventieve basistrainingen die Stichting OKT zelf organiseert (het eigen aanbod), treden OKA's soms op als co-trainer bij preventief groepsaanbod vanuit het Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ), waaronder diverse trainingen of cursussen voor kinderen, jongeren of ouders/verzorgers. Het gaat hierbij veelal om geïndiceerde preventie.

Laagdrempelig aanbod voor brede doelgroep

De preventieve trainingen zijn gericht op een brede doelgroep bestaande uit alle Amsterdamse kinderen, jeugdigen en ouders/verzorgers. Zij kunnen naar het trainingsaanbod van Stichting OKT worden doorverwezen door intern begeleiders van scholen, of door netwerkpartners (zoals JGZ, GGD, huisartsen of buurtteams). Ook kunnen kinderen, jeugdigen en ouders zichzelf voor een training of cursus aanmelden, telefonisch of via de website van het OKT waarop alle trainingen en cursussen inzichtelijk zijn. Ook worden er actief deelnemers geworven door OKA's.^{CXXVI}

Volgens het OKT zijn de preventieve basistrainingen laagdrempelig en kunnen “alle Amsterdamse gezinnen, ongeacht de wijk waar ze wonen, dichtbij huis gebruikmaken van dit aanbod”. Het aanbod vindt plaats op diverse locaties in de wijk (OKT-locatie, school, buurthuis, Huis van de Wijk¹¹⁷, et cetera) of wordt online aangeboden. Vanaf 2020 groeide het online aanbod - als gevolg van alle coronamaatregelen en het wegvallen van fysieke bijeenkomsten en trainingen en contacten te leggen in de wijk - met diverse trainingen, zoals Triple P online. Stichting OKT zet in op “het vasthouden en doorontwikkelen” van deze trend.^{CXXVII}

Aanbod preventieve trainingen historisch ontstaan

Bij de start van het Ouder- en Kindteam is bepaald dat het Ouder- en Kindteam zelf de volgende trainingen uitvoert: Triple P (methodiek Positief Opvoeden), competentietrainingen, faalangstreductietrainingen (Bibbers de Baas), Rots en Water en Sprint.^{118CXXVIII} Het is niet precies terug te halen hoe en op basis waarvan dit destijds bepaald is. Het aanbod is vermoedelijk gebaseerd op toen al bestaande trainingsprogramma's die destijds al werden gegeven, bijvoorbeeld op scholen.^{CXXIX} Het aanbod is ontwikkeld in samenwerking met andere partijen, zoals jeugdhulpinstellingen en kennisinstituten. De trainingen zijn volgens het OKT in de startperiode aangepast aan de specifieke situatie en behoeften van de stad en haar inwoners.^{CXXX} In de loop van de jaren is het OKT met een aantal trainingen gestopt, en zijn andere typen trainingen aan het aanbod toegevoegd.¹¹⁹ Voor een overzicht van het trainingsaanbod vanaf 2015 en de ontwikkelingen daarin, zie bijlage 2, tabel B2.1.

De gemeente beoogde in 2015 dat het preventieve aanbod tot stand zou komen via een gebiedsgerichte werkwijze, in afstemming met de lokale opgave (zie paragraaf 2.5). Ook het OKT stelde destijds beter gebruik te willen gaan maken “van de systematische informatie die er over het welbevinden van kinderen op scholen en in de gemeentelijke wijkanalyses beschikbaar is en de inzet van onze trainingen daar meer op baseren.”^{CXXXI} Op basis van de beschikbare jaarstukken, wijkteamplannen en gesprekken hebben wij niet kunnen vaststellen dat deze systematische werkwijze ten grondslag ligt aan het preventieve trainingsaanbod. Dit geldt ook voor het aantal trainingen dat per gebied wordt aangeboden.¹²⁰

¹¹⁷ Een Huis van de Wijk is een gebouw waar buurtbewoners mee kunnen doen met projecten en activiteiten en deze ook zelf kunnen opzetten. Voorheen waren er buurthuizen waar buurtwerkers activiteiten organiseerden voor de buurt. Tegenwoordig is het de bewoner zelf die een project of activiteit start. <https://www.huisvandewijknieuwwest.nl/>, geraadpleegd op 2 mei 2022.

¹¹⁸ In het aanbod van 2015 zien we ook andere trainingen: Groei, Peuter in Zicht en Beter omgaan met Pubers.

¹¹⁹ Toegevoegd zijn de trainingen Mindfulness, *Het begint bij mij* en *Leer te durven*.

¹²⁰ In haar reactie op het feitelijk wederhoor geeft het OKT aan dat ze werkt met ‘prestatiedialoog sheets’ voor de prestatiedialoog met wijkteams, inclusief cijfers over de wijk en de buurt. De werkwijze is dat het OKT met scholen kijkt wat er nodig is (ook aan basistrainingen). Dit is echter niet vastgelegd in verslagen. Bron: OKT Amsterdam, Reactie feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

Thema's stabiel en passend maar niet volledig dekkend

Stichting OKT gebruikt een aantal thema's om haar preventieve basisaanbod te clusteren.^{CXXXII} Deze thema's zijn stabiel over de tijd heen. De trainingen voor kinderen en jeugdigen richten zich sinds 2015 op de thema's sociale vaardigheden, weerbaarheid en (faal)angst. Voor ouders/verzorgers zijn er sinds 2015 verschillende trainingen beschikbaar om opvoedvaardigheden te versterken. Deze zijn voor een belangrijk deel geënt op de methodiek Positief Opvoeden (Triple P).^{CXXXIII}

In haar notitie in 2022 zegt Stichting OKT met haar keuze voor een aantal veelvoorkomende 'brede' thema's (zoals sociale vaardigheden, angst en basisprincipes in het opvoeden en opgroeien) goed aan te sluiten bij alledaagse vragen of zorgen die leven bij kinderen, jongeren en ouders.¹²¹ Zij staat dit met het advies van een hoogleraar ontwikkelings- en opvoedproblemen die in 2022 concludeerde dat het huidige aanbod "de juiste thema's bevat en passend is binnen het kader van preventie".¹²²

Tegelijkertijd onderkent het OKT^{CXXXIV} dat zij op zes van de tien thema's die landelijk worden gezien als veelvoorkomend bij opvoeden en opgroeien^{CXXXV} (zie kader) geen preventief groepsaanbod heeft. Het bieden van aanbod op alle thema's is ook niet de opdracht voor het OKT. Wel is het OKT sensitief op het missen van thema's en ze geeft in de notitie aan dat de gemeente hierop aanvullend aanbod kan inkopen.¹²³ Aanbod mist volgens het OKT op de schuingedrukte onderdelen van de thema's: (van experimenteren tot) *middelenmisbruik*, van plagen tot *pesten* en van spijbelen tot *voortijdig schoolverlaten*. Het OKT stelt ook geen preventief groepsaanbod te hebben op de thema's: van veilige internetomgeving tot - *misbruik van - sexting en grooming*, van opgroeien met voldoende materiële middelen tot *opgroeien in armoede*, en van sociale aansluiting en participatie tot *sociale uitsluiting en beperkte zelfredzaamheid*.

Thema's in landelijk preventief aanbod

Het Nederlands Jeugdinstituut (hierna: NJi) heeft thema's gedefinieerd over de tien landelijk veelvoorkomende vragen en problemen bij opvoeden en opgroeien. Per thema heeft het NJi landelijk preventief aanbod én erkende interventies in beeld gebracht. De thema's zijn: 1) van bang tot angststoornis, 2) van ongezond gewicht tot overgewicht, 3) van experimenteren tot middelmisbruik, 4) van lastig tot gedragsproblemen, 5) van druk kind tot ADHD, 6) van spijbelen tot voortijdig schoolverlaten,

¹²¹ Hiermee spiegelt het OKT het aanbod aan een van haar eigen uitgangspunten voor het preventieve basisaanbod trainingen: "Door de keuze voor een aantal veelvoorkomende 'brede' thema's zoals sociale vaardigheden, angst en basisprincipes in het opvoeden en opgroeien sluit het basisaanbod goed aan bij alledaagse vragen of zorgen die leven bij kinderen, jongeren en ouders".

¹²² Het advies is gegeven door prof. dr. Orobio de Castro van de Universiteit van Amsterdam, Bron: Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022, p. 12.

¹²³ OKT, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 2022, p. 6: "Nagegaan kan worden of aanvullend preventief groepsaanbod op deze thema's noodzakelijk is. En waar dit aanbod het beste belegd kan worden. De gemeente kan hierop geadviseerd worden in het traject Aanbesteding FPAJ/ESJH 2024."

7) van pedagogische tik tot kindermishandeling, 8) van dip tot depressie, 9) van plagen tot pesten en 10) van opvoedingsonzeker tot opvoedproblemen.^{CXXXVI}

De thema's waarop het OKT haar aanbod benoemt en evalueert zijn niet afkomstig uit het *Overzicht opvoeden en opgroeien* van het NJI, maar uit de *Preventiematrix Jeugd*.^{CXXXVII} Het OKT licht niet toe hoe ze de tien thema's over opvoeden en opgroeien heeft gecombineerd met de *Preventiematrix Jeugd* om te komen tot het genoemde overzicht van missend preventief groepsaanbod. Daardoor is het niet precies duidelijk op welke van de tien thema's over opvoeden en opgroeien het OKT zelf wel en niet een sluitend preventief aanbod heeft.

Deel basisaanbod bewezen effectief

Het OKT heeft het uitgangspunt geformuleerd dat trainingen uit het basisaanbod "bij voorkeur effectief zijn" (opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies) of gebruikmaken van effectieve elementen en een goed onderbouwde theoretische basis.^{CXXXVIII} We zien dat een deel van het in 2022 vastgestelde basisaanbod bewezen effectief is. Vier trainingen staan in de Databank Effectieve jeugdinterventies^{CXXXIX}, vijf trainingen worden opnieuw ingediend bij deze databank¹²⁴, twee trainingen zijn in onderzoek¹²⁵ en vier trainingen zijn niet opgenomen^{CXL} in de databank.

Resultaten: dalende trend in aantal en bereik preventieve basistrainingen

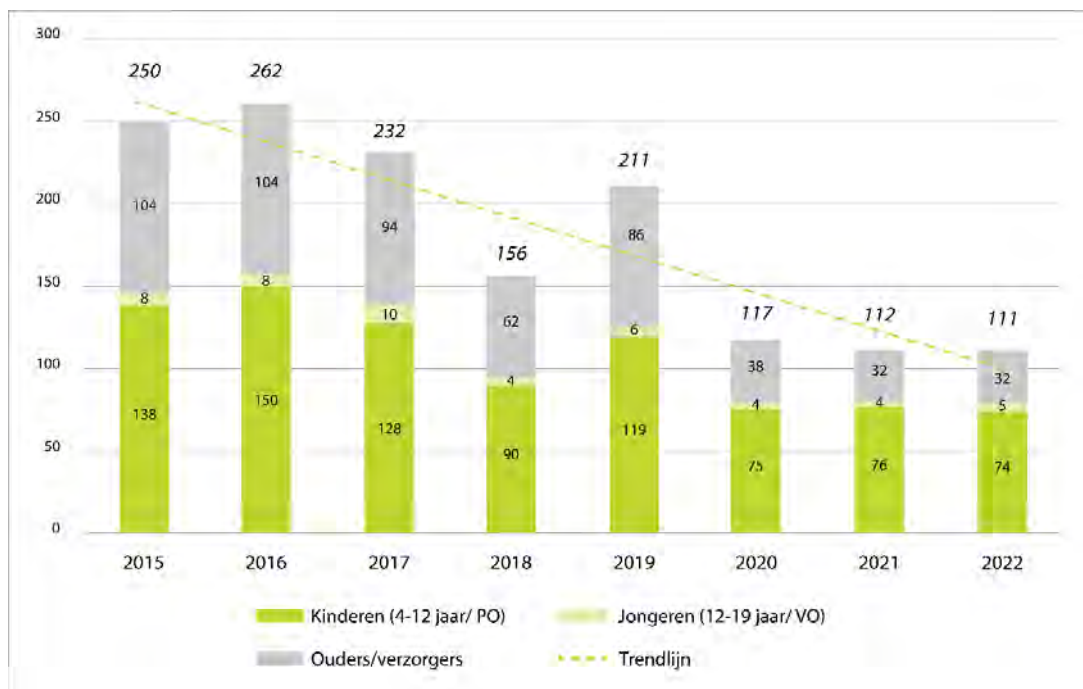
Op basis van de eigen registraties van het OKT (welke we uitgebreider beschrijven in paragraaf 3.2.5) zijn de inspanningen en resultaten op de preventieve basistrainingen door de jaren heen goed inzichtelijk. Hieronder beschrijven we deze, zonder oordeel of verklaring. Wel signaleren we - waar relevant - trends en opvallende zaken. De toelichting op aantallen en bereikcijfers volgt in paragraaf 3.2.

Figuur 3.1 laat zien dat vanaf 2015 jaarlijks trainingen zijn georganiseerd, voor alle drie de doelgroepen. Het aantal preventieve trainingen dat per jaar georganiseerd wordt, is gedaald van 250 in 2015 naar 111 in 2022. Figuur 3.1 maakt ook inzichtelijk dat de meeste trainingen werden georganiseerd voor de doelgroep kinderen, gevolgd door de doelgroep ouders/verzorgers. Voor jongeren werden de minste trainingen georganiseerd.

¹²⁴ Rots en Water (6-9, 9-12, 12+), competentie training (6-9 en 9-12). Iedere interventie die eerder opgenomen is geweest in de Databank moet na vijf jaar opnieuw ingediend en beoordeeld worden.

¹²⁵ Leer te durven wordt onderzocht door de UvA en zal vervolgens worden ingediend, Lifestyle Tripple P is onder voorbehoud goedgekeurd door de Databank.

Figuur 3.1 - Totaal aantal preventieve basistrainingen en dalende trend



Bijlage 2 bevat een aantal tabellen waarin de resultaten van de preventieve basistrainingen nader zijn gespecificeerd en uitgesplitst. Hieruit maken wij het volgende op:

- In alle stadsdelen zijn vanaf 2015 trainingen georganiseerd.
- Tussen de stadsdelen bestaan grote verschillen in het aantal georganiseerde trainingen. Ook fluctueert het aantal georganiseerde trainingen per stadsdeel over de jaren heen (bijlage 2, tabel B2.2).
- In bijna alle gebieden zijn vanaf 2015 jaarlijks preventieve basistrainingen georganiseerd. Ook tussen gebieden zien we verschillen in aantal georganiseerde trainingen en fluctuaties door de tijd heen (bijlage 2, tabel B2.3).¹²⁶
- Het aantal deelnemers aan de preventieve trainingen vertoont een neerwaartse trend (van 1.876 in 2015 naar 1.128 in 2022) (bijlage 2, figuur B2.1). De meeste deelnemers werden bereikt in 2016 (2.274 deelnemers, en de minste in 2020 (878 deelnemers).
- Het bereik per doelgroep verschilt aanzienlijk (bijlage 2, tabel B2.4). Het bereik is het grootst onder de doelgroep kinderen. Door de jaren heen neemt hun aandeel van het totaal aantal deelnemers per jaar toe van 50,4 % in 2016 naar 61,3% in 2022. Het aandeel ouders/verzorgers was tussen 2015 en 2020 vrij stabiel (45%-49%) en nam daarna af naar 28,5% in 2022.

¹²⁶ In haar reactie op het feitelijk wederhoor vult het OKT aan dat zij de trainingen in afstemming met de betreffende wijkteams op het niveau van het stadsdeel organiseert. Uit eerder verzamelde bronnen bleek dat de organisatieschaal op het niveau van het gebied lag en ook de registraties worden op gebiedsniveau gepresenteerd.

- Het bereik van de preventieve basistrainingen is het laagst onder jongeren. Het aandeel schommelde jarenlang rond de 2% van het totaal aantal deelnemers. In 2022 steeg dit percentage plots naar 10,2%.¹²⁷
- Het bereikte aantal deelnemers van de preventieve basistrainingen verschilt tussen de stadsdelen (en tussen de gebieden).¹²⁸ We zien ook dat de bereikcijfers binnen de stadsdelen (en gebieden) per jaar soms sterk fluctueren (bijlage 2, tabellen B2.4 en B2.5).

3.1.2 Overig preventief aanbod

Zoals beschreven in 3.1 verdelen we - gezien vanuit het beleidsperspectief - het totaal aan preventieve activiteiten van het OKT onder in de basistrainingen en preventieve activiteiten die worden geschaard onder de noemer Overig preventief aanbod. Dit zijn Informatie en advies (waaronder themabijeenkomsten), en Wijkgerichte preventie.

Informatie en advies in aanbod en werkwijze ontwikkeld

Het Overig preventief aanbod hebben wij op basis van de beschikbare registraties ingedeeld in twee verschillende categorieën. In de eerste plaats zijn er de activiteiten in het kader van Informatie en advies.¹²⁹ Dit omvat een divers geheel aan adviesgesprekken, themabijeenkomsten, trainingen en andersoortige projecten en groepsbijeenkomsten. Deze richten zich met name op onderwerpen waarover binnen een bepaalde (culturele of etnische) groep onbekendheid is of veel vragen zijn. Ook wordt beoogd om met de bijeenkomsten groepen te bereiken die niet snel uit zichzelf bij een Ouder- en Kindteam aankloppen.^{CXLI} Dit aanbod kan daarmee worden geschetst als selectieve en indicatieve preventie. Informatie en advies is volgens het OKT daarnaast een basiswerkwijze. Professionals geven (dagelijks) advies en informatie aan kinderen, jongeren en ouders. Soms staat dit op zichzelf: het voeren van een paar gesprekken, het regelen van een sportfondssubsidie, of het erbij halen van de sociale basis. Soms is het een onderdeel van / een opstap naar vraagverheldering en volgt er een jeugdhulptraject.^{CXLII} Deze activiteiten worden niet geregistreerd door het OKT en zijn vanuit de beschikbare registraties niet navolgbaar.

Alhoewel nergens geëxpliciteerd, lijkt het OKT met deze activiteiten invulling te geven aan de basistaak 'ondersteunen bij opvoeden en opgroeien door onder andere: ouders en

¹²⁷ Ook in absolute aantallen steeg het aantal bereikte jongeren: van 21 in 2021 naar 116 in 2022.

¹²⁸ Verschillen in aantallen bereikte deelnemers kunnen gerelateerd zijn aan verschillen in populatie tussen de stadsdelen (zoals aandeel jeugdigen en aandeel kwetsbare jeugdigen). Hierover zijn we geen analyses tegengekomen. Het OKT stelt in de *Jaarrapportage 2021* dat de stadsdelen Zuidoost (8,2%), West (7,5%), Noord (6,9%) en Nieuw-West (6,6%) een hoger percentage kwetsbare jeugdigen hebben dan het Amsterdams gemiddelde (5,8%). In dat jaar zien we het hoogste aandeel deelnemers in Nieuw-West (29,8% van het totaal aantal deelnemers aan preventieve basistrainingen), West (11,3%), Noord (11,2%) en Zuid (10,7%). Het aandeel deelnemers in Zuidoost betrof 6,2% van het totaal. Zie tabel B2.4. Op basis van deze jaarcijfers lijken verschillen in bereikte deelnemers niet geheel gerelateerd aan verschillen in de verdeling van de populatie over de stad.

¹²⁹ Vóór 2019 werd dit aanbod Overige trainingen en themabijeenkomsten genoemd.

jeugdigen voorzien van informatie en advies'. Onderstaand kader geeft voorbeelden van georganiseerde activiteiten die vallen onder het Informatie en advies-aanbod van het OKT.

Voorbeelden van Informatie en advies¹³⁰

- Thema- en groepsbijeenkomsten voor jonge ouders, bijvoorbeeld over eten, slapen en gedrag. Thema- en groepsbijeenkomsten voor ouders van jongeren, bijvoorbeeld over opvoeden in twee culturen, mediawijsheid, 'grip op je puber' en omgaan met sexting.^{CXLIII}
- Thema- en groepsbijeenkomsten voor jongeren over onderwerpen als je identiteit als meisje, omgaan met sexting en taalgebruik.^{CXLIV}
- Vrouwengroepen - al dan niet aansluitend bij een bepaalde culturele achtergrond - waarin wordt ingezoomd op het delen van ervaringen in opvoeden en het beantwoorden hulpvragen rondom opvoeden.^{CXLV}
- Meidengroep, bedoeld om het zelfvertrouwen te vergroten en meiden te leren om voor zichzelf op te komen. Binnen de groep wordt gesproken over onderwerpen als puberteit, identiteit, zelfbeeld, seksualiteit en dergelijke.^{CXLVI}
- Aansluiten bij bestaande groepen in het voorveld, zoals spelinloop of moedergroep in het Huis in de Wijk.

Resultaten: dalend aantal activiteiten en bereik van themabijeenkomsten Informatie en advies

Ook rondom de activiteiten die vallen onder de noemer Informatie en advies registreert het OKT (in het IMJ) diverse gegevens; het betreft hier waarschijnlijk de themabijeenkomsten, maar niet de losse contacten die onderdeel uitmaken van de hierboven beschreven basiswerkwijze. In bijlage 2 hebben we verschillende tabellen opgenomen die de ontwikkeling vanaf 2019 laten zien. Hieruit maken we het volgende op:

- Door Stichting OKT zijn vanaf 2019 jaarlijks activiteiten (themabijeenkomsten) Informatie en advies georganiseerd voor ouders/verzorgers en voor jongeren. Voor kinderen worden geen specifieke activiteiten (themabijeenkomsten) in het kader van Informatie en advies georganiseerd;¹³¹
- Het aantal georganiseerde activiteiten (themabijeenkomsten) vertoont een dalende trend van 121 in 2019 naar 72 in 2022 (bijlage 2, tabel B2.6);
- Er zijn qua aantallen georganiseerde activiteiten grote verschillen tussen de stadsdelen. In één stadsdeel zijn in de periode 2019-2021 geen activiteiten

¹³⁰ Het gaat hier om voorbeelden die we hebben opgehaald uit de interviews en (jaar)verslagen van het OKT en het rapport van Verwey Jonker. De lijst is niet uitputtend bedoeld.

¹³¹ In het IMJ staan geen registraties voor wat betreft activiteiten (themabijeenkomsten) voor kinderen in het kader van Informatie en advies. Het OKT geeft aan dat Informatie en advies wel aan kinderen wordt gegeven. Het is mogelijk dat registraties ontbreken, omdat dit onderdeel is van het reguliere werkproces en/of dat deze activiteiten worden geregistreerd bij ouders/verzorgers.

(themabijeenkomsten) geregistreerd. Over de jaren heen zien we fluctuaties in het aantal georganiseerde activiteiten per stadsdeel (bijlage 2, tabel B2.6);

- Het aantal deelnemers aan Informatie en advies-activiteiten (themabijeenkomsten) fluctueert en daalde sinds 2019 van 1.336 naar 467 deelnemers in 2021. In 2022 steeg het aantal deelnemers naar 1.140 (bijlage 2, tabel B2.8);
- Het leeuwendeel van de deelnemers bestaat uit ouders/verzorgers en slechts een klein deel uit jongeren (bijlage 2, tabel B2.8);
- Het aantal bereikte deelnemers verschilt erg tussen de stadsdelen (en gebieden) en over de jaren (bijlage 2, tabellen B2.8 en B2.9).
 - Niet in alle gebieden worden jaarlijks deelnemers bereikt met Informatie en advies. Zie kader.
 - En in de gebieden Centrum-Oost, Centrum-West, Westerpark en De Pijp/Rivierenbuurt in geen enkel jaar.
 - Het OKT draagt in haar reactie op het feitelijk wederhoor hiervoor de verklaring aan dat dit grotendeels komt door de opdracht van de gemeente aan het OKT om de (preventieve) opgave te richten op de stadsdelen Noord, Zuidoost en Nieuw-West.^{CXLVII}

Gebieden zonder jaarlijks bereik Informatie en Advies

Tussen 2019 en 2023 werden er in een of meerdere jaren geen deelnemers I&A bereikt in: Centrum-Oost, Centrum-West, Oud-West/De Baarsjes, Westerpark, Slotervaart, Buitenveldert/Zuidas, De Pijp/Rivierenbuurt, Oud-Zuid, IJburg-Zeeburgereiland, Oud-Oost/Watergraafsmeer, Noord-Oost, Noord-West, Bijlmer-Centrum, Bijlmer Oost en Gaasperdam.

Totaal bereik van preventieve basistrainingen en Informatie en advies fluctueert

Alle deelnemers aan de preventieve basistrainingen en de activiteiten vallend onder Informatie en advies vormen samen het totale bereik op de preventieve opgave met aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning (O&O). We constateren dat het gerealiseerde bereik van O&O sterk fluctueert door de jaren heen (zie tabel 3.2). De meeste deelnemers werden door Stichting OKT bereikt in 2017 (4.002) en de minste in 2021 (1.460). In 2022 bereikte Stichting OKT 2.268 deelnemers met het aanbod O&O. Het bereik op O&O vormt onderdeel van de gecombineerde streefwaarde die de gemeente Amsterdam voor Stichting OKT heeft gedefinieerd; totaal bereik op jeugdhulp en opvoed- en opgroei-ondersteuning (zie paragraaf 2.3.2). In Tabel B2.11 geven we over de jaren de streefwaarde en gerealiseerde waarde weer, inclusief de uitsplitsing naar jeugdhulp en O&O.

Tabel 3.2 - Bereik deelnemers aan O&O

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Aantal deelnemers</i> ¹³²	2.901 ¹³³	3.296	4.002	2.472	3.069	1.541	1.460	2.268

Wijkgerichte preventie uitgewerkt

De tweede categorie die onder Overig preventief aanbod valt, is Wijkgerichte preventie. In het *Jaarplan 2023* wordt Wijkgerichte preventie omschreven als “samenwerken in de wijk met de sociale basis (collectieve aanpak)”.^{CXLVIII} Een directe koppeling met een van de basistaken uit de preventieve opgave wordt door Stichting OKT niet gelegd.

Het outreachend en laagdrempelig ontmoeten, (informeel) contact leggen en het voeren van korte, niet-georganiseerde gesprekken met individuele (of netwerken van) ouders en jeugdigen in de wijk, vormen het uitgangspunt van Wijkgerichte preventie. Stichting OKT werkte verschillende jaren aan een theoretische onderbouwing en praktische invulling van concepten als “organiseren van ontmoetingen, opbouwen en versterken van relaties in de wijk”. Dit deed het OKT onder andere door het (laten) uitvoeren van verschillende onderzoeken (zie ook paragraaf 3.2.3) zoals de notitie *Wijkgericht Werken en aansluiten bij de Sociale Basis*^{CXLIX}, het onderzoek *Kracht van Ontmoeting*^{CL} en *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*. Met hulp en advies van het Verwey Jonker Instituut werd het begrip Wijkgerichte preventie door het OKT uitgewerkt als “dat deel van de preventieve taken dat gaat over het versterken van de structuren en netwerken in de wijken als het gaat om opvoeden en opgroeien, met expliciete aandacht voor het ontmoeten van groepen ouders en jongeren die nog weinig in het vizier van het Ouder- en Kindteam zijn.”^{CLI} Het doel van deze vorm van preventie is om contacten met deze doelgroepen te leggen en problemen vroegtijdig te signaleren, ook als er nog geen duidelijke vraag of risico is.^{CLII}

Resultaten Wijkgerichte preventie niet inzichtelijk

Van de preventieve activiteiten die plaatsvinden die vallen onder Wijkgerichte preventie wordt geen informatie bijgehouden. Inspanningen en resultaten op dit gebied zijn daardoor niet inzichtelijk.

¹³² Bereik preventie vanaf 2019 uit IMJ, uitgelezen als totaalbereik deelnemers (basisaanbod + Informatie en advies, dus inclusief themabijeenkomsten). Aantallen zijn geen unieke deelnemers. Bereik preventie voor 2019 uit: Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2015*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportages 2016*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*.

¹³³ Over 2015 heeft een herberekening plaatsgevonden in 2017. Het definitieve bereik O&O over 2015 is 2.901 (een eerdere herberekening liet 2.904 zien; het verschil van drie deelnemers is waarschijnlijk een typfout geweest). Bron: E-mail ambtelijke organisatie, 23 november 2022.

3.1.3 Aanbod en activiteiten rondom de overige vier basistaken en prioriteiten

In de voorgaande paragrafen bespraken we het preventieve aanbod dat gerelateerd is aan de eerste basistaak uit de gemeentelijke opgave aan Stichting OKT. De preventieve opgave bestaat uit nog vier basistaken, en incidentele prioriteiten op preventie (zie paragraaf 2.3.2). Over twee andere basistaken uit de preventieve opgave geeft het OKT aan dat ze zijn vervlochten in de algemene manier van werken.^{CLIII} Zo is de basistaak ‘signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen’ “verweven in het werk van OKT professionals” in de zin dat ze breed kijken en vanuit hun generalistische manier van werken nagaan en doen wat nodig is. De basistaak ‘samenwerken met andere partijen’ wordt omschreven als de kern van het preventieve werk.^{CLIV}

Stichting OKT heeft niet geëxpliciteerd of en hoe ze uitvoering geeft aan de twee voorgenoemde basistaken uit de gemeentelijke preventieve opgave. Zo zien we in de werkprocessen, registraties of opgestelde plannen niet terug dat de twee basistaken vervlochten zijn in de algemene manier van werken. Wij denken dat inbedding in dagelijkse werkprocessen en werkwijzen een goede manier kan zijn om uitvoering te geven aan de opdracht. Maar zolang de koppeling tussen de opdracht en uitvoering niet is geëxpliciteerd, signaleren we hierbij twee risico’s. Enerzijds dat basistaken uit beeld raken doordat niet concreet is gemaakt hoe hieraan uitvoering wordt gegeven en anderzijds dat er beperkt verantwoording kan worden afgelegd over deze basistaken.¹³⁴

Aan (een deel van) de resterende twee preventieve basistaken besteedt Stichting OKT momenteel geen aandacht. Dit betreft het ‘ondersteunen bij het opstellen van een familiegroepsplan’. Dit maakt onderdeel uit van de basistaak ‘Ondersteuning bij opstellen perspectiefplan en familiegroepsplan’.

Dit hoort volgens het OKT meer bij de jeugdhulpkant dan bij preventie, waar het in de essentie van het werk zit dat OKA’s samen met het gezin een plan maken en bespreken welke professionals erbij betrokken worden. Tegelijkertijd geeft de directie aan dat het familiegroepsplan af en toe wel ingezet wordt bij het preventieve aanbod in het licht van de opgave ‘eigen kracht’.^{CLV135}

¹³⁴ In haar reactie op het feitelijk wederhoor geeft het OKT aan deze risico’s niet te onderschrijven. Volgens het OKT behoren deze basistaken (signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij (preventieve) hulpvragen van jeugdigen en hun ouders, en samenwerken met andere partijen rondom opvoed-, opgroei- en gezondheidsvragen van jeugdigen en/of ouders) tot het reguliere werk en kunnen deze daarom niet uit beeld raken. Volgens het OKT valt er daarom geen aparte verantwoording over af te leggen en geeft de gemeente het OKT hier het vertrouwen dat deze basistaken worden uitgevoerd. Waar nodig komt dit volgens het OKT aan de orde in het ambtelijk afstemmingsoverleg.

¹³⁵ Het opstellen van een familiegroepsplan wordt aangeboden door twee FPAJ-aanbieders (Eigen plan en Eigen Kracht Centrale). Het OKT kan deze partijen erbij halen / een gezin hiernaartoe leiden indien gewenst. Het opstellen van een perspectiefplan met het gezin (als onderdeel van een jeugdhulptraject en bij verwijzingen naar specialistische jeugdhulp) vormt juist een groot deel van het OKT-werk en kost daarbinnen ook veel tijd. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

De basistaak ‘deskundig advies’ krijgt geen expliciete aandacht meer, als gevolg van tijdgebrek. Hierin is door Stichting OKT een bewuste keuze gemaakt. In overleg met de gemeente heeft het OKT ervoor gekozen¹³⁶ om meer nadruk te leggen op het ppvoed- en ppgroei-aanbod en dat wat zij ‘wijkgericht werken’ noemt. Hieronder valt ook het ondersteunen van een stevige pedagogische basis in wijken en onderwijs. Het ondersteunen van de leerkrachten in de klas en andere beroepsopvoeders bij het pedagogische handelen en de infrastructuur, kreeg minder prioriteit. Dat onderdeel van de basistaak voert het OKT beperkt uit.¹³⁷ Het OKT wil zich concentreren op het bereiken van de doelgroepen ouders en jeugdigen in plaats van professionals.^{CLVI}

De stappen die Stichting OKT heeft gezet om uitvoering te geven aan de incidentele prioriteiten op preventie, presenteert het OKT in de jaarrapportages. Deze prioriteiten betroffen met name (aandacht voor) de eigen werkwijzen en deskundigheid, en samenwerking met - en aansluiting bij - andere partijen in het preventieve veld. De laatste prioriteit al dan niet gericht op een specifieke doelgroep (zoals 12+’ers en risicogroepen). Deze prioriteiten lijken niet geleid te hebben tot andersoortig aanbod of wijzigingen in het aanbod aan preventieve activiteiten.

3.2 Instrumenten en werkwijzen rondom de preventieve opgave

De OKA’s voeren het preventieve aanbod uit in hun dagelijkse werkzaamheden. In de gesprekken die wij voerden, spraken de OKA’s vol passie en betrokkenheid over de preventieve kant van hun werk. Zij zien preventie als de basis van het brede takenpakket dat de OKA’s uitvoeren. De breed gedeelde veronderstelling is: hoe meer OKA’s aan preventie kunnen doen, hoe minder zorg en andersoortige ondersteuning er uiteindelijk nodig is voor kinderen (en hun gezinnen). Bovendien zien ze dit preventieve werk als essentieel onderdeel van het gehele jeugdstelsel dat moet worden geborgd en bewaakt: “Als de OKT’s niet aan preventie doen, wie doet het dan?”^{CLVII} Om de preventieve opgave te kunnen uitvoeren, zijn er organisatie-breed structuren, instrumenten en werkafspraken ingericht die de professionals in de uitvoering ondersteunen. Zoals hoofdstuk 2 duidelijk maakte, bood de gemeente aan Stichting OKT weinig kaders voor het uitvoeren van de preventieve opgave.¹³⁸ Een positie die het OKT zelf kenschetste als “werken binnen ruime kaders, met veel vrijheid”.^{CLVIII} In deze paragraaf beschrijven we op welke wijze en met

¹³⁶ Het OKT geeft in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan dat deze beslissing samen met de gemeente Amsterdam is genomen in de context van “de hoeveelheid werk en de jaarlijkse prioriteiten”. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

¹³⁷ In haar reactie op het feitelijk wederhoor geeft het OKT aan dat in de vele contacten die OKA’s en jeugdpsychologen hebben met professionals/medewerkers, deskundige adviezen worden gegeven met betrekking tot opvoeden, opgroeien en (gedrags)problemen. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op het feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

¹³⁸ De gemeente bepaalde dat het OKT zou fungeren als spil in de preventieve structuur. Uit de basistaken van het OKT valt af te leiden dat de gemeente opdraagt een eigen aanbod aan preventie te bieden (trainingen, cursussen, informatie en advies). Doelen, te bereiken resultaten en/of beoogd aanbod werden niet nader uitgewerkt.

welke instrumenten het OKT zelf invulling en inbedding heeft gegeven aan de preventieve opgave, zowel op organisatie- als op teamniveau.

Achtereenvolgens beschrijven we preventie in de definitie en visie van het OKT, in algemene werkwijzen en basiskennis, in kennisontwikkeling, en in instrumenten voor het vertalen van de gemeentelijke opgave, voor registratie en monitoring, voor sturing en verantwoording en op teamniveau. Ten slotte staan we kort stil bij de wijze waarop het OKT de door de gemeente gewenste inzet op de meest kwetsbare gebieden vormgeeft. In paragraaf 3.2 beschrijven we met name de huidige inrichting van de uitvoering van de preventieve opgave binnen het OKT. In paragraaf 3.3 beantwoorden we de deelvraag op basis van een bespiegeling op deze inrichting en de uitvoering van preventie in het licht van de gemeentelijke opdracht aan het OKT.

3.2.1 Definitie en visie op preventie ontwikkeld

Het OKT ontwikkelde zelf een definitie van het begrip preventie:^{CLIXCLX}

- Preventie richt zich op opvoeden en opgroeien;
- in verband met risico's en beginnende problemen op het terrein van (geestelijke) gezondheid en welzijn;
- waarbij nog geen individuele behandeling nodig is;
- en richt zich op individuen, groepen én op de pedagogische infrastructuur.

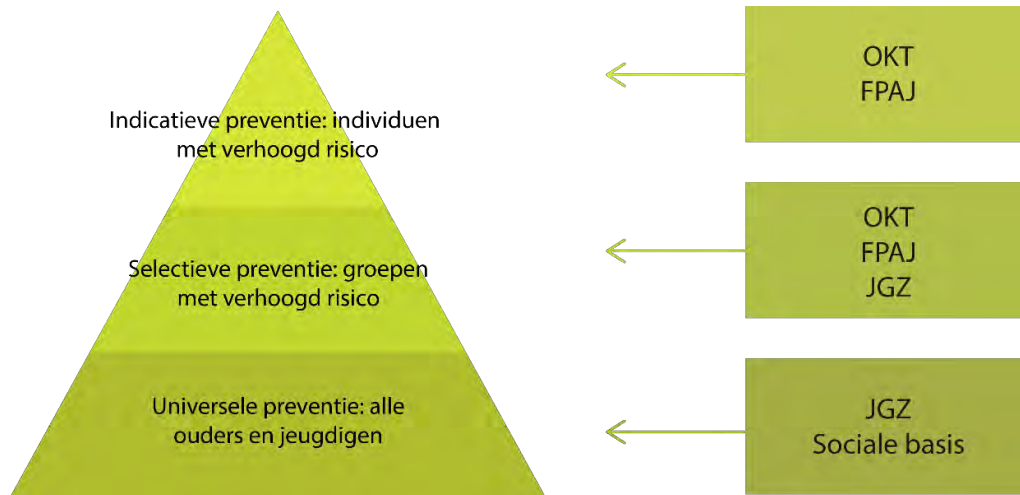
Het OKT ziet preventie als een continuüm aan activiteiten.¹³⁹ Dit is gevisualiseerd in de preventiepiramide (zie figuur 3.2).

Binnen preventie maakt het OKT onderscheid tussen universele, selectieve en geïndiceerde preventie. Binnen de teams worden - vanwege de multidisciplinaire samenstelling - op alle drie de preventiesoorten diensten aangeboden (zie kader). De preventiepiramide maakt onderscheid tussen het preventief aanbod van de JGZ en dat van

¹³⁹ Binnen Stichting OKT vormt preventie ook een continuüm met de andere taken binnen de brede opgave; het spectrum van dienstverlening start bij selectieve preventie en loopt door naar jeugdhulp en toegang tot specialistische jeugdhulp.

Stichting OKT. Ook is in de piramide het preventief aanbod van het OKT gepositioneerd ten opzichte van het aanbod van andere netwerkpartners.

Figuur 3.2 - Preventiepiramide¹⁴⁰



Drie soorten preventie; aanbod in multidisciplinaire teams

Universele preventie

JGZ: signaleren, agenderen, vaccineren, voorlichten, organiseren van (groeps)consulten en inloopspreekuren.

Selectieve preventie

JGZ: signaleren, huisbezoeken, voorlichten, onderzoeken op indicatie, verlenen van centrale zorgverlening, organiseren van groepsconsulten en voorzorg.

OKT: Informatie en advies, signaleren, voorlichten, bieden van praktische steun, geven van trainingen jeugd en ouders.

Geïndiceerde preventie

OKT: aanbieden methodiek Positief Opvoeden, oplossingsgericht en systeemgericht werken, risicogestuurd werken aan veiligheid in geval van onveiligheid of regiehulp multiprobleemgezinnen.

3.2.2 Preventie ondergebracht in algemene werkwijzen en basiskennis

Generalistische basis uitgewerkt en werkprocessen recent vastgelegd

Het OKT werkt volgens het uitgangspunt van de generalistische basis (zie kader).

Toegepast op preventie vanuit de preventieve opgave betekent dit voor alle professionals onder meer dat zij:

- kennis hebben van het preventieve aanbod van Stichting OKT en van partners;

¹⁴⁰ Figuur 3.3 is gebaseerd op: OKT Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.

- veel voorkomende opvoed- en opgroevragen kunnen herkennen en begeleiden;
- achterblijvende ontwikkeling en (gedrags)problemen binnen verschillende doelgroepen kunnen signaleren;
- bij netwerken en initiatieven in de wijk kunnen aansluiten, en
- kennis en informatie aan relevante groepen in de wijk kunnen verstrekken, na het signaleren van vragen rond opvoeden en opgroeien.^{CLXI}

Als voorbeelden van aanvullende deskundigheid op het gebied van preventie benoemt het OKT het organiseren en geven van preventieve trainingen en het monitoren of het preventieve aanbod nog past bij de vraag.

Het is de bedoeling dat zowel op individueel niveau als op niveau van de OKT's in beeld is welke kennis een professional (het team) heeft, en wat dat betekent voor het leren als individu (en als team). Aansluitend op het werken volgens de generalistische basis heeft het OKT een leeraanbod ontwikkeld, waarvan professionals indien nodig gebruik kunnen maken. Zowel voor het opdoen van basiskennis als voor het opdoen van specifieke kennis.^{CLXII}

Werken vanuit de generalistische basis in theorie en praktijk

De generalistische basis betekent dat elke professional werkt vanuit dezelfde algemene kennis en kunde op het gebied van de doelgroepen en thema's van het OKT. Alle professionals moeten onder meer basiskennis hebben over opvoeden, opgroeien en ouderschap, over de doelgroepen jonge kinderen, kinderen en tieners/jongeren en over wijkgericht werken. De generalistische basis houdt ook in dat een professional - naast de algemene basiskennis - meer deskundig kan zijn op een specifieke doelgroep of specifiek thema.

De OKA's die wij spraken, omschrijven de generalistische basis in relatie tot preventie als volgt^{CLXIII}: preventie begint niet bij het uitvoeren van het preventieve aanbod aan trainingen en Informatie en advies, maar veel eerder. Volgens de OKA's begint preventie, of preventief handelen, bij individuele kinderen en gezinnen. Het begint bij doel- of risicogroepen, met de generieke werkwijze van het OKT: het breed kijken naar wat er speelt. In dit brede kijken, focussen de OKA's die wij spraken niet alleen op het signaleren van bestaande problemen maar ook op het signaleren van risico's op problemen (dus voordat er daadwerkelijk problemen zijn). Mede daarom kijken deze OKA's, naast opvoed- en opgroevraagstukken, ook naar mogelijke (bredere) vraagstukken, zoals armoede of huisvestingsproblematiek. Zodra de OKA een beeld heeft van wat er speelt, heeft de OKA de vrijheid om domein-overstijgend te handelen.^{CLXIV} Hierdoor kan de OKA op zoek naar de meest passende hulp of ondersteuning, binnen preventie maar ook buiten het preventieve (jeugd)domein. Door hun vermogen om breed te kijken ervaren OKA's de mogelijkheid preventieve activiteiten te combineren met bijvoorbeeld jeugdhulp en kunnen zij de ingezette hulp of ondersteuning gemakkelijk op- en afschalen.

In 2022 is binnen het OKT een traject gestart waarin werkprocessen zijn uitgeschreven.^{CLXV} Het werkproces Jeugd en gezinsondersteuning omvat te doorlopen stappen die toegepast kunnen worden op zowel preventie als op jeugdhulp. Eventuele aandachtspunten voor preventie worden bij verschillende stappen beschreven.^{CLXVI} Het werkproces Wijkgericht werken bestaat uit vier onderdelen¹⁴¹ waarvan een deel behoort tot de basiskennis.¹⁴² In de kern gaat dit werkproces over het ophalen van bredere problemen of vraagstukken rondom opgroeien en opvoeden in de wijk en het (collectief) aanpakken hiervan, al dan niet in samenwerking met (in)formele netwerkpartners.^{CLXVII} Dit zien wij als onderdeel van preventieve activiteiten.¹⁴³

Werkwijze en uitgangspunten rondom preventieve trainingen recent beschreven

Rondom de organisatie en uitvoering van individuele preventieve basistrainingen zijn afspraken gemaakt over het houden van een intake, hoe een training uitgevoerd dient te worden en het houden van een evaluatie na afloop.^{CLXVIII} Recent heeft het OKT in de *Notitie Preventieve basistrainingen* de vier bredere uitgangspunten voor de uitvoering van de preventieve basistrainingen (welke stammen uit de joint venture-periode)^{CLXIX} opnieuw bekeken en vastgelegd:^{CLXX}

- 1 Het OKT biedt in heel Amsterdam onder de noemer ‘preventieve basistrainingen’ een vastgesteld basisaanbod aan van preventieve, groepsgerichte trainingen voor kinderen en jongeren (tot 18 jaar) en ouders of opvoeders. Alle Amsterdamse gezinnen, ongeacht de wijk waarin ze wonen, kunnen dichtbij huis gebruikmaken van dit aanbod. Het aanbod vindt plaats op diverse locaties in de wijk (school, buurthuis, Huis van de Wijk, et cetera) of wordt online aangeboden.
- 2 Door de keuze voor een aantal veelvoorkomende ‘brede’ thema’s, zoals sociale vaardigheden, angst en basisprincipes in het opvoeden en opgroeien, sluit het basisaanbod goed aan bij alledaagse vragen of zorgen die leven bij kinderen, jongeren en ouders. Dit werkt normaliserend.
- 3 Het basisaanbod bereikt een brede doelgroep. Van het aanbod kunnen alle leeftijden profiteren. Het aanbod is laagdrempelig doordat het kortdurend is en het geleerde eenvoudig toe te passen is in het dagelijkse leven van kinderen, jongeren of gezinnen.
- 4 Het basisaanbod is bij voorkeur effectief (opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies) of maakt gebruik van effectieve elementen en een goed onderbouwde theoretische basis.

¹⁴¹ En niet uit volgtijdelijke stappen die een professional kan doorlopen.

¹⁴² Het is de bedoeling dat alle OKA’s in de wijk aanwezig zijn en contact leggen, dat zij relaties en netwerken opbouwen en onderhouden, en dat ze veel voorkomende vragen en problemen in de wijk signaleren, analyseren en oppakken.

¹⁴³ Hoewel in dit werkproces niet expliciet wordt benoemd dat het gaat over preventieve activiteiten, vatten we dit wel zo op in het licht van de definitie van preventie (zie vorige paragraaf) en de preventieve opgave.

Deze notitie bevat ook verschillende adviezen om het organiseren, faciliteren en aansturen van het aanbod aan preventieve trainingen te verbeteren. De aanleiding hiervoor vormde het teruglopend aantal trainingen en deelnemers. Hiervoor zijn volgens het OKT verschillende redenen, waaronder de coronamaatregelen in 2020 en 2021, de verbreding van de opdracht, de tekorten op de formatie en de beperkte sturing door teamleiders.¹⁴⁴¹⁴⁵ Het OKT wil verbeteringen aanbrengen door onder andere meer structuur en afspraken. Zo worden criteria benoemd ten aanzien van houding, gedrag, kennis en kunde van trainers van de preventieve basistrainingen, en wordt een richtlijn aangedragen voor het aantal uur dat een trainer zou moeten besteden aan een training. De notitie bevat ook richtlijnen ten aanzien van het aantal preventieve basistrainingen per stadsdeel én de spreiding over de stad, waarbij het OKT de relatie legt met zowel zwaardere inzet op meer kwetsbare gebieden als het uitgangspunt dat alle gezinnen toegang moeten hebben.¹⁴⁶

3.2.3 Kennisontwikkeling over preventie vanaf oprichting ingezet

Het OKT voerde vanaf 2016 meerdere onderzoeken en projecten uit die gericht zijn op het uitwerken van verschillende vormen van preventie en het verbeteren van het preventief aanbod (zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht). Onderstaand kader geeft een overzicht.

Selectie van onderzoeken over preventie door / in opdracht van het OKT

2016: Het OKT maakt in de startnotitie *Preventie in het Ouder- en Kindteam*^{CLXXI} een eerste inventarisatie van een mogelijke visie, definitie en invulling van de preventieve taak. Deze startnotitie is in 2017 geactualiseerd.

2017: De Kenniswerkplaats Transformatie Jeugd Amsterdam (KeTJA) adviseert het OKT in het rapport *Ouders ondersteunen bij de opvoeding*^{CLXXII} over de invulling en uitvoering van opvoedondersteuning. De adviezen gaan in op de werkwijze, scholing, kwaliteitsborging en de verdere ontwikkeling van opvoedondersteuning. KeTJA adviseert het OKT om een duidelijke keuze te maken voor de basismethodieken Triple P en oplossingsgericht werken binnen de teams.

2019: In het onderzoek *Kracht van Ontmoeting*^{CLXXIII} wordt een aantal theoretische concepten uitgewerkt met betrekking tot 'ontmoeten'. Het onderzoek reflecteert aan de hand van enkele concrete ontmoetingsvormen (praktijkvoorbeelden uit het OKT)

¹⁴⁴ Het OKT stelt dat teamleiders er niet altijd in slagen om - in de veelheid van het brede takenpakket - goed te blijven sturen op de preventieve taken, waaronder de basistrainingen. Het regelmatig in overleg gaan met de coördinatoren trainingen uit hun team gebeurt te weinig structureel.

¹⁴⁵ De *Notitie Preventieve basistrainingen* bevat geen achterliggende analyses over deze redenen voor de tegenvallende resultaten.

¹⁴⁶ Het OKT gaat uit van een stedelijk totaal van rond de 240 trainingen, evenredig verdeeld naar kindtrainingen en oudertrainingen, te verdelen tussen stadsdelen aan de hand van het aantal gezinnen en de door de gemeente vastgestelde kwetsbaarheidsscore. Het OKT benadrukt dat een specifiek aantal nooit een doel op zich mag zijn maar gezien moet worden als een streefgetal dat enig kader aan teams biedt.

op de wijze waarop het wijkgerichte (preventieve) werken versterkt kan worden. Het rapport *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*^{CLXXIV} verkent de (voorwaarden voor) structurele inbedding van Wijkgerichte preventie in de OKT's. Het rapport geeft acht adviezen over de wijze waarop de OKT's hieraan invulling kunnen geven in aansluiting op de basisvoorzieningen in de wijk.

2020: In de notitie *Wijkgericht Werken en aansluiten bij de Sociale Basis*^{CLXXV} beschrijft het OKT de vrijere rol die nodig is voor het aansluiten bij lokale initiatieven. Aan de hand van bestaande voorbeelden worden handvatten geboden voor het versterken van samenwerking met initiatieven door vrijwilligers, actieve buurtbewoners en/of sleutelfiguren en het opbouwen van constructieve en langdurige relaties in de wijk.

2022: Met de *Notitie Preventieve basistrainingen*^{CLXXVI} evalueert het OKT het basisaanbod preventieve trainingen in kwalitatieve en kwantitatieve zin (wat doen we en doen we genoeg?). Hierin constateert het OKT dat haar preventieve taak onder druk staat en dat de OKT's er onvoldoende in slagen om "het vastgestelde aanbod van preventieve basistrainingen in de gehele stad goed uit te voeren". Op basis van deze evaluatie stelt het OKT haar aanbod vast en formuleert uitgangspunten, normen en criteria.

Een groot deel van bovengenoemde onderzoeken werd in samenspraak met, of op initiatief van, de werkgroep Preventie uitgevoerd. Het OKT heeft in 2017 de interne werkgroep Preventie opgericht om "het aansluiten bij en versterken van sociale veerkracht in de wijk meer te ontwikkelen".^{CLXXVII} De werkgroep is sindsdien - met uitzondering van het jaar 2020¹⁴⁷ - actief rondom de thema's preventie, wijkgericht werken en de samenwerking in het preventieve netwerk.¹⁴⁸

3.2.4 Preventie in instrumenten voor het vertalen van de gemeentelijke opdracht

Jaarplannen en wijkteamplannen vragen vanaf 2023 structureel aandacht voor preventie
Sinds de oprichting maakte Stichting OKT van 2019 tot 2022 jaarlijks een organisatiebreed, op de uitvoering gericht werkplan.¹⁴⁹ Hierin staat hoe de organisatie de jaarlijkse prioriteiten en eventuele aanvullende taken uit de gemeentelijke opdracht wil uitvoeren, en wat ze wil bereiken. Preventie vormde onderdeel van het werkplan wanneer dit door de gemeente als prioriteit was benoemd. De werkplannen zijn vanaf 2022 vervangen door

¹⁴⁷ Op een gegeven moment heeft de directie OKT besloten dat er alleen portefeuilles werden verdeeld en werkgroepen werden opgezet rondom prioriteiten in de jaarlijkse opdracht. Preventie verdween in 2020 als prioriteit in de opdracht. Tegelijkertijd is de werkgroep Preventie als zodanig opgeheven. In 2022 staat preventie weer als prioriteit in de jaarlijkse opdracht en is het inmiddels belegd in de portefeuille Wijkgericht werken. Bron: Interview, 22 juli 2022.

¹⁴⁸ In de voor ons beschikbare werkplannen wordt de werkgroep genoemd als betrokken bij de speerpunten diversiteit (2019), preventieve functie (2019) en doorontwikkeling Sociaal Domein (sociale basis: wijkgericht, outreachend werken en normaliseren) (2020 en 2021).

¹⁴⁹ Uit de inkoopovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst uit 2014 blijkt dat de werkplannen vóór 2019 op het niveau van de afzonderlijke teams werden gemaakt.

een jaarplan. Het *Jaarplan 2023* van Stichting OKT kent een nieuwe opzet. Het start met een samenvatting van de gemeentelijke, brede opdracht - waarbinnen onder andere taken op het gebied van preventie - en wat het OKT wil bereiken. Daarna volgt een uitwerking van de jaarlijkse prioriteiten.^{CLXXVIII}

Sinds 2018 stimuleert Stichting OKT ieder team om een eigen wijkteamplan uit te werken, waarin - op basis van specifieke wijkkarakteristieken - teamdoelstellingen (en te ondernemen acties) worden geformuleerd.^{CLXXIX} Om de teams te faciliteren bij het maken van hun eigen wijkteamplan ontwikkelde het OKT in 2021 een format waarin plaats is ingeruimd voor maximaal drie prioriteiten. Hierbij van werd er minimaal één gekozen uit de jaarlijkse opdracht van de gemeente.¹⁵⁰ Preventie had in de uitwerking van de wijkteamplannen tot 2023 geen vaste plek.¹⁵¹ Dat is wel het geval in het nieuwe format voor de wijkteamplannen in 2023. Dit format vraagt van elk team om een concrete uitwerking van de planning voor en het aanbod van basistrainingen, een omschrijving van acties en resultaten op gebied van wijkgericht werken¹⁵², en een uitwerking van de keuzes¹⁵³ die het team maakt om:

- 30% van de tijd aan preventie te besteden,
- de meest kwetsbare groepen te bereiken met het preventieve aanbod, en
- met FPAJ-aanbieders samen te werken.^{CLXXX}

3.2.5 Preventie in registraties

Registraties bijgehouden over trainingen en themabijeenkomsten

Het OKT registreert vanaf 2015 een deel van haar preventieve activiteiten in het eigen registratiesysteem RIS (later: Gidso). Deze registratie doet ze op basis van een monitorplan van de gemeente.^{CLXXXI} Het gaat hier om de preventieve trainingen en het aanbod aan Informatie en advies. Bij geen van de preventieve activiteiten registreert het OKT persoonlijke gegevens van jeugdigen of hun ouders. Dit om de laagdrempeligheid in

¹⁵⁰ Het OKT geeft in de reactie op het feitelijk wederhoor aan dat hiervoor werd gekozen om het behapbaar te houden voor de teams. Dit wil niet zeggen dat het OKT de prioriteiten niet uitvoerde. Het management is zich erg bewust van de prioriteiten en geeft daar uitvoering aan in alle netwerkcontacten.

¹⁵¹ Dit wil niet zeggen dat preventie niet belangrijk werd gevonden en dat er in de teams, in de sturing van de teamleiders en het bestuur geen of minder aandacht voor was. Het OKT geeft aan dat in de prestatiedialoggesprekken tussen het management en de teams altijd aandacht wordt besteed aan zowel preventie als jeugdhulp en de cijfers. Bron: OKT, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

¹⁵² Het format vraagt elk team om resultaten op gebied van wijkgericht werken te formuleren en om specifieke maatschappelijke kwesties of opgaven te benoemen rondom het welzijn van kinderen, jeugdigen en gezinnen die spelen in de wijk. Ook wordt gevraagd een bijbehorend plan van aanpak uit te werken.

¹⁵³ Keuzes qua inhoudelijke activiteiten en qua benodigde kennis en kunde in het team.

de werkwijze te waarborgen.^{CLXXXII}¹⁵⁴ Administratief gezien vallen onder de preventieve werkzaamheden alle cliëntgerelateerde werkzaamheden waarvan geen cliëntgerelateerde registraties worden bijgehouden.¹⁵⁵^{CLXXXIII}

Van de preventieve trainingen registreert men per training¹⁵⁶: het aantal deelnemers, tot welke leeftijdsgroep zij behoren, uitval, het type locatie waar de training is georganiseerd en door welk team de training is gegeven. Recent is bij een aantal trainingen voor het eerst de tevredenheid van de deelnemers uitgevraagd.^{CLXXXIV} Over het aanbod Informatie en advies registreert men vanaf 2019 per activiteit (cursussen en themabijeenkomsten): het aantal deelnemers, tot welke leeftijdsgroep zij behoren, het type locatie waar de activiteit is georganiseerd en door welk team de activiteit is georganiseerd.

Op geen van de voorgenoemde preventieve activiteiten registreert Stichting OKT gegevens over doelrealisatie.¹⁵⁷ Er worden geen inspanningen of gegevens geregistreerd over de overige preventieve activiteiten van Stichting OKT, zoals Wijkgerichte preventie, of overige preventieve basistaken.

Het OKT rapporteert op basis van de registraties in de eigen (half)jaarrapportages over de resultaten op de preventieve activiteiten. Het OKT levert de registraties twee keer per jaar aan de gemeente aan, waar ze worden ingeladen in de Integrale Monitor Jeugd (IMJ), en gebruikt voor de uitvoeringsmonitor Opvoed- en opgroeiondersteuning (zie paragraaf 5.2.1).^{CLXXXV}

Dagboekjesonderzoeken bieden veel informatie, maar zijn beperkt bruikbaar

Het OKT verzamelt gegevens over de tijdsbesteding van haar professionals in het dagboekjesonderzoek dat zij sinds 2017 uitvoert. Tot 2023 gebeurde dat eens per jaar en vanaf 2023 vier keer per jaar. Hierbij wordt aan alle medewerkers gevraagd om gedurende één dag aan te geven welke activiteiten zijn uitgevoerd, voor welke doelgroep en welke thema's daarbij aan de orde kwamen.¹⁵⁸ De dagboekjesonderzoeken vormen daarmee een momentopname. Met het onderzoek maakt het OKT onder meer inzichtelijk hoeveel tijd is

¹⁵⁴ Dit betekent ook dat niet bekend is waar (welke buurt, welk gebied en/of welk stadsdeel) bereikte deelnemers vandaan komen. Het is alleen bekend bij welk team een deelnemer een training of andere activiteit gevolgd heeft. Ook is niet bekend of een deelnemer wel of niet tot de doelgroep (meest) kwetsbare jeugdigen behoort.

¹⁵⁵ Lichtere hulpvragen en korte contacten zijn daardoor niet zichtbaar in de registraties. Werkzaamheden waarvan wel cliënt-gerelateerde registraties worden bijgehouden in een cliëntdossier in het RIS, worden gezien als jeugdhulp.

¹⁵⁶ Deze gegevens worden over de gehele training eenmalig geregistreerd, onafhankelijk of de training bestaat uit één of verschillende bijeenkomsten.

¹⁵⁷ In hoofdstuk 2 constateerden we dat er geen doelen geformuleerd zijn. Wel is doelrealisatie in de gemeentelijke opdracht opgenomen als een van de outcome-indicatoren, naast cliënttevredenheid en uitval. Zoals beschreven, wordt uitval bij de preventieve basistrainingen geregistreerd en heeft het OKT recent bij een aantal trainingen voor het eerst cliënttevredenheid uitgevraagd.

¹⁵⁸ Om de verhouding tussen preventie en jeugdhulp te berekenen, wordt alleen de tijd meegenomen die aan directe en cliëntgebonden tijd wordt besteed. Jeugdhulp wordt gedefinieerd als de aanwezigheid van een dossier in Gidso. De medewerker vult dit per activiteit in. Alle activiteiten die onder de JGZ worden geregistreerd, vallen volgens deze brede definitie die het OKT hanteert in dit onderzoek, per definitie onder preventie.

besteed aan preventie en wat de verhouding is tussen preventie- en niet-preventietijd (voor het OKT-breed en specifiek voor Stichting OKT).^{CLXXXVI} De resultaten geven inzicht in de tijdsverdeling per discipline naar soort activiteit, doelgroep, thematiek en werklocatie. Het OKT rapporteert jaarlijks over de tijdsbesteding in de *Eindrapportage Dagboekjesonderzoek*.

Het OKT heeft sinds 2017 een ruime hoeveelheid data over de tijdsbesteding binnen het OKT verzameld.¹⁵⁹ We vinden deze gegevens bruikbaar voor het schetsen van een overkoepelend beeld van de tijdsbesteding aan preventie op een bepaald moment. De gegevens zijn minder bruikbaar om een beeld te vormen van specifieke activiteiten die plaatsvinden onder preventieve tijd, omdat zowel de categorieën als de berekeningswijze over de tijd zijn gewijzigd. De categorieën in het tijdsbestedingsonderzoek zijn bovendien niet een-op-een te relateren aan het preventieve aanbod dat Stichting OKT biedt of aan de basistaken of prioriteiten uit de gemeentelijke opdracht. Ten slotte zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de volledigheid: niet alle werkzaamheden die gerelateerd zijn aan de (organisatie en uitvoering van) preventieve activiteiten, kunnen zodanig geregistreerd worden^{CLXXXVII}, en niet alle werkzaamheden die te maken lijken te hebben met preventie worden daartoe gerekend. Zo lijkt ‘contacten met professionals en vrijwilligers’ op het oog relevant voor het uitvoeren van de preventieve opgave, maar deze wordt in de tijdsberekeningen geschaard onder ‘overige tijd’ en niet onder preventieve tijd. Rondom de uitkomsten van de meting geeft het OKT specifiek voor de meting over 2021 aan dat er door een onduidelijke vraagstelling mogelijk een te hoog percentage tijdsbesteding aan preventie is gerapporteerd.¹⁶⁰

Vanwege voorgenoemde redenen is het lastig om de ontwikkelingen in de tijdsbesteding aan preventie over de tijd heen te interpreteren. Ontwikkelingen in tijdsbesteding worden door het OKT in beeld gebracht door het lopende jaar te vergelijken met het vorige jaar. Duiding van, of onderzoek naar, deze ontwikkelingen (over een langere periode) zijn we niet tegengekomen. Bijlage 2, tabel b2.10 geeft een samenvatting van de tijdsbesteding aan preventie in de periode 2017 tot en met 2022. Deze cijfers suggereren het volgende:

¹⁵⁹ In de reactie op het feitelijk wederhoor licht het OKT toe dat ze de registratiedruk niet wilde opvoeren, maar wel wilde monitoren, en daarom samen met onderzoekers heeft gezocht naar alternatieven, zoals dagboekjes-/tijdsbestedingsonderzoek. Het OKT is zich ervan bewust dat dit instrument tekortkomingen kent en heeft daarom de wens om ook op dit onderdeel betekenisvolle indicatoren te ontwikkelen. Het OKT licht niet toe welke tekortkomingen ze ziet.

¹⁶⁰ In de concept-rapportage *Dagboekjesonderzoek 2022* pagina 6 schrijft het OKT hierover: “In 2021 kwamen de voormalig Samen Doeners bij het OKT en zij besteedden maar liefst 37% van hun tijd aan preventie. Dit hoge percentage kwam waarschijnlijk door de vraagstelling in het dagboekjesonderzoek of een dossier wel of niet geregistreerd was in Gidso. In 2022 is deze vraag aangepast naar Gidso en/of andere registratiesystemen en valt op dat de OKA met MPG-expertise nu 23% van de tijd besteed aan preventie.”

- OKT-breed wordt vanaf 2017 steeds 50% of meer van de werktijd aan preventie besteed.¹⁶¹ De tijdsbesteding aan preventie na 2019 loopt terug van 59% naar 50%.¹⁶²
- Voor Stichting OKT ligt de tijd besteed aan preventie steeds net iets onder de 30%, met uitzondering van 2019 toen de tijdsbesteding op 36% lag. Na 2019 presenteert Stichting OKT de volgende tijdsbesteding aan preventie: 30% in 2020, 28% in 2021 en 27% in 2022.^{CLXXXVIII}
- De OKA's besteden grofweg een derde van hun directe en cliëntgebonden tijd aan preventie. Dit is vanaf 2015 min of meer stabiel met een enigszins hoger percentage in 2019 (41%).
- De teams verschillen onderling sterk in de tijd die zij besteden aan preventie. Op teamniveau – gezien vanuit Stichting OKT – varieerde de tijdsbesteding aan preventie in de afgelopen jaren van 14% tot 57% (2020), van 12% tot 42% (2021) en van 19% tot 39% (2022).^{CLXXXIX}

Het OKT heeft voor ons een aanvullend overzicht gemaakt over - onder meer - het type activiteiten binnen de preventieve tijd uit de metingen van 2021 en 2022.^{CXC} Daaruit maken we op dat ongeveer 45% van de preventieve tijd contacten met cliënten betrof (korte contacten, trainingen, ontmoetingen en themabijeenkomsten). Zo'n 45% werd besteed aan contacten met professionals en vrijwilligers en zo'n 10% betrof registratie en voorbereiding. In deze aanvullende berekeningen van het OKT is de activiteit 'contacten met professionals en vrijwilligers' wel tot de preventieve tijd gerekend.

3.2.6 Preventie in instrumenten voor monitoring, sturing en verantwoording

Tijdsbestedingsnorm voor preventie recent geformaliseerd

De directie van het OKT draagt sinds enige tijd een tijdsbestedingsnorm voor preventie uit. Volgens deze norm zou 30% van de totale hulp of ondersteuning vanuit de Stichting moeten worden besteed aan preventieve activiteiten.¹⁶³ Per 2023 is de 30%-norm opgenomen in het jaarplan van Stichting OKT: "Om te voorkomen dat preventie verder onder druk komt te staan, sturen we er in 2023 op om 30% van de inzet te besteden aan samenwerken in de wijk met de sociale basis (collectieve aanpak) en de inzet op preventie middels informatie, advies en training O&O."^{CXCI}

¹⁶¹ Dit gaat om een percentage van de totale directe en cliëntgebonden tijd. Directe tijd is tijd die besteed is *met* cliënten (direct cliëntcontact), cliëntgebonden tijd is tijd die is besteed *voor* cliënten. Ook is er nog een categorie 'overige tijd'. Deze wordt door het OKT niet meegerekend in de berekening van de tijdsbesteding aan preventie.

¹⁶² Het OKT geeft in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan dat de coronamaatregelen in 2020 en 2021 het uitvoeren van preventieve activiteiten hebben bemoeilijkt. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 23 mei 2023. In paragraaf 3.2.6 adresseren we dit onderwerp uitgebreid.

¹⁶³ Deze 30%-preventienorm lijkt ingeburgerd te zijn in de organisatie; er wordt aan gerefereerd in meerdere documenten van het OKT en het is bekend bij de professionals die we spraken. Onduidelijk is wanneer deze norm voor het eerst is gesteld. Eerst bekende schriftelijke bron: Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022, p. 3.

Ontwikkeling betekenisvolle indicatoren al jaren op de agenda

Het OKT heeft op dit moment geen indicatoren die zijn toegespitst op preventie door Stichting OKT en waarmee ze de (uitkomsten van) preventie inzichtelijk maakt en verantwoordt. Over de jaren zien we verschillende initiatieven en aankondigingen rondom het ontwikkelen van indicatoren (zie kader).^{CXCII} Het OKT-management geeft aan dat het - in co-creatie met de gemeente - ontwikkelen van indicatoren al lang op de agenda staat, maar steeds niet van de grond komt. Dat komt, omdat er met de gemeente elke keer meer urgente zaken te bespreken zijn, zoals de wachttijden bij de specialistische jeugdhulp. Het OKT geeft aan dat de gemeente hier ook niet aan toekomt.^{CXCIII} Ook is het onderwerp bij het OKT intern lang niet als prioriteit benoemd door de veelheid aan ontwikkelingen die op het OKT afkomt.^{CXCIV}¹⁶⁴

Verskillende initiatieven voor ontwikkelen indicatoren

In de 8-maandsrapportage van 2015 zien we dat het OKT zelf indicatoren ontwikkelde die op elk van de doelen, zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst van destijds, laten zien in hoeverre “het OKT van toegevoegde waarde is voor jeugdigen en ouders”.^{CXCV} Het OKT presenteerde een dashboard met een brede set van indicatoren zoals doelrealisatie, cliënttevredenheid, netwerkpartnertevredenheid en uitval, onder meer op preventie.^{CXCVI} De jaarrapportages van 2015 en 2016 lijken langs de structuur van dit dashboard te zijn opgesteld.^{CXCVII} Ook beoogde het OKT om met dit dashboard een leidraad te bieden voor interne monitorgesprekken.^{CXCVIII} Bij navraag bleek het dashboard bij de huidige OKT-organisatie niet langer bekend.^{CXCIX} Hieruit maken we op dat hier niet (meer) mee gewerkt wordt.

In 2017 gaf het OKT aan indicatoren te willen ontwikkelen die betekenisvol zijn in het werk en “die iets zeggen over o.a. doelrealisatie, stelsel brede samenwerking, tevredenheid van jeugdigen en ouders, versterken van de pedagogische kracht van wijken, tevredenheid van netwerkpartners”. Daarmee wilde men vanaf 2018 stapsgewijs rekenschap af gaan leggen aan de opdrachtgever, burgers en partners.^{CC}

(Bijdragen aan) de ontwikkeling van betekenisvolle indicatoren vormt vanaf 2019 verschillende keren onderdeel van de gemeentelijke opdracht aan het OKT (zie ook paragraaf 5.2.1).

Structureel maar weinig diepgaand aandacht voor aanbod O&O in jaarrapportages

In de jaarrapportages krijgen de preventieve activiteiten die voortkomen uit de preventieve opgave vanaf 2015 in elk jaar aandacht. Deze aandacht spitst zich vooral toe op de jaarprestaties op de eerste basistaak: het bereik van trainingen en

¹⁶⁴ Het OKT onderstreept in haar reactie op het feitelijk wederhoor dat zij het belang hiervan inziet en dat dit onderwerp in de veelheid en veranderende prioriteiten, minder hoog op de agenda stond. Zij vult aan inmiddels weer een vernieuwingsslag te hebben gemaakt in het interne proces met een aangepast format voor de wijkteampannen en de interne prestatiedialoggesprekken. Nieuwe betekenisvolle indicatoren ziet het OKT als onderdeel van deze ontwikkeling. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 23 mei 2023.

themabijeenkomsten (gespecificeerd naar aantallen per doelgroep, type bijeenkomsten en deelnemers per stadsdeel) en op het percentage tijd dat professionals hebben besteed aan preventieve taken. De overige basistaken¹⁶⁵ worden in de jaarrapportages niet concreet benoemd. De activiteiten die Stichting OKT heeft ondernomen op de jaarlijkse prioriteiten beschrijft het OKT per jaar beknopt en verhalend.^{CC1166} In de jaarrekeningen van Stichting OKT zien we geen specifieke aandacht voor preventie, afgezien van een inhoudelijke samenvatting van de taken en eventuele prioriteiten op preventie.^{CC11167}

Naast cijfermatige aandacht voor (aantallen en bereik op) trainingen en themabijeenkomsten benoemt het OKT in de jaarrapportages ook of de resultaten meevallen of tegenvallen^{CCIII} en draagt hiervoor verklaringen aan. Verklaringen zijn bij tegenvallende resultaten bijvoorbeeld de verbreding en verzwaring van de opdracht^{CCIV} en de werkdruk (die de afgelopen jaren groter is als gevolg van verzuim en verloop). Beide monden uit in druk op preventie. De lage bereikcijfers in 2020 en 2021 worden door het OKT ook verklaard door de invloed van de coronamaatregelen (zie kader).^{CCV} In de jaarrapportages zien we geen achterliggende analyses bij de aangedragen verklaringen. We signaleren dat een nadere ontleding van, of verdieping bij, de aangedragen verklaringen ontbreekt. Hierdoor kan niet worden geanalyseerd en verduidelijkt welke mechanismen mogelijk hebben bijgedragen aan de gerealiseerde resultaten. Zo is de verbreding van de opgave een veel genoemde reden van tegenvallende resultaten op het gebied van preventie, maar ontbreekt een systematische onderbouwing (om welke elementen gaat het precies, hoe zijn van invloed?). Dit geldt ook voor het geringe aanbod en bereik voor de categorie 12+. Het OKT geeft een reden aan (“Het is moeilijk om aanbod te realiseren”) maar een analyse van onderliggende factoren (wat maakt het voor OKA's zo lastig om aanbod te realiseren?), ontbreekt. Daarnaast zien we geen duiding van de bereikte resultaten, bijvoorbeeld in het licht van de populatie van de stadsdelen of in het licht van de gemeentelijke opdracht.

¹⁶⁵ Dit zijn: ondersteuning bij opstellen perspectiefplan of familiegroepsplan; deskundig advies aan personen en informele netwerken die al dan niet beroepsmatig, met jeugdigen werken; signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek bij preventieve hulpvragen van de jeugdige en zijn ouders, en de samenwerking met andere partijen rond opvoed-, opgroei- en gezondheidsvragen van jeugdigen en/of hun ouders.

¹⁶⁶ In aanvulling geeft het OKT in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan dat in interne gesprekken met de teams, tussen teamleiders en directie altijd aandacht is voor de brede preventieve opgave. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei, 2023.

¹⁶⁷ In aanvulling hierop geeft het OKT aan dat in interne gesprekken met de teams, tussen teamleiders en directie altijd aandacht is voor de brede preventieve opgave. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

Daarnaast zien we geen duiding van de bereikte resultaten, bijvoorbeeld in het licht van de populatie van de stadsdelen¹⁶⁸ of in het licht van de gemeentelijke opdracht.¹⁶⁹

In lijn met de door ons geconstateerde ontbrekende analyses en duiding constateerde AEF dat het OKT (evenals de gemeente) onvoldoende prioriteit heeft gegeven aan en capaciteit heeft vrijgemaakt om ondersteunende data te verzamelen en toegankelijk te maken en zodanig uit te stijgen boven het anekdotisch bespreken van voortgang.^{CCVI}

Organisatie preventief aanbod tijdens de coronapandemie

De coronamaatregelen hebben onder andere gevolgen gehad voor de manier waarop het preventieve aanbod georganiseerd kon worden en daarmee op het aantal trainingen, cursussen en bijeenkomsten dat georganiseerd kon worden. Omdat scholen een langere periode dicht zijn geweest was het voor OKA's moeilijk om contact met kinderen en leerkrachten te houden. Bijna alle laagdrempelige contacten vielen weg, ouders kwamen niet meer op school waardoor OKA's geen contact meer hadden met ouders en er waren minder mensen 'in de wijk' waardoor problemen ophalen lastiger werd. Tegelijk heeft het online aanbod juist door de coronamaatregelen een ontwikkeling doorgemaakt. Het OKT wil deze doorontwikkeling vasthouden, los van corona(maatregelen).^{CCVII}

Risicomanagement recent gestart, risico rondom preventie signaleerd

In 2021 is Stichting OKT gestart met het in kaart brengen van risico's. Waar relevant hebben risico's een plek gekregen in de *Jaarrapportage 2021*.^{CCVIII} In aanloop naar het jaarplan van 2023 is een risicoanalyse uitgevoerd op vier categorieën: de opdracht, financiën, kwaliteit en kwantiteit van medewerkers en de bedrijfsvoering. In het jaarplan van 2023 zien we voor het eerst een bijlage met een selectie van risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. Ten aanzien van preventie geeft Stichting OKT aan dat dit onder druk komt te staan doordat andersoortige problematiek voorrang krijgt. Beheersmaatregelen zijn de eerder genoemde 30%-tijdsbestedingsnorm, investeren in de basistrainingen preventie en het beter inzichtelijk maken wat het OKT binnen preventie doet.^{CCIX}

¹⁶⁸ Het is denkbaar dat de verschillen tussen stadsdelen in aantallen en aandelen deelnemers (zie paragraaf 3.1.1) verklaard kunnen worden door het aandeel jeugdigen en aandeel kwetsbare jeugdigen in een stadsdeel. Het OKT geeft in de jaarrapportages het percentage jeugdigen (0-22 jaar) per stadsdeel weer, evenals het percentage meest kwetsbare jeugdigen (0-17 jaar). Deze percentages lijken voor bepaalde stadsdelen in lijn met het aandeel bereikte jeugdigen, zoals Nieuw-West met een hoog aandeel deelnemers én een grote populatie jeugdigen (22%) en kwetsbare jeugdigen (6,6% in 2021). Voor andere stadsdelen lijkt dat niet het geval. We zijn geen analyses tegengekomen die nader in beeld brengen in hoeverre verschillen tussen stadsdelen in verband gebracht kunnen worden met de populatie in het stadsdeel.

¹⁶⁹ In haar reactie op de nota van bevindingen vult het OKT aan dat ze deze trends duidt en ook intern risico's benoemt, maar niet vastlegt en (ter voorbereiding) opstuurt aan de gemeente. Ook duidt het OKT de cijfers samen met de gemeente ter voorbereiding op de prestatiedialoog en bestuursrapportage in ambtelijke werkgroepen/overleggen.

Interne prestatiedialoog borgde aandacht voor preventie niet

Binnen het OKT voeren de teamleiders een prestatiedialoog met de directie. Daarvóór is er een prestatiedialoog binnen het team. Hierbij worden per team prestaties en resultaten besproken, aan de hand van het opgestelde wijkteamplan.^{CCX} Omdat de aandacht voor preventie in de wijkteamplannen tot 2023 niet was vastgelegd (zie paragraaf 3.3.4), zien we het risico dat preventieve activiteiten tot noch toe niet per definitie onderdeel vormden van de prestatiedialoog. Met het nieuwe format voor de wijkteamplannen wordt dit per 2023 mogelijk ondervangen.¹⁷⁰

3.2.7 Preventie in werkwijzen van de teams

Coördinator trainingen ingesteld, vanaf 2022 geconcretiseerd

Vanwege het werken volgens de generalistische basis (zie paragraaf 3.2.2) zijn er binnen de teams geen OKA's die zich alleen met preventie bezig houden. Wel is er vanaf 2017 binnen ieder team een coördinator trainingen die zowel verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie van de trainingen van het eigen team als voor het onderhouden van contacten rondom externe trainingen.¹⁷¹ In 2022 is voorgesteld om meer concrete afspraken te maken voor de werkzaamheden van de coördinatoren trainingen, gericht op de toeleiding naar en samenhang van het gehele preventieve basisaanbod, zowel van het Ouder- en Kindteam, als vanuit FPAJ-aanbieders en op het uitdragen van het gehele preventieve aanbod binnen de eigen teams.^{CCXI} Daarnaast is er sinds 2022 een stedelijke coördinator trainingen die onder andere is belast met het creëren van overzicht rondom (op te leiden) trainers en het verder uitwerken en uitrollen van de adviezen uit de *Notitie Preventieve basistrainingen*.^{CCXII}

Weinig structurele uitwerking van preventieve opgave in instrumenten op teamniveau

De gesprekken die wij in 2022 voerden met teamleiders duiden erop dat de preventieve opgave (op moment van de interviews) volgens hen - in ieder geval op papier - weinig structurele uitwerking kreeg binnen het sturings- en managementinstrumentarium. Zo vroeg het management van het OKT de teamleiders tot 2023 niet om een structurele inbedding van preventie in wijkteamplannen,¹⁷² of om het behalen van concrete streefwaarden in het aantal te bereiken jeugdigen en ouders, het aantal te realiseren trainingen of tijdsbesteding aan preventie. Dit betekent overigens niet dat er door het OKT geen aandacht werd geschonken aan preventie in de uitvoeringspraktijk. Doordat binnen de teams tot aan 2022 geen vaste werkwijzen, afspraken en targets op schrift werden

¹⁷⁰ In aanvulling hierop geeft het OKT in haar reactie op de nota van bevindingen aan dat in interne gesprekken met de teams, tussen teamleiders en directie altijd aandacht is voor de brede preventieve opgave.

¹⁷¹ Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*: "In het najaar is in elk wijkteam een coördinator trainingen van start gegaan, die de toeleiding en de organisatie van zowel de eigen trainingen als de externe trainingen gaat verbeteren."

¹⁷² De teams hebben de vrijheid om de wijkteamplannen, die jaarlijks per OKT worden vormgegeven, in te vullen naar behoefte en kenmerken van de wijk en prioriteiten die het team daarin zelf wilt leggen. In de praktijk krijgt preventie daar veelal wel een plek in, maar er is geen verplichting om aandacht te besteden aan preventie.

gesteld ten aanzien van preventieve activiteiten, zijn diverse verrichte inspanningen voor ons echter lastig navolgbaar.

Hetzelfde geldt richting de OKA's: teamleiders gaven aan hun OKA's geen richtlijnen mee over bijvoorbeeld het aantal uit te voeren trainingen of aantal te besteden uren.^{CCXIII} De beperkte inkadering past bij het karakter van het preventieve werk, stelt Stichting OKT. Hierdoor hebben professionals de ruimte om zelf in te schatten en af te wegen hoe ze hun eigen tijd indelen, welke activiteiten of samenwerkingen ze inzetten en op welke manier ze dat doen (zie kader). Zo ontstaat in de invulling van het preventieve werk de ruimte om te doen wat het beste aansluit bij de betreffende situatie.^{CCXIV} Tegelijkertijd levert een teamleider - en daarmee de organisatie als geheel - wel in op handvatten voor en mogelijkheden om te kunnen sturen op de uitvoering.

Doen wat het beste aansluit in Wijkgerichte preventie

Een groot deel van het preventieve werk ligt op scholen en in de wijk. Voor OKA's is het van belang om daar fysiek aanwezig te zijn, om te kijken wat er nodig is en om contacten op te bouwen en te onderhouden. OKA's geven aan dat contact leggen met de scholen en partijen in de wijk weliswaar op voorhand niet altijd heel erg is ingestoken vanuit een bepaald doel en veel tijd kost, maar dat het ook veel oplevert. Want door dit contact kunnen OKA's vragen vanuit de school en de wijk ophalen en daar het eigen aanbod of andere relevante (in)formele partners aan koppelen. Bovendien kunnen de OKA's als ze fysiek aanwezig zijn, ook beter en meer laagdrempelig 'gevonden worden' door ouders of kinderen die hen nodig hebben.^{CCXV}

Preventie in teamoverleggen niet geborgd

Teamleiders richten de overlegstructuren¹⁷³ binnen hun OKT's zelf in. Uit de gesprekken die wij hielden, maken we op dat de afzonderlijke OKT's over het algemeen een werkoverleg en een casuïstiekoverleg hebben.^{CCXVI} Preventie staat niet standaard op de agenda van de werkoverleggen. Datzelfde geldt voor (de voortgang op) het wijkteamplan, waar preventie mogelijk onderdeel van uitmaakt (zie paragraaf 3.4.3). In sommige teams is er - bijvoorbeeld twee keer per jaar - wel een apart overleg over (de voortgang op) het wijkteamplan, al dan niet gekoppeld aan een interne prestatiedialoog. In andere teams wordt de (voortgang op) het wijkteamplan niet teambreed besproken.^{CCXVII} Casuïstiekbesprekingen zijn in principe breed ingestoken; van preventie tot jeugdhulp. In de praktijk merken OKA's dat de nadruk vooral ligt op zware casussen binnen de jeugdhulp en preventie in deze besprekingen naar de achtergrond verdwijnt.^{CCXVIII}

¹⁷³ Hiermee bedoelen we: typen overleggen, overlegfrequentie en welke (sub)groepen professionals bij verschillende overleggen aanwezig zijn.

3.3 Conclusie

In de voorgaande paragrafen vormden we ons een beeld van het aanbod aan preventie in het licht van de gemeentelijke opgave en de instrumenten en werkwijzen die het OKT inrichtte om uitvoering te geven aan preventie. We beschreven in hoeverre de inspanningen en resultaten van het OKT inzichtelijk zijn en beschreven deze op hoofdlijnen.

In deze paragraaf analyseren we dit totaalbeeld in het licht van de gemeentelijke preventieve opgave en presenteren we onze conclusies. Dat doen we aan de hand van verschillende rode draden die we zien in de bevindingen op het geheel van aanbod, resultaten en organisatie-brede inrichting van preventie.

Vanaf 2015 aandacht voor preventie en de ontwikkeling daarvan

Het OKT besteedt vanaf haar oprichting aandacht aan de uitwerking en de ontwikkeling van de preventieve opgave en het aanbod daarbinnen. We zien dat het OKT preventief aanbod heeft ontwikkeld en uitgevoerd en dat ze aandacht heeft voor preventie in een breed spectrum aan instrumenten die de uitvoering ondersteunen: van definitie, algemene werkwijzen en kennisontwikkeling tot aan het registreren en rapporteren over preventieve activiteiten. We zien dat het OKT door de tijd heen moeite doet en stappen zet om zowel het aanbod aan preventie als kennis over preventie en de inbedding van preventie verder te ontwikkelen.

Tegelijkertijd constateren we dat, gezien vanuit de preventieve opgave, de nadruk met name heeft gelegen op de uitwerking van een van de vijf basistaken: opvoed- en opgroei-ondersteuning door middel van preventieve basistrainingen en Informatie en advies. Twee basistaken zijn volgens het OKT ingebed in algemene werkwijzen en twee basistaken worden - bewust en in overleg met de gemeente - vanuit het FPAJ-aanbod (familiegroepsplan¹⁷⁴), niet volledig en met minder prioriteit (deskundigheidsbevordering) uitgevoerd.

Bovendien wordt in de ontwikkeling en uitvoering van de preventieve basistrainingen niet altijd recht gedaan aan de eigen uitgangspunten van Stichting OKT en die van de gemeente. Zo lijkt het aanbod van preventieve basistrainingen voornamelijk bepaald te zijn op basis van in het verleden beschikbaar aanbod (in plaats van op kenmerken van de wijk), zijn niet alle basistrainingen opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies, en zien we verschillen in aantallen en bereik van trainingen over stadsdelen¹⁷⁵/gebieden en doelgroepen (waarbij het de bedoeling is dat iedereen dichtbij huis gebruik kan maken van het aanbod).

Tegenvallende resultaten op Opvoed- en Ondersteuningsactiviteiten

Paragraaf 3.1 liet zien dat er sinds 2015 een neerwaartse trend is van het totaal aantal

¹⁷⁴ Basistaak 2 bestaat uit 'ondersteuning bij opstellen perspectiefplan en familiegroepsplan'.

¹⁷⁵ Die niet zonder meer te verklaren lijken door verschillen in de populatie jeugdigen tussen de stadsdelen (zie paragraaf 3.1.1).

georganiseerde activiteiten (trainingen, Informatie en advies) en de daarmee bereikte deelnemers. De daling is het meest zichtbaar op het gebied van de preventieve basistrainingen. Het bereik van de Informatie en advies-activiteiten fluctueert gedurende de jaren en vertoont in 2022 een opleving.

Opvallend in de cijfers over het bereik van de O&O-activiteiten vinden we het lage bereik op de doelgroep 12+. Over de jaren heen zien we weinig inzet van activiteiten voor deze doelgroep, resulterend in een bijzonder laag bereik (jarenlang rond de 2% van het totaal aantal deelnemers aan trainingen, en tussen de 10 en 20% jongeren onder deelnemers aan Informatie en advies). Als verklaring voor het beperkt aantal georganiseerde trainingen voor jongeren geeft het OKT dat OKA's die trainingen geven zich "minder bekwaam voelen in de uitvoering van dit aanbod". Hierdoor wordt het aanbod minimaal uitgevoerd.^{CCXXIX} Het jarenlange lage bereik vinden we opmerkelijk, gezien het feit dat de 12+-doelgroep al vanaf 2015 een zorgpunt en prioriteit is genoemd door het OKT (zie hoofdstuk 2 en kader). Wij signaleren dat het OKT veel tijd nodig heeft om haar ambities ten aanzien van de 12+-doelgroep te verwezenlijken.

Doelgroep 12+ als prioriteit

Al in 2015 benoemt OKT Amsterdam dat zij 12+'ers beter in beeld wil krijgen.^{CCXX} In 2017 ziet OKT Amsterdam dat de doelgroep 12+ nog nauwelijks bereikt wordt met trainingen en vraagt het om extra investeringen in deze doelgroep om ze wel te bereiken. In 2017 is de leeftijdscategorie '10 jaar en ouder' meegegeven als prioriteit aan joint venture OKT, zie ook paragraaf 2.3.1.^{CCXXI} In 2019, 2020 en 2021 is de doelgroep 12+ als prioriteit opgenomen in de gemeentelijke opdracht.^{CCXXII}

In 2022 is het OKT voornemens om het 12+-aanbod net zo te prioriteren als het 12-aanbod, omdat ze het essentieel vindt om niet alleen mee te denken met scholen maar ook "te kunnen leveren".^{CCXXIII} In 2022 zien we twee trainingen in het vastgestelde aanbod preventieve basistrainingen voor de doelgroep 12+ (beide trainingen werden ook in eerdere jaren al gegeven, zie tabel B2.1) en een stijging van het aantal deelnemende jongeren van 21 in 2021 naar 116 in 2022.

Ook de ongelijke verdeling van de inzet op preventieve activiteiten in de stad valt ons op. Paragraaf 3.1 liet zien dat het aantal, en bereik van preventieve activiteiten (trainingen, advies en informatie) ongelijk is verdeeld over de stad. We signaleren variatie in gerealiseerde activiteiten en bereik zowel tussen teams, als over de jaren heen. Ook suggereren de cijfers over tijdsbesteding dat er grote variatie bestaat in tijdsbesteding aan preventie tussen de teams (paragraaf 3.2.5). Deze ongelijke verdeling van aanbod (en tijdsbesteding) over de stad heen vormt mogelijk een risico voor het uitgangspunt van het OKT dat luidt: "alle Amsterdamse gezinnen, ongeacht de wijk waar ze wonen, kunnen dichtbij huis gebruik maken van het aanbod."^{CCXXIV}

(Tegenvallende) resultaten door OKT verklaard, maar beperkt geanalyseerd

Het OKT benoemt de tegenvallende resultaten (aantallen en bereik van de preventieve

basistrainingen) vanaf 2017 al in verschillende jaarrapportages^{CCXXV} en draagt hiervoor een groot aantal verklaringen aan. De meest genoemde verklaringen betreffen de verbreding en verzwaring van de opdracht^{CCXXVI} en de werkdruk die beide leggen op de preventieve taak.^{CCXXVII} Ook stelt het OKT dat teamleiders niet altijd slagen om goed te blijven sturen op de preventieve taken.^{CCXXVIII} De lage bereikcijfers in 2020 en 2021 worden door het OKT ook verklaard door de invloed van de coronamaatregelen. Los van de hierboven genoemde beschrijvende informatie, zijn we geen rapportages, analyses of onderzoeken tegengekomen waarin diepgaander (cijfermatig) inzicht in (onderdelen van) preventie wordt gepresenteerd. Een nadere ontleding van, of verdieping bij, de aangedragen verklaringen ontbreekt. Hierdoor kan niet worden geanalyseerd en verduidelijkt welke mechanismen mogelijk hebben bijgedragen aan de gerealiseerde resultaten.¹⁷⁶

Tot 2022 preventieve activiteiten beperkt ingebed

Wij signaleren - in lijn met Andersson Elffers Felix (AEF), zie kader - dat de inbedding en borging van preventieve activiteiten ten tijde van de interviews onvoldoende op orde waren. Uit de interviews en uit beschikbare documentatie bleek dat er vóór 2022 weinig of geen structurele aandacht was voor vastlegging van preventieve activiteiten in beschrijvingen van werkprocessen en sturingsinstrumenten. Zo is men in 2022 gestart met het beschrijven van werkprocessen, waren in werkplannen en jaarplannen vóór 2023 gemeentelijke prioriteiten leidend en hadden basistaken - op papier - geen vaste plek. De wijkteamplannen daterend van vóór 2023 verschillen sterk per team: (preventieve) basistaken hadden geen vaste plek en de keuze van prioriteiten verschilde per team.¹⁷⁷ Dit alles wil niet zeggen dat er in de uitvoeringspraktijk geen aandacht was voor preventie. Wel constateren we dat de preventieve activiteiten beperkt waren vastgelegd en daarmee lastig navolgbaar waren.

Recentelijk zijn er op dit gebied de nodige stappen gezet. Deze beschrijven we aan het einde van deze paragraaf onder *Recent grote stappen gezet in vastleggen van preventie in werkwijzen en instrumenten*.

Beperkte borging basistaken volgens AEF

Het rapport naar de contractrelatie tussen OKT en gemeente van AEF noemt ook dat basistaken te weinig geborgd zijn. AEF benoemt dat het OKT zelf niet direct stuurt op de functie-inhoud van haar projectleiders, maar hen inzet om taken en prioriteiten uit de ontwikkelijnen vanuit de gemeente te realiseren. “Doordat er bovenop de

¹⁷⁶ In reactie op het feitelijk wederhoor geeft het OKT aan de preventieve opgave nu te hebben belegd in twee portefeuilles en dat deze - samen met de werkgroep Preventie - zich bezighouden met het monitoren en analyseren van de preventieve opgave. Dit gebeurt volgens het OKT ten behoeve van het eigen inzicht en wordt niet gedeeld met de gemeente (anders dan via (half)jaarverslagen en de bijdrage van het OKT aan de voorbereiding op de bestuursrapportage van de gemeente. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei, 2023.

¹⁷⁷ Dit was een bewuste keuze van het OKT om het voor de teams behapbaar te houden. Het wil niet zeggen dat het OKT de prioriteiten niet uitvoerde. Zie ook paragraaf 3.2.4.

basistaken jaarlijks nieuwe prioriteiten worden vastgesteld, is het gezamenlijke beeld dat het OKT te weinig toekomt aan het borgen van basistaken. Jaarlijkse wissering in ontwikkelijnen zorgt ervoor dat ontwikkelingen niet goed bestendigen. De energie gaat naar jaarlijks nieuwe prioriteiten en de verantwoording daarop.”^{CCXXXIX} En dus niet naar (borging van) basistaken, waaronder die op preventie.

Uitvoering van gemeentelijke preventieve opgave eenzijdig in beeld

Paragrafen 3.2.5 en 3.2.6 lieten zien dat het OKT preventieve activiteiten vanuit twee invalshoeken (vrij uitgebreid en meerjarig) registreert: die van het uitgevoerde O&O-aanbod (aan trainingen, Informatie en advies) en die van tijdsbesteding. We plaatsten wel kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de gegevens uit het dagboekjesonderzoek, die ons inziens door de jaren heen moeilijk vergelijkbaar zijn. De data die beide typen registraties opleveren, krijgen een prominente rol toebedeeld in de jaarrapportages en achterliggende rapportages van het OKT.

Wij constateren dat een deel van de preventieve opgave van de gemeente aan het OKT onderbelicht is in registraties en rapportages en dat er daardoor veel onbekend blijft rondom de uitvoering van en inspanningen op preventie. Waar deze opgave bestaat uit vijf basistaken en incidentele prioriteiten beperkt het zicht zich - in lijn met de beschikbare registraties over het uitgevoerde aanbod - grotendeels tot een deel van één basistaak: activiteiten op opvoed- en opgroei-ondersteuning. De (half)jaarrapportages van het OKT presenteren consistent bereikcijfers rondom het O&O-aanbod. Realisatiecijfers worden wel afgezet tegen eerdere jaren, maar niet geduid in het licht van streefwaarden of doelstellingen. Hierdoor bieden de rapportages beperkt zicht op de uitvoering van de preventieve opgave als geheel.

Inspanningen op het gebied van de overige basistaken worden door het OKT daarentegen niet of beperkt in beeld gebracht.¹⁷⁸ Volgens het OKT zijn deze niet te koppelen aan bepaald aanbod of individuele activiteiten, of worden de basistaken zelf - in overleg met de gemeente - door het FPAJ uitgevoerd (het familiegroepsplan), of wordt er minder prioriteit aan gegeven (deskundigheidsbevordering) (zie paragraaf 3.1.3). Rondom de prioriteiten, waaronder die op het gebied van preventie, wordt eveneens geen systematische informatie verzameld of systematisch gerapporteerd. Er wordt geen volledig beeld gegeven van gerealiseerde inspanningen of acties en prioriteiten worden niet beschouwd in het licht van het werk/jaarplan. Hierdoor blijft het onduidelijk of de beoogde acties zijn uitgevoerd en bieden de rapportages beperkt zicht op de mate waarin voortgang wordt geboekt op de prioriteiten.

¹⁷⁸ Het OKT vult in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan dat de informatie over het versterken van de pedagogische basis niet blijkt uit kwantitatieve gegevens, maar uit kwalitatieve verhalen. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

In de gemeentelijke opdracht is ook aandacht voor outcome-indicatoren doelrealisatie¹⁷⁹, cliënttevredenheid en uitval. Uitval wordt voor de preventieve basistrainingen geregistreerd, maar is de afgelopen jaren niet gerapporteerd.¹⁸⁰ Het OKT heeft recent bij een aantal trainingen voor het eerst cliënttevredenheid uitgevraagd, maar de uitkomsten daarvan worden nog niet gebruikt.^{CCXXX} Op geen van de preventieve activiteiten houdt het OKT gegevens bij over doelrealisatie. Gebrek aan registraties op de indicatoren uit de opdracht heeft tot gevolg dat niet inzichtelijk is in hoeverre het OKT hierop voortgang boekt.

Beperkte duiding en analyses in het licht van preventieve opgave

Bezien vanuit de (veranderlijke) opgave die het OKT uitvoert voor de gemeente en de hiervoor besproken tegenvallende resultaten op de preventieve opgave, hadden we verwacht dat (de uitvoering van) preventie middels onderzoek in beeld zou zijn gebracht. Maar los van de hierboven genoemde beschrijvende informatie zijn we geen rapportages, analyses of onderzoeken tegengekomen waarin diepgaander (cijfermatig) inzicht in (onderdelen van) preventie wordt gepresenteerd. Zo zijn, bijvoorbeeld, verschillen in activiteiten en resultaten tussen teams (zie paragraaf 3.1) niet of nauwelijks nader in beeld gebracht¹⁸¹ en is door de tijd heen niet precies bekend welke ontwikkelingen zich om welke redenen voordoen binnen de tijdsbesteding aan preventie (zie paragraaf 3.2.5). Doordat een nadere ontleding van, of verdieping bij de aangedragen verklaringen ontbreekt, kan niet worden geanalyseerd en verduidelijkt welke mechanismen mogelijk hebben bijgedragen aan de gepresenteerde resultaten en (de voortgang op) de gemeentelijke preventieve opgave. De gesprekken met het OKT wekken bij ons de indruk dat het aan tijd en ruimte heeft ontbroken om diepgaand te reflecteren op de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk.^{CCXXXI} Daarnaast zien we dat beschikbare registraties dusdanig zijn ingericht dat het niet gemakkelijk is om eenduidige verdiepende analyses uit te voeren. Dit alles maakt dat het OKT beperkt zicht heeft op de uitvoering van de opdracht.

Recent grote stappen gezet in vastleggen van preventie in werkwijzen en instrumenten...

We zien dat het OKT in de afgelopen twee jaar tal van veranderingen heeft ingezet die ten doel hebben om de uitvoering van de preventieve taken beter te waarborgen. We zien dat er recent grote stappen zijn gezet met het inkaderen van preventieve activiteiten in werkwijzen en instrumenten: er zijn werkprocessen vastgesteld en vastgelegd, het trainingsaanbod werd opnieuw vastgesteld - inclusief richtlijnen, normstellingen (streefaantallen) en ontwikkelpunten, de 30%-norm is geformaliseerd in het jaarplan van Stichting OKT, en voor het jaarplan en de wijkteamplannen zijn nieuwe formats opgesteld waarin expliciete aandacht is voor de uitvoering van de preventieve (basis)taken.

¹⁷⁹ In hoofdstuk 2 constateerden we al dat de gemeente geen doelen heeft geformuleerd, maar doelrealisatie is wel in de gemeentelijke opdracht opgenomen als indicator.

¹⁸⁰ Tot en met 2018 rapporteerde het OKT Amsterdam in de jaarrapportages wel over uitval.

¹⁸¹ Bijvoorbeeld of en in hoeverre verschillen tussen stadsdelen in gerealiseerd aanbod en bereik van preventieve basistrainingen relateren aan het aandeel (kwetsbare) jeugdigen of gezinnen in de stadsdelen.

Andere stappen zijn (nog) gaande of worden in de nabije toekomst genomen. De werkprocessen die in het eerste kwartaal van 2023 zijn vastgesteld en vastgelegd^{CCXXXII} worden gedurende 2023 geïmplementeerd.^{CCXXXIII} Pilots voor deze implementatie zijn gestart. Daarnaast worden werkbegeleiders toegevoegd aan de formatie die de professionals zullen ondersteunen. In het *Jaarplan 2023* uit Stichting OKT het voornemen om een aantal ontwikkelingen meer diepgaand in beeld te brengen. Een voorbeeld hiervan is het beter inzichtelijk maken van wat Stichting OKT binnen preventie doet.^{CCXXXIV}

... maar preventieve basistaken nog niet allemaal uitgewerkt

We constateren dat er door het OKT in 2023 met de nieuwe formats voor en streefwaarden in het jaarplan en de wijkteamplannen een omslag is gemaakt naar een actievere sturing op te leveren prestaties en inspanningen op de preventieve opgave. Tegelijkertijd zien we dat niet alle preventieve basistaken expliciet worden meegenomen in deze uitwerkingen. De recente beweging richting meer (schriftelijke) vastlegging van preventieve taken in werkwijzen en instrumenten voor preventie richt zich, gezien vanuit de preventieve opgave en basistaken, (wederom) voornamelijk op de trainingen, en daarnaast op werken en samenwerking in de wijk. Het zwaartepunt van de vertaling van de gemeentelijke opgave in het jaarplan ligt nog altijd op de gemeentelijke prioriteiten.¹⁸²

Op het gebied van de registratie en monitoring van de andere preventieve basistaken en de geldende outcome-indicatoren zien wij geen voorgenomen betekenisvolle initiatieven van het OKT.¹⁸³¹⁸⁴ We zien hierin het risico dat het brede palet aan preventieve inspanningen van het OKT (zoals Wijkgerichte preventie) beperkt inzichtelijk zal blijven, zowel qua inhoud als qua tijdsbesteding. Dat is spijtig, zeker gezien de potentie die het tijdsbestedingsonderzoek in verbeterde vorm in zich heeft om het geheel aan preventieve activiteiten goed te monitoren.

4 Ervaren belemmeringen en risico's in de uitvoering

In dit hoofdstuk staan we stil bij de belemmeringen en risico's die worden ervaren in de uitvoering van de preventieve opgave. We brengen deze belemmeringen en risico's in

¹⁸² In haar reactie op het feitelijk wederhoor geeft het OKT aan medewerkers op het gebied van preventie meer 'houvast' te bieden door werkbegeleiding, een nieuw trainingsaanbod op wijkgericht werken, en bestaand trainingsaanbod voor de professionals in het kader van een Leerlijn. Bron: OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.

¹⁸³ Wel is er rondom de outcome-indicatoren (wederom) het voornemen om deze met de gemeente verder te ontwikkelen.

¹⁸⁴ Het OKT geeft in haar reactie op het feitelijk wederhoor aan het belang van monitoring te onderschrijven, maar de registratiedruk niet te willen opvoeren. Het OKT is zich bewust van de tekortkomingen van het tijdsbestedingsonderzoek en geeft de wens aan "om ook op dit onderdeel betekenisvolle indicatoren te ontwikkelen, evenals een te ontwikkelen verhalendatabank, om op gestructureerde wijze kwalitatieve informatie op te halen, [te] analyseren en [te] delen." Daarnaast benadrukt het OKT de complexiteit van het in beeld brengen van basistaken preventie anders dan trainingen en themabijeenkomsten.

beeld vanuit het perspectief van het OKT. We nemen de ervaringen van de OKA's als uitgangspunt. We vullen deze aan met ervaringen van leidinggevendenden, het management van Stichting OKT, en van hun JGZ-collega's.

We hebben op basis van onze dataverzameling en analyse zes belemmeringen en risico's gedestilleerd die alle de uitvoering van de preventieve opgave raken. In paragrafen 4.1 tot en met 4.6 beschrijven we deze belemmeringen. Per belemmering (risico) geven we weer wat de professionals ervaren en hoe dit volgens hen van invloed is op de uitvoering van de preventieve opgave. Indien er kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn die iets zeggen over de ervaren belemmering, dan presenteren we deze ook. Ten slotte geven we weer of de ervaren belemmering recent of al langer speelt en in hoeverre er door het OKT - al dan niet samen met andere partijen - maatregelen genomen zijn om de belemmering te verminderen.

In de conclusie (paragraaf 4.7) beantwoorden we de deelvraag:

Welke knelpunten en risico's belemmeren de Ouder- en Kindteams in het uitvoeren van hun preventieve taak (en het behalen van de resultaten)?

De deelvraag richt zich op het inventariseren van belemmeringen en is daarmee beschrijvend van aard. In de beantwoording van deze vraag constateren we dat professionals zes overkoepelende belemmeringen ervaren: preventie en jeugdhulp zijn lastig te verenigen, druk vanuit de (ver)brede opgave, verschillen tussen OKA's in omgang met preventie, verloop en verzuim, onduidelijkheid over de positionering van het OKT en de herverdeling van capaciteit. Alle zes de belemmeringen brengen risico's met zich mee voor de tijdsbesteding aan en kwaliteit van preventie en, in het verlengde daarvan, voor het zicht op de wijk en het bereik van preventie. Vijf belemmeringen zijn direct te relateren aan de gemeentelijke opdracht aan het OKT en de door de gemeente gewenste werkwijze. Alleen voor de belemmering 'verschillen tussen OKA's in omgang met preventie' is dat niet het geval. De belemmeringen zijn niet nieuw, maar werden alle al eerder gesignaleerd door het OKT. Op verschillende belemmeringen zijn door het OKT ook acties ondernomen.

4.1 Preventie en jeugdhulp zijn lastig te verenigen

Omdat jeugdhulp en preventie beide onderdeel zijn van de gemeentelijke brede opdracht aan het OKT en alle OKA's vanuit de generalistische basis^{CCXXXV} vorm en inhoud geven aan jeugd- en gezinsondersteuning^{CCXXXVI}, bestaan de werkzaamheden van (vrijwel) iedere OKA uit een combinatie van jeugdhulpzaken en -activiteiten en preventieve activiteiten. De OKA's ervaren dat het in de dagelijkse realiteit lastig is om beide onderdelen van de gemeentelijke opdracht te combineren.

Preventie is anders van aard dan jeugdhulp

Werkzaamheden en activiteiten die bij preventie horen, verschillen in aard van de

werkzaamheden en activiteiten die horen bij jeugdhulp, volgens OKA's. Preventieve activiteiten vragen om stabiliteit en planbaarheid: om vertrouwen op te bouwen is het belangrijk om met regelmaat - en het liefst op vaste momenten - je gezicht te laten zien (bij Wijkgerichte preventie en het opbouwen van netwerken). Trainingen en activiteiten moeten op voorhand worden ingepland.^{CCXXXVII} Voor het uitvoeren van jeugdhulpactiviteiten is flexibiliteit daarentegen van groot belang. OKA's ervaren jeugdhulp als lastig planbaar: het is lastig om in te schatten wat er tijdens een afspraak met een gezin van je gevraagd gaat worden en hoeveel tijd je daarvoor nodig hebt. En als zich een crisissituatie voordoet, moet een OKA snel - zo niet direct - handelen.^{CCXXXVIII}

Gevolgen voor de uitvoering van preventieve activiteiten

OKA's ervaren dat beide taken zich lastig laten verenigen in hun werk en dat preventie over het algemeen het onderspit delft.^{CCXXXIX} Ondanks dat iedereen preventie hoog in het vaandel heeft staan en OKA's ervan doordrongen zijn dat preventieve activiteiten een cruciaal onderdeel zijn van hun werk, geven ze aan dat preventie als eerste afvalt als zich binnen de jeugdhulptaak urgentere of complexere problematiek voordoet.^{CCXL} De kans dat daar iets misgaat is immers groter. En wanneer dit gebeurt, kan dat grote gevolgen hebben voor zowel een gezin als voor de hulpverlener.^{CCXLI} Door urgente situaties in de jeugdhulp worden preventieve trainingen wel eens gecancelled - of slechts met één trainer gegeven in plaats van de gebruikelijke twee.^{CCXLII} Ook wijkgerichte preventieve activiteiten - zoals het aansluiten bij de Voedselbank om ter plekke vragen te beantwoorden over opvoeden en opgroeien, kunnen soms niet worden voortgezet door een OKA omdat ander werk voorgaat.^{CCXLIII}

Naast dat de jeugdhulp voorgaat in de dagelijkse werkzaamheden, werkt de beperkte planbaarheid van jeugdhulp ook door in de organisatie van preventieve activiteiten. Zo willen OKA's zich minder graag op voorhand voor een training van een x-aantal weken vastleggen, omdat dit hen beperkt in de flexibiliteit die nodig is voor de werkzaamheden binnen jeugdhulp.^{185CCXLIV} Hierdoor kan volgens professionals de kwaliteit van het trainingsprogramma achteruitgaan.^{CCXLV}

Belemmering al langer ervaren

De kwetsbaarheid van de preventietaak wordt al langer benoemd. In een evaluatie van het OKT - destijds nog georganiseerd als joint venture - uit 2016 signaleerden de onderzoekers dat sommige geïnterviewden het gevoel hadden dat de taken preventie en welzijn ondergesneeuwd raakten in relatie tot acute of specialistischer zaken (indiceren, verwijzen).^{CCXLVI}

Discrepancie tussen ervaren knelpunt en cijfers over tijdsbesteding

De ervaren kwetsbaarheid van preventie wordt niet cijfermatig ondersteund; in de hiervoor genoemde evaluatie constateerden de onderzoekers dat er in 2016 niet minder tijd besteed werd aan de preventietaak.^{CCXLVII} Ook wij lieten in hoofdstuk 3 zien dat de

¹⁸⁵ Waar situaties vaak vragen om zo snel mogelijk contact met het gezin of contact en overleg met andere betrokken partijen.

dagboekjesonderzoeken een vrij stabiele tijdsbesteding aan preventie tonen, zowel vanuit Stichting OKT als vanuit de OKA's, die in de afgelopen jaren wel langzaam minder werd.

Het management geeft als mogelijke verklaring voor het verschil tussen de tijdsbesteding aan preventie zoals gerapporteerd in de dagboekjesonderzoeken en de ervaren tijdsbesteding dat OKA's grote druk beleven vanuit hun jeugdhulptaken (meer complexe mpg-casussen, wachtlijsten in de specialistische jeugdhulp). Dit zou volgens het management mogelijk het gevoel veroorzaken dat er minder tijd is voor preventie.^{CCXLVIII} Gezien het in hoofdstuk 3.2.5 geconstateerde beperkte zicht op wat er plaatsvindt binnen de tijdsbesteding aan preventie, vinden we deze verklaring vrij mager. Het OKT geeft in reactie op het feitelijk wederhoor aan dat ze op verschillende manieren heeft getracht, en nog altijd tracht, de oorzaak van de discrepantie en van de ervaren werkdruk in beeld te brengen. Gezien de urgentie en de ernst die spreekt uit de ervaringen van de OKA's, vinden we dit op zijn plaats.

4.2 Druk vanuit de (ver)brede opgave

Steeds meer taken door (ver)brede opdracht en spilfunctie

Door het verbreden van de jeugdhulptaak binnen de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT met multiprobleemgezinnen (voormalig SamenDoen) en veiligheidskasussen (preventieve jeugdbescherming), hebben OKA's nu te maken met meer gezinnen die hun ondersteuning nodig hebben en met complexere hulpvragen. Hun hulpverleningstaken zijn hierdoor zwaarder geworden.^{CCXLIX} Bovendien werd het OKT als 'spil' direct en indirect geraakt door verschillende ontwikkelingen in het bredere jeugd(zorg)veld. Volgens de OKA's nam de hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden hierdoor alleen maar toe, en zij ervoeren dit als een knelpunt^{CCL}

Qua inhoudelijke werkzaamheden bemerken de OKA's dat het grootste deel van hun tijd en aandacht gaat naar veiligheidskasussen en het zelf verlenen van (complexe) jeugdhulp en niet naar preventie.^{CCLI} Daarbovenop ervaren professionals dat het lastig is om zowel landelijke ontwikkelingen als ontwikkelingen binnen de gemeente bij te houden (zie kader) en dat het veel werk is om bijbehorende veranderende werkwijzen te ontwikkelen, eigen te maken en in te bedden. Ook daar is tijd voor nodig^{CCLII}; tijd die niet besteed kan worden aan preventie.^{CCLIII}

Veelheid aan ontwikkelingen en veranderingen

Professionals benoemen dat er “zoveel is waar je iets mee moet”^{CCLIV}; de ontwikkelingen in de specialistische jeugdhulp en het veiligheidsdomein, de wachtlijsten in het brede jeugddomein, maatschappelijke problemen, het invoeren van en ook weer stoppen met een nieuwe werkwijze met perspectiefplannen en SPIC-systeem, wijzigingen in de toegang tot specialistische jeugdhulp, bijdragen aan het opzetten en ontwikkelen van de buurtteams, stelsel-brede ontwikkelopgaven, wisselingen in door de gemeente gecontracteerde partijen en partners waarmee OKT-medewerkers samenwerken en de Masterplannen.^{CCLV}

Vraag naar jeugdhulp door OKT neemt toe

De vraag naar jeugdhulp van het OKT is in de afgelopen jaren toegenomen als gevolg van de wachtlijsten bij specialistische jeugdhulporganisaties. Dit komt doordat de OKA's overbruggingszorg verlenen aan cliënten die (nog) niet bij een aanbieder terecht kunnen.^{CCLVI} Ook zijn er wachtlijsten bij de GI (gecertificeerde instellingen) voor jeugdbescherming (en jeugdreclassering); dit maakt dat gezinnen langer bij het OKT blijven. Bovendien bepaalde de gemeente dat het OKT een hoger percentage jeugdhulp zelf moet oppakken. Hiermee zijn de taken van OKA's binnen de jeugdhulp over de tijd in aantal gegroeid. Ook zijn er volgens professionals door corona andersoortige problematieken bijgekomen waarvoor hulp verleend moet worden, zoals eenzaamheid en somberheid onder jeugdigen.^{CCLVII}

Groeiende werkdruk

De toename van taken en de vraag naar jeugdhulp, gecombineerd met de verzwaring van het takenpakket van OKA's, worden weerspiegeld in de ervaren werkdruk door medewerkers van het OKT.^{CCLVIII} Deze nam toe van 6,8 in 2018, naar 7,9 in het najaar van 2020 (op een schaal van tien), volgens het eigen meetinstrument van het OKT.^{CCLIX} Dit wordt gestaafd door de gesprekken die wij voerden; door vrijwel alle geïnterviewde OKT-medewerkers wordt een hoge werkdruk ervaren. OKA's vragen zich af of het haalbaar en realistisch is om alle taken uit te voeren.^{CCLX} Ook teamleiders en het management geven aan dat er een grens zit aan wat een individu kan behappen: én het samenwerken in de wijk én het aanbieden van trainingen, informatie en advies én het verlenen van jeugdhulp.^{CCLXI}

Negatieve gevolgen voor uitvoering van preventieve opgave

Door de toegenomen complexiteit van hulpvragen besteden OKA's meer tijd per gezin aan jeugdhulp en blijven deze gezinnen ook langer bij de OKA's.^{CCLXII} Bij een gelijkblijvende caseload, blijft er per saldo minder tijd over voor preventie.^{CCLXIII} Bovendien hebben ze een grotere caseload door de verbrede opdracht en overloop vanuit de jeugdhulpaanbieders, zo stellen de OKA's. Hierdoor blijft er in de beleving van de OKA's nog minder tijd om aan preventie te besteden.^{CCLXIV}

OKA's ervaren - tot hun spijt¹⁸⁶ - dat ze tekortschieten op het vlak van preventie; dat ze 'kleine problemen niet klein kunnen houden' en dat hun voeling met de wijk minder wordt.^{CCLXV} Ook een teamleider geeft een soortgelijke boodschap af: "Door de complexe problematiek [binnen jeugdhulp, RMA.] moeten we als team constant blijven evalueren of de huidige werkplannen nog werkbaar zijn. Preventie valt er dan helaas vaak vanaf. En als preventie overeind blijft, dan valt het organiseren van activiteiten op scholen, of activiteiten samen met het Buurtteam, af. Ook die kosten veel tijd"^{CCLXVI} (zie kader).

¹⁸⁶ Ze vinden dit lastig, omdat ze menen dat door de inzet van preventie juist zwaardere (jeugdhulp) casussen kunnen worden voorkomen.

Deze 'zachte' - niet-cijfermatig onderbouwde - signalen dat de preventieve taak 'ondergesneeuwd' raakt, sluiten aan bij de in hoofdstuk 3.1 beschreven dalende cijfers over georganiseerde activiteiten binnen en bereik van het preventieve aanbod.

Tijd is belangrijkste voorwaarde voor preventie^{CCLXVII}

Tijd is volgens de OKA's de belangrijkste randvoorwaarde om de preventieve werkzaamheden goed te kunnen uitvoeren. In zijn algemeenheid valt of staat preventie met het opbouwen van vertrouwen. Om vertrouwen op te bouwen is tijd nodig; om elkaar te leren kennen, om er (fysiek) te zijn op voorspelbare momenten (zoals bij een spelinloop in de wijk) en vervolgens om passende preventieve ondersteuning te ontwikkelen en in te zetten.

In het wijkgerichte werken is (ook) tijd nodig om de wijk te leren kennen. Enerzijds gaat het daarbij om het maken (en houden) van verbinding met (doel)groepen in de wijk en het leren kennen van hun vragen en behoeften. Anderzijds gaat het om het aansluiten bij en relaties opbouwen met bestaande (in)formele organisaties en netwerken in de wijk. Het opbouwen van verbinding en relaties - met (doel)groepen en/of met partners in de wijk - is een belangrijke opmaat voor het daadwerkelijk kunnen ondersteunen van groepen en/of individuen. Door de aansluiting bij partijen in de wijk en door zelf aanwezig en zichtbaar te zijn in de wijk en op scholen, hopen de OKA's uiteindelijk ouders of jongeren te kunnen bereiken die ondersteuning nodig hebben.

Belemmering over druk vanuit (ver)brede opgave is al langer bekend en gecommuniceerd

Het management heeft de spagaat die men ervaart ten aanzien van preventie binnen de (ver)brede opdracht al eerder onderkend. In de jaarrapportages gaf het OKT diverse signalen af richting de gemeente dat de preventieve taak gevaar liep (zie kader). Ook in prestatiedialogen gaf het OKT dit signaal af.^{CCLXVIII} In 2022 signaleerde het management dat het de teams onvoldoende lukt om het vastgestelde aanbod van preventieve basistrainingen in de gehele stad goed uit te voeren.^{CCLXIX}

Signalen over druk vanuit de (ver)brede opdracht in jaarrapportages

2016: Signaal dat het OKT mee moet gaan in continue bewegingen binnen het bredere stelsel door het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen, en het bijstellen van ambities en prioriteiten.^{CCLXX}

2017: Signaal dat er minder tijd is voor preventie door de brede opgave. Focus op verband tussen een groeiend aantal jeugdigen met jeugdhulp en wachtlijsten in de gespecialiseerde jeugdhulp en een afnemende tijdsbesteding aan preventie door het OKT.^{CCLXXI}

2018: Signaal dat nieuwe werkwijze rondom verwijzingen binnen jeugdhulp ten koste kan gaan van het organiseren van themabijeenkomsten en trainingen en het in contact komen met potentiële deelnemers.^{CCLXXII}

2020: Signaal dat vanuit de teams vaker en intensiever - en daarmee over een langere periode - contact is met jeugdigen en ouders en dat de ernst van de problematiek in gezinnen en bij jongeren toeneemt, en dat het wijkgericht werken en de preventieve taken in gevaar komen. Toenemende druk in teams.^{CCLXXIII}

2021: OKT vraagt om continuïteit in de opdracht, zodat ze de preventieve taak kan blijven waarmaken en verder kan werken aan de prioriteiten.^{CCLXXIV}

4.3 Verschillen tussen OKA's in omgang met preventie

OKA's ervaren veel ruimte om hun (brede) werkzaamheden in te vullen naar hun eigen taakopvatting. Uit de gesprekken blijkt dat de OKA's vinden dat de uitvoering van preventie erg afhankelijk is van de inzet en invulling door individuele professionals.^{CCLXXV} De OKA's zien (ongewenste) verschillen in de mate waarin hun collega's in de dagelijkse uitvoering tijd en aandacht besteden aan preventieve taken. Deze verschillen relateren ze aan verschillen in affiniteit met en kennis van preventie. Deze individuele verschillen worden niet opgeheven of beheerst binnen teams of de organisatie als geheel.

Verschillen tussen OKA's in affiniteit met en kennis van preventie

De aandacht die door een afzonderlijke professionals wordt gegeven aan preventie is volgens de OKA's onder andere afhankelijk van de affiniteit en bekendheid met de uitvoering van de preventieve taak. Omdat OKA's van elkaar verschillen in professionele achtergrond, verschilt ook hun interesse in, kennis van en ervaring op het gebied van preventie.^{CCLXXVI} De OKA's die wij spraken maken met name onderscheid tussen collega's met een welzijnsachtergrond - over het algemeen met interesse in en kennis van preventie - en collega's met een jeugdhulpachtergrond - over het algemeen met minder interesse in en kennis van preventie.

De OKA's signaleren het risico dat degenen die minder affiniteit hebben met preventie, daar (onbewust) minder aandacht aan besteden. Bovendien signaleren de OKA's dat het preventieve werk soms nogal onderschat kan worden door professionals die beperkte kennis hebben van preventie: "Er komt veel bij kijken [...] je doet het er niet 'zomaar even bij'".^{CCLXXVII}

De verschillen tussen OKA's in affiniteit met en kennis van preventie kunnen ertoe leiden dat preventieve activiteiten niet (afdoende) of niet op de juiste manier worden ingezet. Wanneer preventie niet goed op iemands netvlies staat, schiet het er gemakkelijk bij in.^{CCLXXVIII} En wanneer iemand niet (genoeg) bekend is met wat het preventief werken inhoudt, is het lastig dit in het dagelijkse werk op een goede manier aan te pakken. Dat geldt voor bestaande medewerkers, maar zeker ook voor nieuwe medewerkers. Vooral als die een achtergrond in jeugdhulp hebben, waardoor ze over het algemeen nog niet zo veel van preventie weten.^{CCLXXIX}

De professionals ervaren vanuit de OKT-organisatie niet altijd de sturing of handvatten die in de uitvoering zouden kunnen helpen om onwenselijke individuele verschillen ten

aanzien van preventie - en daaruit volgende risico's - te beheersen. Ten tijde van de interviews missen professionals (en teamleiders) bijvoorbeeld duidelijkheid over algemene werkprocessen en taakprofielen: "Wat mag of moet een OKA wel of niet doen? Iedereen moet een generalistische basis hebben, maar wat is dat nu precies?"^{CCLXXX} Rndom de preventieve opgave vragen OKA's zich af hoe de scheiding in preventieve werkzaamheden ligt tussen JGZ-professionals en OKA's.^{CCLXXXI} En waar de OKA's voor hun teams wel recente richtlijnen zien voor de tijdsbesteding aan preventie, ervaren ze die als weinig sturend in de uitvoeringspraktijk: "... ze [de teamleiders en teams, RMA] worden er niet op afgerekend als ze de streefwaarden niet halen."^{CCLXXXII} Het bestaan van individuele verschillen en ontbreken van handvatten of kaders die deze verschillen beheersen, brengt het risico met zich mee dat er onwenselijke variatie ontstaat in de mate waarin en manier waarop preventieve activiteiten worden ingezet.^{CCLXXXIII}

Belemmering al langer bekend, OKT verricht hier recent veel inspanningen op

In 2019 werd al geconstateerd dat preventie veelal ervaren werd als een individuele verantwoordelijkheid en dat er verschillen waren in de omgang met preventie tussen collega's met verschillende achtergronden (jeugdhulp versus welzijn). Bovendien signaleerde men destijds dat OKA's met een welzijnsachtergrond meer jeugdhulptaken leken over te nemen dan andersom. In het verlengde daarvan werden acht adviezen opgesteld, onder meer over de noodzaak om Wijkgerichte preventie beter in te bedden in de planvorming, uitvoering en "in het geheel aan taken".^{CCLXXXIV} Ook in een onlangs uitgevoerd onderzoek naar de contractrelatie tussen OKT en de gemeente Amsterdam bleek dat werkprocessen in zijn algemeenheid een betere uitwerking verdienden.^{CCLXXXV} En in de *Evaluatie samenwerking OKT en JGZ 2022* werd geconstateerd dat onduidelijk was hoe de opdracht om 'generalistisch te werken' moet worden uitgelegd (hoe daar gezamenlijk aan gewerkt wordt en wat ieders rol daarin is). Bovendien zorgt een gebrek aan kaders op dit moment voor onduidelijkheid en onzekerheid over de taakverdeling tussen OKA's en de JGZ-collega's.^{CCLXXXVI}

Zoals we ook constateerden in hoofdstuk 3.2, is het OKT momenteel op verschillende vlakken actief om ongewilde kennisverschillen tussen professionals te ondervangen (met scholing en werkbegeleiding^{187CCLXXXVII}) en om de uitvoering van haar taken - waaronder de preventieve opgave - te voorzien van meer structuur.^{188CCLXXXVIII} Uit het *Jaarplan 2023* spreekt eveneens de ambitie om de uitvoering van preventie meer in te kaderen. Zo wordt aangegeven dat er per team/stadsdeel concrete afspraken zullen worden gemaakt over de

¹⁸⁷ Het OKT is sinds 2020 bezig met het scholen van professionals in de generalistische basis en jaarlijks wordt per team bekeken of het de juiste mix van kennis en kunde in huis heeft. In 2023 is het OKT gestart met individuele werkbegeleiding in een aantal teams, waarin werkbegeleiders onder meer meedenken over de invulling van het wijkgericht werken.

¹⁸⁸ In 2022 startte het management een traject waarin werkprocessen en taakprofielen worden uitgeschreven. Werkprocessen zijn in het eerste kwartaal van 2023 vastgesteld en vastgelegd, en worden gedurende 2023 geïmplementeerd. Ook werkt Stichting OKT aan de implementatie van adviezen om de organisatie, facilitering en aansturing van de preventieve basistrainingen te verbeteren.

sturing op de kwantitatieve norm voor uitvoering preventie (30% van de inzet) en men beter inzichtelijk wil maken wat er binnen preventie gedaan wordt.^{CCLXXXIX}

4.4 Verloop en verzuim treffen preventietaken

Verloop en verzuim worden als problematisch ervaren door professionals en het management. Het verloop en verzuim (zie kader) belemmeren het OKT in de uitvoering van haar taken in de volle breedte.

Cijfers over verloop en verzuim

In 2021 is er binnen het OKT sprake van een hoog personeelsverloop. In 2021 nam het OKT 52 nieuwe medewerkers aan (47,4 fte) en er gingen 67 medewerkers uit dienst (54,2 fte). Waar in 2019 en 2020 het aantal fte groeide^{CCXC}, daalde in 2021 het totaal aantal medewerkers met 7 fte (van 475 naar 468 fte).^{189CCXCI}

De verzuimcijfers liggen al enkele jaren ruim boven het nagestreefde niveau van 4% en er is sprake van een stijgende trend.^{CCXCII} Langdurig verzuim heeft een hoog aandeel in de verzuimcijfers.¹⁹⁰¹⁹¹ In 2022 bedroeg het verzuim percentage 7%.^{CCXCIII}

Het management signaleert dat er onvoldoende capaciteit is om de spilfunctie uit te voeren.^{CCXCIV} De preventietaken lijken echter relatief het zwaarst te worden getroffen, volgens verschillende geïnterviewde professionals. Zij geven aan dat de preventietaken zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht onder druk komen te staan als gevolg van verloop en verzuim; capaciteit schiet tekort (zie kader) en kennis verdwijnt uit de organisatie.^{CCXCV}

"Door tekort aan collega's is er minder tijd voor preventie werkzaamheden, omdat de hulp aan gezinnen met meervoudige hulpvragen (al dan niet complexere hulpvragen) voor gaat."^{CCXCVI}

"Er zijn OKT's die als gevolg van verloop meer dan gehalveerd zijn. In dat geval hebben andere teams deels taken opgepakt. Het resultaat van zo'n situatie is dat preventie er als eerste voor een deel bij inschiet."^{CCXCVII}

Medewerkers die het OKT verlaten hebben, zijn volgens de organisatie (nog) niet vervangbaar gebleken door medewerkers met dezelfde specifieke kennis en kunde op gebied van preventie en basistrainingen.^{CCXCVIII}

¹⁸⁹ Het is ons niet bekend hoe het aantal vertrekkende en aangenomen medewerkers verdeeld is over verschillende typen medewerkers (zoals OKA's, jeugdpsychologen en meer ondersteunende functies).

¹⁹⁰ Hierbij merkt het OKT in 2019 het volgende op: "In het huidige verzuim zitten ook medewerkers die al (langdurig) ziek waren op het moment dat zij in dienst kwamen van de Stichting."

¹⁹¹ Corona heeft niet geleid tot een toename van het ziekteverzuim bij Stichting OKT. Bron: Ouderen Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2020*, p. 26.

Verbrede opdracht oorzaak van vertrek

De taakverbreding en -verzwaring van de OKT's worden als belangrijke oorzaken van het hoge verloop en verzuim onder medewerkers van het OKT genoemd, zowel door professionals als management.^{CCXCIX} De (verbrede) taken op het gebied van multiprobleemgezinnen, veiligheid en jeugdbescherming (zie paragraaf 4.2) brengen een andere (zwaardere) doelgroep, manier van werken en benodigde competenties met zich mee.^{CCC} Dit spreekt niet elke OKA aan. OKA's signaleren dat professionals het OKT verlaten vanwege de taakverbreding - juist ook degenen met veel kennis over en affiniteit met preventie.^{CCCI}

Knelpunt in verleden ook benoemd, OKT zet in op vasthouden personeel

Capaciteitstekorten zijn voor het OKT niet nieuw. In 2015 was de beschikbaarheid van trainers een van de belemmeringen op basis waarvan het OKT een laag ervaren bereik van de basistrainingen rapporteerde.^{CCCII} In 2018 werd het risico signaleerd dat uitval van trainers direct zou zorgen voor een daling van het aantal trainingen, omdat trainers vaak meerdere typen trainingen gaven.^{CCCIII} In verschillende jaren wordt in de prestatiedialoog en in de jaarrapportage aandacht besteed aan capaciteitstekorten als gevolg van verzuim en verloop.^{CCCIV} Vanaf 2020 richt het OKT zich expliciet op het versterken van veerkracht en vitaliteit, besteedt zij specifieke aandacht aan doorontwikkeling en vasthouden van personeel en doet ze extra inspanningen om professionals te werven.^{CCCV}

4.5 Onduidelijkheid over positionering OKT

Vanuit verschillende perspectieven zijn er zorgen over de positionering van het OKT. Het betreft onduidelijkheid in de positionering richting de doelgroep en richting andere partijen in het veld, waaronder FPAJ en scholen.

Onbekendheid en onduidelijkheid bij doelgroep is risico voor laagdrempeligheid

De eerste zorg betreft positionering van het OKT richting de doelgroep: is het OKT voor ouders en jeugdigen zichtbaar genoeg en weten zij waar het OKT voor is? Verschillende geïnterviewde medewerkers hebben de indruk dat de bekendheid van het OKT en de OKA's naar de doelgroep (ouders en jeugdigen) niet optimaal is.¹⁹² Dat maakt dat de doelgroep niet zonder meer aanklopt bij het OKT wanneer zij een vraag hebben over opvoeden en opgroeien.

"Veel ouders weten niet precies wat het OKT wel en niet doet. Het zou mooi zijn als hier een beter overzicht voor zou zijn."^{CCCVI}

"Ik denk dat de bekendheid van de OKA's in zijn algemeen gering is. De naam 'ouder- en kindadviseur' is vaag voor ouders. Het woord 'adviseur' is heel generalistisch. De gemiddelde bewoner weet niet wat hun werk inhoudt."^{CCCVII}

¹⁹² De naamsbekendheid van het OKT onder Amsterdammers steeg tussen 2017 en 2019 van 34% naar 47%. Na 2019 wordt over de naamsbekendheid door het OKT en de gemeente niet meer gerapporteerd in jaarrapportages (OKT) of bestuursrapportages (gemeente).

Naast de algemene onbekendheid is volgens sommige professionals de positionering van het OKT en OKA's - als een organisatie en professionals die náást de ouders en kinderen staan - onduidelijker geworden. Dat komt - vanuit de gemeentelijke opdracht - door de verbreding van het takenpakket binnen de jeugdhulp naar het veiligheidsdomein. Het veiligheidsdomein wordt volgens hen door ouders geassocieerd met drang, dwang en uithuisplaatsingen. Dit straalt mogelijk af op de andere taken van het OKT. De professionals vrezen met name voor de laagdrempeligheid van hun preventieve werkzaamheden en het preventieve aanbod. Het risico bestaat dat ouders zich minder snel tot het OKT durven wenden. En dat - als ze dat wel doen - het voor OKA's moeilijker is om een vertrouwensband op te bouwen, terwijl dat voor preventie juist zo belangrijk is.^{CCCVIII}

"Ik vraag me af of ouders openheid gaan blijven geven en zich kwetsbaar op durven stellen wanneer ze weten dat we ook betrokken zijn bij zwaardere gezinsproblematiek die niet altijd meer op vrijwillige basis is."^{CCCIX}

Onduidelijkheid bij partners is risico voor samenwerking en zicht op de wijk

Professionals zien de onduidelijkheid over de positionering van het OKT ook bij de netwerkpartners. De spilfunctie van het OKT binnen het preventieve veld vraagt om intensieve samenwerking en het opbouwen van netwerken met een groot aantal (in)formele organisaties in de wijk.¹⁹³ Professionals zijn bezorgd of binnen deze samenwerkingen - met FPAJ, de sociale basis en scholen - voldoende duidelijkheid bestaat over de rol, functie en expertise van het OKT.^{CCCX194195} Het management signaleert dat de samenwerkingen in de praktijk een zoektocht zijn, onder meer omdat onvoldoende duidelijk is welke opdracht partijen van de gemeente hebben meegekregen en hoe deze met elkaar samenhangen.^{CCCXI} Een teamleider suggereert dat de gemeente een actievere rol zou kunnen spelen in het positioneren van het OKT: "Uitleggen en uitdragen waarvan en waarvoor het OKT is."^{CCCXII}

In de praktijk wordt het OKT er lang niet altijd bijgehaald door partijen waarmee ze samenwerken in de wijk. Dat geldt enerzijds voor bijeenkomsten of initiatieven in de wijk die zijn gericht op preventie en anderzijds voor de ondersteuning van ouders en jeugdigen.^{CCCXIII} Ten aanzien van het eerst genoemde punt gaf een teamleider als voorbeeld een bezoek van de wethouder aan het jeugdcentrum in de buurt. Een OKA kwam daar toevallig en op eigen initiatief binnenlopen. Terwijl er juist met dat jeugdcentrum was afgesproken om "elkaar aan te sluiten en elkaar erbij te halen" en dat de OKA als contactpersoon aan het jeugdcentrum verbonden was.^{CCCXIV}

¹⁹³ Het OKT heeft ook binnen de jeugdhulp een spilfunctie, maar gezien de focus van dit onderzoek richten we ons in deze belemmering alleen op de preventieve opgave.

¹⁹⁴ Professionals vinden het ook een uitdaging om zelf al het relevante aanbod van alle samenwerkingspartners te kennen: het is veel en partners wisselen regelmatig vanwege wijzigingen in het stelsel.

¹⁹⁵ Dit geldt volgens OKA's niet voor alle samenwerkingen: de banden met partners waar OKA's al lang mee samenwerken, zijn goed. Aan het opbouwen van deze banden werken ze al sinds 2015. Bron: Interview, 19 juli 2022.

Ten aanzien van het tweede punt, de ondersteuning van ouders en jeugdigen, lichten professionals toe dat dit bijvoorbeeld geldt op scholen. Scholen kunnen zelf preventief aanbod inkopen en hebben soms korte lijntjes met aanbieders. Sommige scholen realiseren zich onvoldoende dat het OKT hierin een ondersteunende rol heeft en dat de intern begeleider op school samen met een OKA kan kijken naar wat passend preventief aanbod is voor de kinderen op die betreffende school. Hierdoor lopen er, ondanks de spilfunctie van het OKT, nog altijd hazenpaadjes richting preventief aanbod.

Het onvoldoende erbij halen van het OKT brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende zicht bestaat op de behoefte aan opvoed- en opgroei-ondersteuning op school- en wijkniveau^{CCCXV196}, terwijl het de opdracht van het OKT is om deze behoefte in beeld te hebben en daar aanbod op in te zetten of aan te koppelen.

Belemmering al vakeresignaleerd, aanpak niet concreet

We zien dat deze belemmering en bijbehorende risico's door de jaren heen zijn onderkend. Het risico rondom de positionering richting de doelgroep - het midden van het OKT door ouders vanwege de associatie met (gedwongen) jeugdzorg - benoemden we in *Zorg om de jeugd* (2014) als risico ten aanzien van het streven om kleine problemen klein te houden.^{CCCXVI} Ook werd in het verleden onduidelijkheid in samenwerkingsrelatiesesignaleerd. In 2019 constateerde het Verwey Jonker instituut in het onderzoek over wijkgericht werken dat er geen eenduidige afspraken waren met scholen.^{CCCXVII} In de *Jaarrapportage 2021* wordt door het OKT zelf het ontbreken van heldere kaders voor samenwerking naar voren gebracht. Het OKT stelt dat wederzijdse verwachtingen schuren, omdat partijen elkaars opdracht en rol nog niet genoeg kennen en benoemt dat dit een goede samenwerking en wijkgericht werken belemmert.^{CCCXVIII}

In de opdracht aan het OKT van 2022 schenkt de gemeente aandacht aan de positionering van het OKT in relatie tot het herverdelen van capaciteit naar kwetsbare gebieden: "Het is daarbij [herverdelen/differentiëren, RMA] van belang dat andere partners in de wijken rondom gezinnen weten wat het OKT biedt en wat niet of in mindere mate. Partners in de gebieden dienen hierover onderling transparant te zijn. De gemeente kan daarbij ondersteunen en faciliteren."^{CCCXIX} Vervolgens vraagt de gemeente aan het OKT om duidelijk te communiceren naar relevante samenwerkingspartners in de wijk/school over hun inzet.^{CCCXX} Hoe de gemeente hierin ondersteunt, wordt uit de opdracht niet duidelijk. In 2023 komt de gemeente in de opdracht aan het OKT niet langer terug op dit punt. Het OKT doet dat wel en stelt in het *Jaarplan 2023* als beoogd resultaat dat jeugdigen, gezinnen en partners in de wijk weten wat ze van het OKT kunnen verwachten en waar het OKT

¹⁹⁶ OKT geeft aan dat de gedifferentieerde inzet, zie hoofdstuk 4.6, ervoor zorgt dat in sommige gebieden een OKA veel scholen onder zich heeft, wat niet meehelpt om per school goede contacten en afspraken te maken.

voor is. Hoe dit bereikt moet worden, wordt binnen verschillende plannen verder uitgewerkt.¹⁹⁷ CCCXXI

4.6 Herverdeling capaciteit ervaren als risico voor preventie op scholen en in de wijk

In navolging van de gemeentelijke opdracht om te komen tot het versterken van de inzet voor de meest kwetsbaren (zie paragraaf 2.5.2) heeft het OKT een aantal wijzigingen aangebracht in de organisatie en werkwijze van de teams. De gewenste focus op de meest kwetsbaren vertaalt zich in de praktijk in een vergrote aandacht en inzet voor de meest kwetsbare stadsdelen/gebieden en scholen met de meest kwetsbare populatie (zie kader).¹⁹⁸ De focus op de meest kwetsbare gebieden en scholen geldt niet specifiek voor de preventieve opgave, maar voor de brede opdracht van het OKT waar preventie onderdeel van vormt.

Uitwerking focus op meest kwetsbare gebieden en scholen

Om zich meer in te zetten in de meer kwetsbare gebieden, heeft het OKT per 2021 de beschikbare capaciteit herverdeeld over de wijkteams. Hierdoor kregen de meeste teams in kwetsbare gebieden meer capaciteit en de teams in verschillende niet-kwetsbare gebieden minder.¹⁹⁹

Elke school is gekoppeld aan een OKA, die optreedt als vaste contactpersoon namens het OKT. Hoe een OKA hieraan invulling geeft is (mede) afhankelijk van kenmerken van de leerlingpopulatie op een school: uit onderzoek is gebleken is dat mensen met een lage sociaal-economische status (SES) onder andere minder goed de weg weten te vinden naar hulpverlening. Het is belangrijk voor het OKT om de lage SES-doelgroep actief te benaderen en voor hen zichtbaar te zijn. De gemeente heeft een categorisering gemaakt van alle scholen in Amsterdam en het OKT gebruikt die categorisering om te bepalen waar ze meer en minder aanwezig, zichtbaar en bereikbaar is.^{CCCXXII} In samenspraak met de scholen wordt bekeken hoe de gedifferentieerde inzet verder wordt vormgegeven^{CCCXXIII} en hoe het OKT in samenwerkingen met scholen

¹⁹⁷ Hoe dit beoogde resultaat bereikt zal wordt, wordt verder uitgewerkt in wijkteamplannen, het ontwikkelteamplan en het supportteamplan.

¹⁹⁸ Dit is ook in lijn met de eigen besturingsfilosofie van het OKT *Doen wat nodig is* waarin als doel wordt genoemd te “streven naar gelijke kansen voor alle kinderen en jongeren. Wij spannen ons daarom extra in voor de wijken en gezinnen die ondersteuning of jeugdhulp het meest nodig hebben.”

¹⁹⁹ De herverdeling van capaciteit vond plaats in een context waarbinnen over het geheel meer capaciteit beschikbaar kwam, maar ook de opdracht werd verbreed. Alle teams hebben er extra collega's bij gekregen voor ondersteuning van MPG vanuit Samen DOEN, in totaal ging dit om ongeveer 85 fte. Omdat de herverdeling van personeel naar aanleiding van het ongelijk investeren samenviel met de invlechting van Samen DOEN - waarbij er professionals aan het OKT werden toegevoegd - had het merendeel van de teams in 2021 meer fte beschikbaar dan in 2020. Van de 22 teams, kregen 16 teams meer fte toebedeeld, 5 teams minder (3 in Zuid, 1 in Oost en 1 in Nieuw-West) en 1 team bleef gelijk in fte (team in Oost). Tegelijkertijd werd de opdracht aan het OKT verbreed naar het verlenen van ondersteuning aan multiprobleemgezinnen.

ondersteuning kan bieden vooral daar waar kansen voor kinderen en jongeren het kleinst zijn.^{CCCXXIV}

Uit de interviews spreekt bezorgdheid over de gevolgen van met name de herverdeling van capaciteit voor het OKT in de breedte, maar zeker ook voor de uitvoering van preventieve taken. Deze bezorgdheid richt zich met name op de teams in niet-kwetsbare gebieden die in capaciteit achteruitgegaan zijn (en niet op de teams in kwetsbare gebieden en hoe zij vorm en inhoud geven aan het bereiken van de meest kwetsbaren).

In de gebieden en op de scholen die als niet-kwetsbaar zijn geclassificeerd, zijn OKA's minder aanwezig. Volgens de professionals die wij spraken schuurt dit met de bedoeling van het OKT om laagdrempelig toegankelijk te zijn op alle scholen en voor alle ouders met lichte opvoedvragen. Kleinere teams kunnen dit mogelijk niet waarmaken, vrezen zij.^{CCCXXV}

In het verlengde van de verminderde aanwezigheid op scholen en in de wijk signaleren geïnterviewden een ondergrens aan 'ongelijk investeren' door het herverdelen van capaciteit. Er is een bepaalde capaciteit benodigd om een OKT in een wijk draaiende te houden en daarbinnen voldoende ruimte te hebben voor het bieden van preventieve trainingen en het behouden van een basisnetwerk in de wijk. Wanneer de ondergrens aan beschikbare capaciteit bereikt wordt, dan heeft dat gevolgen voor de aanwezigheid en inzet van een team in een gebied.^{CCCXXVI}

Het OKT-management geeft aan dat een aantal teams tegen deze ondergrens aan zit: kleine teams hebben moeite om tot preventieve activiteiten te komen, want er zijn nauwelijks genoeg medewerkers om de jeugdhulptaak op te pakken.^{CCCXXVII} OKA's geven expliciet aan dat ze trainingen of ander preventief aanbod niet langer actief onder de aandacht brengen, omdat voor de uitvoering daarvan geen tijd is.^{CCCXXVIII} "Als er doelgroepen voor de Rots en Watertrainingen in [gebied X, RMA] langskomen is het nu vaak: "zeg er maar niks over, want dan krijgen we meer vraag" – en daar hebben we geen tijd voor."^{CCCXXIX}

Signalen door OKT al langer gecommuniceerd

De signalen over de risico's van de gedifferentieerde inzet voor de uitvoering van preventie, zijn door het OKT ook afgegeven aan het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie. Halverwege 2019 communiceert het OKT al dat het in stadsdeel Zuid niet langer aan de oorspronkelijke afspraken zal kunnen voldoen (namelijk dat het OKT aanwezig is op alle scholen), wanneer het OKT capaciteit en aandacht gaat verdelen op basis van kwetsbaarheid. Over de jaren blijft het onderwerp terugkomen in de gesprekken tussen OKT-bestuur en het gemeentebestuur.^{CCCXXX}

Gevolgen gedifferentieerde inzet niet gemonitord, signalen niet onderzocht

In 2022 geeft de gemeente aan samen met het OKT te willen monitoren in hoeverre het OKT bijdraagt aan het bieden van hulp aan de meest kwetsbare jeugdigen of gezinnen en het gebiedsgericht werken.^{CCCXXXI} Waar de hiervoor beschreven zorgen zich met name richten op teams in niet-kwetsbare gebieden die er in capaciteit op achteruit zijn gegaan, lijkt de gewenste monitoring juist te gaan over de inzet in kwetsbare gebieden en het

bereiken van de beoogde doelgroep. Dit vinden we een waardevolle insteek, aangezien deze in beeld kan brengen of de ingezette beweging doet wat de gemeente ermee beoogt.

Tot nu toe zijn de gevolgen van de herverdeling van capaciteit voor de uitvoering van de preventieve opgave, de brede opdracht van het OKT en de beoogde doelgroep niet in kaart gebracht. Niet door het OKT en ook niet door de gemeente zelf.^{CCCXXXII} Het is niet bekend hoe de extra investering in capaciteit uitpakt voor de buurten en gebieden waar dat nodig is, maar het is ook niet geanalyseerd of cijfermatig onderbouwd hoe de verminderde capaciteit uitpakt voor de buurten en gebieden waarvan de inschatting is dat deze met minder capaciteit toekunnen. Het gebrek aan monitoring en onderzoek vinden we opvallend gezien het belang dat door gemeente en OKT gehecht wordt aan het versterken van de inzet op en het bereiken van de meest kwetsbaren.^{CCCXXXIII}

4.7 Conclusie

Op basis van gesprekken met medewerkers van het OKT constateren we dat professionals zes belemmeringen en risico's ervaren in de uitvoering van de preventieve opgave. Dit zijn: preventie en jeugdhulp zijn lastig te verenigen, druk vanuit de (ver)brede opgave, verschillen tussen OKA's in omgang met preventie, verloop en verzuim, onduidelijkheid over de positionering van het OKT en de herverdeling van capaciteit tussen OKT's. De belemmeringen vormen geen uitsluitende categorieën, maar raken en beïnvloeden elkaar.

Alle belemmeringen, behalve onduidelijkheid over de positionering, worden door de professionals in verband gebracht met de tijd die zij kunnen besteden aan preventie. Doordat jeugdhulp voorgaat, jeugdhulp complexer en meer-omvattender is geworden, 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 over het algemeen lastiger is geworden om tijd vrij te maken voor preventie. Daarnaast - en al dan niet als gevolg van de verminderde tijd - zien professionals ook mogelijke risico's voor de kwaliteit van preventieve activiteiten, het bereik van preventieve activiteiten en het zicht dat zij hebben op wat er speelt en nodig is in de wijk.

Professionals relateren de belemmeringen en risico's niet alleen sec aan uitvoering van preventieve activiteiten, maar ze zien ook bredere gevolgen in het licht van de gemeentelijke preventieve opgave. 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 het OKT dat ze een deel van de 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 goed uit te voeren.

Vijf belemmeringen lijken een direct gevolg van de gemeentelijke opdracht aan het OKT (het uitvoeren van een breed palet aan diensten: van preventie tot 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 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 belemmeringen zijn niet nieuw; allemaal worden ze al langer ervaren en sommige zelfs vanaf de start van het stelsel. Desondanks zien we beperkt analyses van of (kwantitatieve) onderbouwingen bij de belemmeringen en de gevolgen ervan voor het uitvoeren van de preventieve opgave. Over zo goed als alle belemmeringen heeft het OKT signalen afgegeven aan de gemeente in onderzoeken, jaardocumenten en prestatiedialogen. Op verschillende belemmeringen is door Stichting OKT ook actie ondernomen.

5 Sturing, monitoring en wijze van betrekken raad

In dit hoofdstuk staat deelvraag 4 centraal, die uiteindelijk gericht is op de wijze waarop de gemeente omgaat met knelpunten en risico's. In de beantwoording van de vraag hebben we een bredere benadering van sturing gehanteerd, om zo een volledig beeld te krijgen van de (beoogde) aanpak en uitvoering van de gemeentelijke sturing.

Heeft de gemeente grip en zicht op de uitvoering van de preventieve taak door het OKT? En daarbinnen: pakt ze door haar beïnvloedbare risico's en knelpunten aan?

De gemeente kiest ervoor de zorg en ondersteuning in het jeugdstelsel niet zelf te leveren, maar daarvoor uitvoerende partijen in te schakelen, waaronder Stichting OKT. Dit brengt het vraagstuk met zich mee hoe de gemeente de relatie met de uitvoerders vormgeeft en hoe zij monitort of, en erop stuurt dat, de uitvoering conform de bedoeling verloopt. In dit hoofdstuk gaan we in op de keuzes die de gemeente hierin voor de uitvoering door Stichting OKT heeft gemaakt (paragraaf 5.1). We bekijken ook hoe de sturing en monitoring van de gemeente op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT in de huidige praktijk verloopt (paragraaf 5.2). We richten ons in dit hoofdstuk primair op Stichting OKT, omdat de preventieve jeugdhulptaak daar belegd is.

5.1 Gemeentelijke visie op en inrichting van sturing en monitoring

Sinds de start van het jeugdstelsel in 2015 werkt de gemeente aan de (door)ontwikkeling van de sturing op en monitoring van de uitvoering in het jeugdstelsel, of met een bredere blik, het sociaal domein. Dit blijkt naast de aandacht in het *Koersbesluit* (2013) voor deze onderwerpen onder meer uit de verschillende aparte (beleids)notities die sinds de aanvang van het stelsel in 2015 zijn opgesteld.^{CCCXXXIV} Voor zowel sturing als monitoring geldt dat de huidige gemeentelijke visie daarop en de daaruit volgende keuzes worden ingegeven door (zeer) recente beleidsontwikkelingen. In deze paragraaf schetsen we eerst hoe de relatie tussen de gemeente en Stichting OKT eruitziet. Daarna staan we

achtereenvolgens stil bij de wijze waarop de gemeente aankijkt tegen sturing en monitoring en wat zij daarmee wil bereiken (paragraaf 5.1.2) en wat zij daartoe heeft ingericht (paragraaf 5.1.3). Het perspectief van de gemeente ligt hierbij veelal op het jeugdstelsel of het sociaal domein in de breedte; waar mogelijk gaan we specifiek in op preventieve jeugdhulp dan wel de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT.

Gebiedsgerichte sturing volgens het Koersbesluit

In voorbereiding op het jeugdstelsel in 2013 had de gemeente een gebiedsgerichte wijze van sturen op de OKT's voor ogen.^{CCCXXXV} Opvallend is dat aan dit besluit geen uitvoering is gegeven en dat de huidige ambtelijke organisatie niet kan aangeven wat ermee is gebeurd. Des te meer omdat het hier een door de gemeenteraad genomen besluit betreft, gezien het koersbesluit door de raad is vastgesteld. Vanaf 2015 zien we dit uitgangspunt niet meer terug in de beoogde sturing en de wijze waarop de sturing is ingericht.

5.1.1 Relatie gemeente en OKT

Sturing via organisatievorm: verbonden partij en inkoop

Sinds 2015 is de vorm die de gemeente kiest om de relatie met de uitvoerende partij OKT te organiseren een aantal keer veranderd (zie kader). De huidige organisatievorm²⁰⁰ stamt uit 2018 toen het gemeentebestuur besloot om de OKT's in een aparte stichting te organiseren, met een eigen bestuur dat werkt in opdracht van de gemeente en met alleenrecht²⁰¹ om de gevraagde dienstverlening te verzorgen.^{CCCXXXVI} Met dit besluit werd de Stichting OKT een verbonden partij, waarmee de gemeente een inkoopovereenkomst heeft. Doordat de gemeente de enige financier is, is de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de gemeente groot. De gemeente benoemt dat vanwege deze grotere politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid goede sturing van en toezicht op de Stichting belangrijk zijn.^{CCCXXXVII} Met de oprichting van de Stichting richtte de gemeente twee 'sturingsroutes' voor zichzelf in: enerzijds via een opdracht met gesprekscyclus voor de monitoring op de voortgang van de prestaties, anderzijds via zeggenschap bij belangrijke beslissingen van de Stichting. Concreet benoemt de gemeente de Raad van Toezicht en Raad van Bestuur, heeft de gemeente goedkeuringsrecht bij belangrijke besluiten en behoeven de visie/strategie, de begroting en de jaarrekening van Stichting OKT goedkeuring van de gemeente.^{CCCXXXVIII} In de huidige situatie in 2022 kiest de gemeente dus voor twee sturingsrelaties met de Stichting OKT: het is een verbonden partij

²⁰⁰ De gemeente hanteert in het Koersbesluit (onder andere pagina 61) de term 'organisatievorm' voor de verschillende constructies die mogelijk zijn om de relatie met externe partners, zoals het OKT, vorm te geven. Definitie van de gemeente: "de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onder verschillende actoren in het stelsel". Hiermee dekt de term onder meer de joint venture constructie (samenwerkingsvorm) en de constructie met een stichting (rechtsvorm).

²⁰¹ Alleenrecht geeft de partij aan wie het wordt verleend de exclusieve bevoegdheid om de dienst uit te voeren. Decentrale overheden kunnen dit onder bepaalde voorwaarden verlenen.

van de gemeente en er geldt een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie (inkooprelatie). Omdat het in dit geval een verbonden partij betreft die een stichting is en geen deelneming, geldt dat zowel het beleidsinhoudelijke belang als het zeggenschapsbelang²⁰² bij de vakwethouder is belegd.²⁰³

Met de gekozen organisatievorm in combinatie met het uitgangspunt in de visie (zie paragraaf 5.1.2), wil de gemeente enerzijds veel ruimte en verantwoordelijkheid geven aan de uitvoering en anderzijds grip houden. Het denken over de sturingsrelatie met het OKT is momenteel opnieuw in ontwikkeling.^{CCCXXXIX} Naar aanleiding van de aflopende inkoopovereenkomst met de Stichting OKT per 2024 heeft de gemeente onderzoeksbureau AEF de opdracht gegeven de relatie tussen het OKT en de gemeente te onderzoeken. De gemeente wil de uitkomsten van het onderzoek gebruiken bij de besluitvorming over de taakverdeling tussen gemeente en OKT en over de organisatievorm van het OKT vanaf 2024.^{CCCXL} AEF constateert op het gebied van sturing dat onder meer de alleenrechtconstructie een waardevol instrument is geweest om zekerheid te bieden aan Stichting OKT, en beveelt aan de constructie in nieuwe contractafspraken te behouden. AEF constateert daarnaast dat de gemeentelijke zeggenschap over de Stichting niet passend is, omdat er een rigide controlemechanisme uit spreekt dat niet strookt met het uitgangspunt van vertrouwen in één partij.

Doorontwikkeling organisatievorm OKT's

In de periode 2016-2019 zijn de gemeente en de OKT's bezig geweest met de doorontwikkeling van de organisatievorm van de OKT's. Bij de start van het stelsel koos de gemeente voor een joint venture bestaande uit 21 zorginstellingen. De gemeente was zowel opdrachtgever als mede-stuurgroep lid. De eerstvolgende doorontwikkeling in 2016 betekende voortzetting van deze constructie, met aanscherping van de opdracht aan de OKT's, onder meer om de gemeentelijke rol als opdrachtgever te verstevigen. Onvoldoende sturingsmogelijkheden vormden een belangrijke reden voor de gemeente om de organisatievorm van de OKT's van joint venture te wijzigen in een stichting.

5.1.2 Visie op sturing en monitoring

Definitie, bedoeling en uitgangspunten sturing

Onder sturing verstaat de gemeente in 2022 'de manier waarop Amsterdam de relatie met de partners vormgeeft (afspraken maakt) om - binnen het beschikbare budget - de beleidsmatige doelstellingen te bereiken'.^{CCCXLI} Sturing gaat daarmee onder meer over de

²⁰² Wat de gemeente verstaat onder het beleidsinhoudelijke belang is niet opgenomen in het beleid; in relatie tot het zeggenschapsbelang denkt de gemeente aan zaken als good governance, rendement, continuïteit, mvo. Bron: Gemeente Amsterdam, *Nota beleidskader Verbonden partijen 2021*, ongedateerd, p. 42.

²⁰³ De opzet is dat de wethouder Deelnemingen de vakwethouder adviseert over het zeggenschapsbelang. Bron: Gemeente Amsterdam, *Nota Beleidskader verbonden partijen*, 2021, pp. 42-43.

keuzes die gemeente maakt in de wijze van uitbesteding, de vorm van bekostiging en de manier waarop de gemeente grip houdt op de uitvoering van contracten²⁰⁴ en ontwikkeldoelen. Met sturing wil de gemeente bereiken dat de externe partij, in dit geval Stichting OKT, doet wat is afgesproken om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren.^{CCCXLII}

Sturing op hoofdlijnen

Sinds de start van het jeugdstelsel kiest de gemeente voor de uitvoering nadrukkelijk voor 'ruimte voor de professional'.^{CCCXLIII} De gemeente maakt dit concreet door vier aspecten te onderscheiden:²⁰⁵

- 1 dat professionals ruimte en verantwoordelijkheid hebben voor het maken van keuzes over hoe uitvoering wordt gegeven aan de taak;²⁰⁶
- 2 dat professionals ruimte en verantwoordelijkheid hebben om te bepalen hoe het budget wordt verdeeld;^{CCCXLIV}
- 3 dat uitvoerders worden betrokken bij het bepalen van de opgave en doelstellingen en;^{CCCXLV}
- 4 dat professionals zo min mogelijk worden beperkt door administratieve lasten of bureaucratie.^{CCCXLVI}

De gemeente ziet haar eigen rol in de kern als regisseur en opdrachtgever.^{CCCXLVII} De gedachte achter dit uitgangspunt is de opvatting van de gemeente dat de uitvoerende professional het beste kan beoordelen wat nodig is.^{CCCXLVIII} Dit uitgangspunt is vanaf de start van het jeugdstelsel geformuleerd voor het gehele stelsel en is ook van toepassing op de aansturing van Stichting OKT.^{CCCXLIX} Voor de sturing betekent dit uitgangspunt dat de gemeente zich beperkt tot de hoofdlijnen: het bepalen van de inhoudelijke kaders ('spelregels'), het vastleggen van budgetten en het bewaken van resultaten en de besteding van middelen. De gemeente blijft als financier verantwoordelijk.^{CCCL}

Definitie, bedoeling en uitgangspunten monitoring

Monitoring is een instrument om de sturing op de uitvoering te ondersteunen. Volgens de gemeente gaan er daarnaast ook sturende prikkels uit van het publiekelijk inzichtelijk maken van (onder meer) prestatiemeting.^{CCCLI} Voor monitoring in het jeugdstelsel hanteert de gemeente sinds 2021 de definitie 'het (gedurende de uitvoering) systematisch volgen van de ontwikkelingen (uitvoering en - prestaties van - beleid)'.^{CCCLII} Met monitoring wil de gemeente twee zaken bereiken: zicht op de prestaties van het jeugdstelsel en inzichten in mogelijkheden tot verbeteringen. Vanuit daar wil de gemeente kunnen sturen op de doorontwikkeling van het jeugdstelsel, zodanig dat dit leidt tot hogere kwaliteit en betaalbaarheid van het stelsel. Uiteindelijk moet monitoring een bijdrage leveren aan het

²⁰⁴ En subsidies.

²⁰⁵ De gemeente zet deze vier aspecten zelf niet zo helder op een rij in de beleidsdocumenten; het zijn de vier aspecten die wij uit verschillende bronnen hebben gedestilleerd.

²⁰⁶ De gemeente gaat wel over het 'wat' (de gewenste beweging naar de voorkant) maar niet over het 'hoe'. Bron: Interview, 22 september 2022.

kunnen realiseren van beleidsdoelen.^{CCCLIII} Wat betreft monitoring van preventie legt de gemeente de relatie met de transformatiedoelen: "zicht op het preventie-aanbod [is] essentieel om iets te kunnen zeggen over [realisatie van de] transformatiedoelen als 'kleine problemen, blijven klein' en 'eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid'".^{CCCLIV}

In de visie van de gemeente maakt monitoring deel uit van het datagestuurd werken (zie kader), een ontwikkeling waar de directie Onderwijs Jeugd en Zorg sinds 2020 steeds nadrukkelijker op wil inzetten. Met datagestuurd werken wil de gemeente bijdragen aan drie verbeteringen: (beperkte) middelen effectiever inzetten, snellere sturingsmogelijkheden gedurende de uitvoering van het beleid en hogere kwaliteit van de besluitvorming doordat men beter kan voorspellen wat werkt en wat niet. De rol van monitoring binnen datagestuurd werken is het opleveren van gestructureerde data en informatie.^{CCCLV}

Beperkte set betekenisvolle indicatoren

De gemeente heeft de wens om ruimte laten aan de professional en administratieve lasten te beperken ook vertaald in een uitgangspunt voor de gegevensverzameling, namelijk (het ontwikkelen van) een beperkte set betekenisvolle indicatoren waarover informatie verzameld wordt. Door het registratieproces slimmer en efficiënter in te richten, wil de gemeente tot een minimale dataset komen, met hierin gegevens over de doelgroepen en hun problemen, over de zorg- en hulpverlening en over de uitkomsten van de geleverde dienstverlening.^{CCCLVI}

Datagestuurd werken binnen afdeling Jeugd

De wens om meer datagestuurd te werken klinkt binnen de gemeente breder dan alleen binnen de afdeling Jeugd of het sociaal domein. De afdeling Jeugd hanteert als definitie van datagestuurd werken: "het werken op basis van data die in een (interactief en iteratief) proces getransformeerd worden tot informatie, kennis en wijsheid." Uit de visie op datagestuurd werken blijkt dat de gemeente nastreeft dat datagestuurd werken de kwaliteit van het beleid en de uitvoering versterkt, oftewel bijdraagt aan een 'verbeterde kwaliteitscyclus'. Redenen dat de roep om meer datagestuurd werken binnen de gemeente toeneemt, zijn onder meer groeiende stad, complexere samenleving en problematieken, transformatie ambitie, gebiedsgericht werken en gebiedsgerichte monitoring, financiële beperkingen en technische mogelijkheden. De afdeling Jeugd noemt ook een aantal kanttekeningen die maken dat datagestuurd werken in het jeugddomein ingewikkeld is, waaronder het feit dat het een domein is met veel gevoeligheden en emoties ("achter de data zitten kinderen en gezinnen met schrijnende verhalen"), dat het een complex domein is met veel uitvoerende partijen en dat de beleidsafdeling ver afstaat van de uitvoering/praktijk. Dat maakt het volgens de beleidsadviseurs Monitoring en data niet altijd makkelijk om de wereld achter de data te ontwarren.^{CCCLVII}

5.1.3 Instrumenten sturing en monitoring

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat de gemeente op hoofdlijnen wil sturen op de externe partners in de uitvoering van het jeugdstelsel. Een integrale benadering van sturing gericht op samenhang in het preventieve jeugdveld maakt geen onderdeel uit van de sturingsaanpak.^{CCCLVIII} De gemeentelijke sturing op Stichting OKT leunt voor een belangrijk deel op de prestatiedialoog.^{CCCLIX} Overige instrumenten waarmee de gemeente stuurt op de uitvoering zijn de jaarlijkse opdracht (het inhoudelijk kader) en de lump sum bekostiging (het budgettair kader). De gemeente verzamelt monitoringsgegevens in de Integrale Monitor Jeugdstelsel. Hierna lopen we elk van de sturings- en monitoringsinstrumenten langs en bespreken we welke bedoeling de gemeente ermee heeft.

Prestatiedialoog belangrijk sturingsinstrument, bedoeling beperkt (eenduidig) uitgewerkt
De prestatiedialoog vormt al sinds de start van het stelsel een belangrijk instrument in de beoogde sturing op Stichting OKT.²⁰⁷ De gemeente heeft geen aparte documentatie opgesteld waarin de beoogde invulling en werking van het sturingsinstrument prestatiedialoog zijn uitgewerkt. De inkoopovereenkomst en jaarlijkse opdrachten geven een beeld van wat de gemeente met de prestatiedialoog beoogt. Met de term prestatiedialoog verwijst de gemeente naar het sturingsinstrument waarbij de uitvoerende partij (opdrachtnemer, Stichting OKT) aan de gemeente (opdrachtgever) verantwoording aflegt over de uitvoering van de inkoopovereenkomst.^{208CCCLX} De bedoeling is dat het gesprek wordt gevoerd aan de hand van feitelijke prestaties.^{CCCLXI} De gemeente is niet eenduidig over hoe vaak en met wie zij beoogt de prestatiedialoog te voeren. Bij de oprichting van Stichting OKT²⁰⁹ is de bedoeling vastgelegd dat er twee prestatiedialogen per jaar zouden plaatsvinden tussen Stichting OKT (bestuur) en de gemeente (inclusief directie en wethouder).²¹⁰²¹¹ In de jaarlijkse opdrachten aan Stichting OKT (2019) en OKT breed (2020, 2021 en 2022) zien de beoogde frequentie en deelnemers aan de prestatiedialogen er echter anders uit (zie kader). Door de verschillen tussen de nog steeds geldende meerjarige inkoopovereenkomst met Stichting OKT en de jaarlijkse opdrachten aan het OKT, is onduidelijk welke frequentie en samenstelling de gemeente momenteel beoogt voor de prestatiedialogen met Stichting OKT.

²⁰⁷ Zo werd in de *Bestuurlijke Transformatieagenda* in 2015 de verdere ontwikkeling van de prestatiedialoog “waarin de effectiviteit, klanttevredenheid en prestaties zullen worden geanalyseerd en beoordeeld” opgenomen als prioriteit bij de doorontwikkeling van de OKT's. Bron: Gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke Transformatieagenda Zorg voor de jeugd 2015-2018*, 15 september 2015.

²⁰⁸ Dit is de uitleg van de gemeente zoals die in de inkoopovereenkomst met Stichting OKT is opgenomen. De gemeente gebruikt de term prestatiedialoog breder, zij zet dit sturingsinstrument op verschillende niveaus in het jeugdstelsel in. Zie ook het rekenkamerrapport *Jeugdhulp in Amsterdam*, 2020, paragraaf 5.4.4.

²⁰⁹ Zoals opgenomen in de inkoopovereenkomst met Stichting OKT.

²¹⁰ De prestatiedialoog zou deel uitmaken van een bredere gesprekscyclus bestaande uit “vaste afstemmingsmomenten” om de samenwerking te stroomlijnen.

²¹¹ Naast de aparte prestatiedialoog tussen de gemeente en Stichting OKT, beoogt de gemeente een onderlinge OKT-brede prestatiedialoog tussen de Stichting OKT, SAG en GGD. Bron: Gemeente Amsterdam, *Samenwerkingsovereenkomst Ouder- en Kindteams Amsterdam*, april 2019, p. 7.

De gemeente heeft geen vast format uitgewerkt dat houvast biedt voor het verloop van de prestatiedialoog. In de inkoopovereenkomst is opgenomen dat Stichting OKT in de prestatiedialoog rapporteert conform het 'Kader Prestatiedialoog' (hierna: Kader). In de inkoopovereenkomst is niet nader uitgewerkt waaruit het Kader dient te bestaan of wiens taak het is om het Kader op te stellen.²¹² Er is alleen genoemd dat er prestatie-indicatoren opgenomen zullen zijn.^{CCCLXII} Voor zover de ambtelijke organisatie in 2022 kan nagaan, is het Kader Prestatiedialoog, aan de hand waarvan de prestatiedialoog gevoerd zou moeten worden, er nooit gekomen.^{CCCLXIII}

Beoogde frequentie en samenstelling prestatiedialoog herhaaldelijk veranderd

De beoogde frequentie en samenstelling van de prestatiedialoog is over de jaren een aantal keer gewijzigd. In de eerste jaren van de joint venture werd beoogd dat elk Ouder- en Kindteam maandelijks een prestatiedialoog zou voeren met onder meer de gemeente om te beoordelen of de doelen en prestaties werden behaald. Met de oprichting van de Stichting veranderde de opzet naar een halfjaarlijks gesprek (één in april en één in september) tussen de Stichting OKT (bestuur Stichting) en de gemeente (wethouder Jeugd, directeur OJZD, manager Jeugd). Op dat moment beoogde de gemeente daarnaast dat de Stichting OKT, GGD en SAG een onderlinge prestatiedialoog zouden inrichten over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst.

In de opdracht voor Stichting OKT in 2019 werden de beoogde cycli:

- twee keer per jaar 'een gesprek' tussen de wethouder en Stichting OKT (voorjaar en najaar)
- vier keer per jaar een prestatiedialoog tussen het OKT en de gemeente (directeur OJZ en manager Jeugd), waarbij de Stichting verantwoording zou afleggen over de ontwikkelagenda en er twee maal per jaar specifiek zou worden stilgestaan bij de cijfers en behaalde resultaten.
- twee van de vier keer zou de dialoog OKT-breed worden gevoerd, ook in aanwezigheid van de directeur Publieke Gezondheid.

Vanaf 2020 werd dit in de opdracht voor het OKT-breed:

- twee keer per jaar 'een gesprek' tussen de wethouder en het OKT Amsterdam (voorjaar en najaar).
- twee keer per jaar een prestatiedialoog tussen de Stichting OKT, de GGD, de SAG en de gemeente (directeur Publieke Gezondheid, directeur OJZD en manager Jeugd).

Dit wekt de indruk dat de gemeente sinds 2020 geen aparte prestatiedialoog meer beoogt tussen Stichting OKT en de gemeente, noch met de wethouder noch met

²¹² Het OKT heeft in 2015 initiatief genomen tot het ontwikkelen van een dashboard voor de prestatiedialoog, zie paragraaf 3.2.6.

ambtelijke afvaardiging. Het roept daarnaast de vraag op in hoeverre het vanaf 2020 nog de bedoeling is dat er twee maal per jaar specifiek wordt stilgestaan bij de cijfers en behaalde resultaten, aangezien dit na 2019 niet meer expliciet wordt benoemd in de opdracht. In hoeverre het halfjaarlijkse gesprek met de wethouder deel uitmaakt van de beoogde sturing via de prestatiedialoog (of tot de bredere gesprekscyclus), is op basis van de jaarlijkse opdrachten onduidelijk. Tegelijkertijd zien wij geen aanwijzingen dat de bedoeling zoals opgenomen in de inkoopovereenkomst, niet meer zou gelden. Sinds september 2022 werkt men aan een herziene inrichting van de gesprekscyclus, met als doel te komen tot een vastere structuur die meer recht moet doen aan verantwoording en het volgen van beleidsafspraken en in het teken staat van strategisch partnerschap.^{CCCLXIV}

Bron: Gemeente Amsterdam, *Samenwerkingsovereenkomst Ouder- en Kindteams Amsterdam*, april 2019, p. 7; Opdracht Stichting OKT 2019 p. 4 ; Opdracht OKT Amsterdam 2020, pp. 1, 5; Opdracht OKT Amsterdam 2021, pp. 7-8; Bijlage 3 bij opdracht-brief: Verantwoording en Monitoring 2022.

Wel vijf functies van de prestatiedialoog benoemd

Uit verschillende bronnen over de beoogde sturing op Stichting OKT halen wij de volgende vijf onderwerpen die de gemeente in de prestatiedialoog aan bod wil laten komen:²¹³

- 1 *Rapporteren/verantwoorden over de voortgang.* De bedoeling is dat de opdrachtnemer aan de hand van feitelijke prestaties verantwoording aflegt over de werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van de inkoopovereenkomst.^{CCCLXV}
- 2 *Actualisatie van opdracht, doelen en resultaten.* De bedoeling is om te bekijken of de opdracht, de gestelde doelen en bijbehorende resultaten nog actueel zijn en indien nodig bijstelling daarvan te bespreken.^{CCCLXVI}
- 3 *Voorbereiding bepalen prioriteiten.* De bedoeling is dat naar aanleiding van de prestatiedialoog in september jaarlijks een ontwikkelagenda wordt opgesteld voor een realistisch aantal ontwikkelingen die om prioritering of co-creatie vragen.^{CCCLXVII}
- 4 *Bewaken en bespreken van de besteding van middelen.* Volgen van uitnutting van het budget en voor zover er samenspraak met de gemeente dient plaats te vinden: verdeling van het budget over de opdracht.^{CCCLXVIII}
- 5 *Inzicht in verbetermogelijkheden, risico's en knelpunten.* Inzichten opleveren voor het verbeteren van de uitvoering door de OKT's (inclusief risico's en knelpunten) en het stelsel als geheel.^{CCCLXIX}

De gemeente heeft geen werkwijze waarin voor alle onderwerpen is uitgewerkt hoe en is geborgd dat de beoogde bespreekpunten in de prestatiedialoog met de gewenste regelmaat en diepgang terugkomen in het gesprek. Het meest concreet is in de

²¹³ De ambtelijke organisatie geeft aan zich in de genoemde vijf uitgangspunten voor de prestatiedialoog te herkennen. Bron: Interview, 22 februari 2022.

inkoopovereenkomst opgenomen dat ten minste in elke prestatiedialoog de cijfers op prestatie-indicatoren, de ontwikkelagenda en prioritering aan bod moeten komen. En dat daarnaast in de eerste prestatiedialoog van het jaar de strategische visie, kostenombuiging, de jaarrekening en het jaarverslag aan bod moeten komen.^{CCCLXX}

En uitgangspunten benoemd voor voeding van de dialoog

De gemeente beoogt dat de prestatiedialoog zoveel mogelijk wordt gevoerd op basis van concrete en - waar mogelijk - meetbare indicatoren, aangevuld met kwalitatieve informatie.^{CCCLXXI} Het doel is dat monitordata worden gebruikt als input voor de dialoog over de voortgang van prestaties in het stelsel. In de jaarlijkse opdrachten van de gemeente is opgenomen dat het OKT, voorafgaand aan de gesprekken in het kader van de prestatiedialoog, rapporteert over de voortgang (via het jaarplan en het jaarverslag (inclusief de jaarrekening en 12-maandscijfers) en tussentijdse resultaten (6-maandscijfers)).^{CCCLXXII} Rondom het gebruik van monitordata hanteert de gemeente het uitgangspunt dat cijfers alleen onvoldoende zijn om een goed beeld te krijgen van de voortgang of prestaties; deze dienen in gesprekken te worden toegelicht, geduid en aangevuld onder het motto 'tellen en vertellen'. Het tellen en vertellen dient om een beeld te krijgen van (de voortgang op) prestaties in de uitvoering en om de gemeente te helpen bij het formuleren - en bijstellen - van doelen en opdrachten.^{CCCLXXIII} Doelen die niet op basis van kengetallen gevolgd kunnen worden, beoogt de gemeente kwalitatief in beeld te brengen.^{CCCLXXIV} De ambtelijke organisatie geeft aan dat het Jeugdplatform Amsterdam een belangrijke rol speelt in de verhalende kant van de monitoring (het cliëntperspectief).^{CCCLXXV} De gesprekken in het kader van de prestatiedialoog gaan volgens de ambtelijke organisatie niet altijd om sturing; de bedoeling is ook om informatie op te halen en zo voeling te houden voor de voortgang op de opdracht en wat er speelt in de uitvoering.^{CCCLXXVI}

Naast prestatiedialoog ambtelijke afstemmingsgesprekken

Bij de oprichting van Stichting OKT werd de prestatiedialoog ingebed in een bredere gesprekscyclus. Deze gesprekscyclus bestaat naast de prestatiedialoog uit een systematiek van verschillende vaste (ambtelijke) afstemmingsmomenten in het jaar tussen de gemeente en de Stichting OKT. Hierbij gaat het om vier parallelle cycli: twee cycli van meer overkoepelende kwartaalgesprekken, één rondom monitoring en één rondom de begroting. De gemeente gaat niet uitgebreid in op het doel van deze afstemmingsgesprekken en benoemt alleen dat ze een rol hebben in het creëren van zicht op de voortgang op prioriteiten.²¹⁴

Jaarlijkse opdracht: sturen op het 'wat' en basis voor monitoring

De gemeente legt het inhoudelijk kader voor de uitvoering van de preventieve opgave door

²¹⁴ Volgens de inkoopovereenkomst worden er met vaste regelmaat aparte ambtelijke gesprekken gevoerd over monitoring, de begroting, co-creatie en prioritering en afstemming over de uitvoeringspraktijk. Deze gesprekken hebben ook een functie in creëren van zicht op de voortgang op prioriteiten. Bron: Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting OKT 2019-2023*, 10 december 2018. p. 10.

Stichting OKT vast via de meerjarige inkoopovereenkomst en de jaarlijkse opdracht (zie hoofdstuk 2). Beide zijn daarmee sturingsinstrumenten aan de voorkant. Sinds 2016 beoogt de gemeente via de jaarlijkse opdrachtformulering met het OKT resultaatafspraken te maken,^{CCCLXXVII} en aan te geven wat zij van het OKT²¹⁵ verwacht. De opdracht bestaat uit de basistaken en een, zo is de bedoeling, realistisch aantal prioriteiten voor de uitvoering in het betreffende jaar (zie paragraaf 2.3.2).^{CCCLXXVIII} De opdracht bestaat verder uit het onderdeel Monitoring en verantwoording, waarin de meer concrete resultaatafspraken zijn opgenomen. De jaarlijkse opdrachtverlening is een instrument voor de gemeente om te sturen aan de voorkant: via het bepalen van het 'wat'²¹⁶ kan zij grip uitoefenen op de uitvoering. Het biedt daarnaast houvast voor het bewaken van resultaten. In hoofdstuk 2 constateerden we al dat het inhoudelijk kader beperkt concreet is gemaakt en als gevolg van jaarlijkse prioritering over de jaren wisselend is samengesteld. In zoverre dat de opdracht de basis vormt voor het bewaken van resultaten, werken deze tekortkomingen door in de sturingsmogelijkheden van de gemeente. Als de opdracht in inhoud beperkt is uitgewerkt (zie paragraaf 2.3.2), over de jaren wisselende prioriteiten kent (paragraaf 2.4.1) en slechts op twee punten concreet is (paragraaf 2.3.2), is de houvast voor sturing en monitoring beperkt.

Overige sturingsinstrumenten: beperkte sturing via budgettaire kader

Sinds de inrichting van het jeugdstelsel in 2015 kiest de gemeente voor een taakgerichte bekostiging²¹⁷ van de OKT's.²¹⁸ Deze wijze van bekostigen houdt in dat een uitvoerende organisatie via een vooraf bepaald budget ('een zak geld') wordt gefinancierd voor het beschikbaar stellen van een dienst. Dus onafhankelijk van geleverde prestaties of producten. In het geval van Stichting OKT wordt de bekostiging vooral uitgedrukt in een bepaalde personele inzet.^{CCCLXXIX} De keuze voor deze bekostigingswijze komt op hoofdlijnen voort uit twee afwegingen. De gemeente vindt dat de verantwoordelijkheid voor de juiste verdeling tussen preventie en jeugdhulp bij de uitvoering moet liggen (zie paragraaf 5.1.1), in samenspraak via de prestatiegesprekken met de gemeente.^{CCCLXXX} De gemeente kiest er bewust voor om geen budget voor preventie te oormerken. Dat vindt ze "onwenselijk vanuit de inhoud en onwenselijk vanuit de stelselverantwoordelijkheid"; oftewel, de gemeente wil de verdeling van middelen over de opdracht aan de Stichting zelf overlaten. Daarnaast voorkomt het dat inzet op zorg vanuit het eigen netwerk van de jeugdige of ouder, in plaats van zorg door de OKT's, wordt gezien als 'gederfde

²¹⁵ In 2019 was er eenmalig een aparte opdracht voor de Stichting OKT en een samenwerkingsopdracht voor de Stichting en de JGZ samen. Vanaf 2020 combineert de gemeente de opgaven voor beide in een gezamenlijke opdracht, waarin indien van toepassing aparte prioriteiten voor beide organisatieonderdelen van de OKT's zijn benoemd.

²¹⁶ Hiermee bedoelen we de inhoud van de preventieve opgave, waarmee de gemeente aangeeft wat het OKT moet uitvoeren.

²¹⁷ Bekostiging gaat over de wijze waarop het geld van een gemeente naar een opdrachtnemer (aanbieder) gaat in ruil voor de prestaties, activiteiten en/of dienstverlening die de opdrachtnemer hiervoor biedt.

²¹⁸ Ook wel functiegerichte bekostiging genoemd, wat volgens de literatuur een variant is van taakgerichte bekostiging, of 'lump sum'. Zie het literatuuronderzoek van de rekenkamer naar taakgerichte bekostiging in de jeugdzorg, pagina 4.

inkomsten'.^{CCCLXXXI} De gemeente wil dus alleen op hoofdlijnen sturen op de financiën. Zij heeft daartoe ingericht dat zij de begroting en jaarrekening via de gesprekscyclus (zie hierboven) met de Stichting bespreekt, dat de Stichting in het jaarverslag verantwoording aflegt over het gevoerde beleid - waaronder de realisatie van streefwaarden - en dat het college de jaarstukken goedkeurt. De keuze voor functiegerichte bekostiging op basis van personele inzet maakt dat de gemeente via het budget geen zicht en dus grip heeft op de voortgang van de opdracht. Er is immers geen expliciete koppeling tussen de middelen en de uitvoering.

Integrale Monitor Jeugdstelsel (IMJ)

Vanaf de start van het stelsel is gewerkt aan een instrument waarin monitoringsgegevens over het jeugdstelsel konden worden verzameld: de Integrale Monitor Jeugdstelsel (IMJ). Het IMJ is een datawarehouse met rapportagemogelijkheden dat is opgebouwd uit verschillende bronsystemen. Het IMJ bevat een subset van data die betrekking hebben op de preventieve jeugdhulp, namelijk de opgroei- en opvoedondersteuning: de O&O (preventie)monitor. Hierin worden ook gegevens over het O&O-aanbod van Stichting OKT verzameld. De O&O-monitor is vanaf 2015 stap voor stap vormgegeven en uitgebreid, met name vanuit de inkoop van het flexibel preventief aanbod jeugd (FPAJ). De datamanager heeft een raamwerk neergezet, het inkoopteam heeft keuzes aangegeven in wat ze zouden willen weten over en bereiken met de inkoop. Vervolgens is aan aanbieders de vraag gesteld welke informatie zij zouden willen hebben. De monitor is dus bottom-up ontstaan, gekoppeld aan doelen en te behalen resultaten vanuit de inkoop van het FPAJ. Er is niet één overkoepelend plan gemaakt hoe er gemonitord moet worden; er is per onderdeel gekeken wat passend was en wat de rol van de gemeente was.^{219CCCLXXXII}

Geen apart instrument voor risicomanagement

In voorbereiding op de decentralisatie heeft de gemeente de transitie van de jeugdzorg aangemerkt als risicovol project volgens de Regeling Risicovolle Projecten (RRP).²²⁰ Hiermee werd duidelijk welke werkwijze men voor het signaleren en beheersen van risico's wilde hanteren (zoals het regelmatig opstellen en delen met de raad van risicorapportages en het organiseren van tegenspraak). Het benoemen van zogenoemde ongewenste topgebeurtenissen²²¹ maakt deel uit van deze werkwijze. In het *Programmaplan Om het Kind* is verminderde aandacht voor preventie in onveilige situaties benoemd als ongewenste topgebeurtenis voor het jeugdstelsel. Destijds is besloten deze topgebeurtenis in de risicoanalyse vast te houden en beheersmaatregelen te identificeren.

²¹⁹ In de feitelijke reactie geeft de ambtelijke organisatie aan dat, in het proces om te komen tot het monitoringsplan voor het FPAJ, in 2019 een overkoepelende benadering is gehanteerd. De beoogde monitoring is namelijk afgestemd met en vertaald naar werkafspraken rondom de registratie en aanlevering van gegevens met het OKT. De ambtelijke organisatie is zich ervan bewust dat deze aanpak en afstemming niet in de geschreven uitwerking van het monitoringsplan terecht zijn gekomen.

²²⁰ Zie voor meer informatie hierover het rekenkamerrapport *Transformatie zorg voor de jeugd*, september 2014, pp. 80-81.

²²¹ De meest erge gebeurtenis die volgens de opdrachtgever zou kunnen plaatsvinden, denkend aan het project.

De tweede topgebeurtenis raakt minder direct aan preventie, maar bevat een risico dat mogelijk relevant is voor de uitvoering (van de preventieve opgave) door Stichting OKT: te hoge ambities als gevolg van onvoldoende contact en afstemming tussen beleid en uitvoering of onvoldoende budget. Deze topgebeurtenis is destijds niet als zodanig (in de woorden van de gemeente: een "paraplu-risico") apart uitgewerkt, maar is volgens de gemeente meegenomen in de uitwerking van meer specifieke risico's. Enkele andere top risico's zijn mogelijk ook relevant voor de preventieve jeugdhulp, ondanks dat de gemeente dit destijds niet expliciet heeft gemaakt (zie voetnoot).²²²²²³ Onderdeel van de RRP-werkwijze is verder het registreren van informatie per risico in het NARIS-systeem²²⁴, waarin risico's worden voorzien van maatschappelijke en financiële gevolgen en beheersmaatregelen.^{CCCLXXXIII} Het voornemen van de gemeente was om het rapporteren aan de raad over (de voortgang op) risico's in de toekomst in een apart hoofdstuk een plek te geven in de bestuursrapportages.^{CCCLXXXIV}

Voor de meer structurele uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT heeft de gemeente geen apart risicoinstrument of werkwijze ingericht. Het gemeentebrede instrument NARIS geldt wel voor de preventieve jeugdhulp, waaronder het OKT. Verder gaat de preventieve jeugdhulp mee in andere gemeentebrede werkwijzen rondom risicomanagement, zoals het meenemen van financiële risico's in de begroting. Verder volgt het in kaart brengen en beheersen van risico's en knelpunten in de uitvoering dezelfde lijnen als de sturing, dat wil zeggen: de prestatiedialoog, gesprekscyclus en het contractmanagement.^{CCCLXXXV}

Volgens de gemeente hebben partijen in de uitvoering de verantwoordelijkheid voor het aandragen van risico's en knelpunten in contractmanagementgesprekken en in de prestatiedialoog. De gemeente verwacht van de OKT's dat zij aangeven wat wel en niet lukt. De insteek dat ook 'zachte' informatie in de prestatiedialoog aan bod komt, is erop gericht dat signalen vanuit de uitvoering doorkomen.^{CCCLXXXVI} De ambtelijke organisatie geeft daarnaast aan dat zij, als er iets niet lekker loopt rondom de uitvoering van de opdracht, dat hoort van andere partners in de stadsdelen of van scholen.^{CCCLXXXVII}

²²² Hierbij gaat het om het risico dat het opdrachtgeverschap van de gemeente niet tot stand komt, doordat de gemeente de benodigde competenties niet in huis heeft; het risico dat er onvoldoende gekwalificeerde 'sociale huisartsen' (OKA's) zijn om het nieuwe systeem voldoende te laten functioneren; het risico dat er niet effectief wordt samengewerkt, waardoor uitvoerders afhaken, mede doordat beleidsmakers beleid opstellen dat in de praktijk niet werkbaar is (beleid versus uitvoering), en het risico dat toekomstige bezuinigingen de fundamenteën van het programma (met name preventie) verzwakken.

²²³ Gemeente Amsterdam, *Programmaplan Hervorming zorg voor de jeugd*, 4 april 2012, pp. 30-33.

²²⁴ Een NARIS-systeem is een risicomanagementtool die wordt gebruikt door de gemeente Amsterdam en staat voor National Automated Risk Management Information System. Het systeem is ontworpen om risicomanagementprocessen te ondersteunen en te verbeteren. Met dit systeem kunnen risico's worden geïdentificeerd geanalyseerd en beheerd. Hierdoor is gemeente beter in staat om haar taken en verantwoordelijkheden uit te voeren en haar doelstellingen te bereiken. Bron: Gemeente Amsterdam, *Amsterdam Doelgericht: Slimmer sturen, beter beheersen*, 2020; <http://www.naris.com/wat-is-risicomanagement>, geraadpleegd op 4 mei 2023.

5.1.4 Deelconclusie opzet sturing en monitoring

Vanaf het begin is voor de gemeente 'ruimte voor de professional' een belangrijk uitgangspunt geweest in de sturing op de uitvoering door Stichting OKT. De gemeente ziet voor zichzelf de rol van regisseur en opdrachtgever en wil zich daarom beperken tot het bepalen van inhoudelijke kaders ('spelregels'), het vastleggen van budgetten en het bewaken van resultaten en de besteding van middelen. Een integrale benadering van sturing gericht op samenhang in het preventieve jeugdveld maakt geen onderdeel uit van de sturingsaanpak. De bedoeling van de gemeente is dat het bepalen van de inhoudelijke kaders voor Stichting OKT gebeurt via een jaarlijkse opdrachtverlening (sturen op het 'wat') op hoofdlijnen. Het budgettair kader wordt op een taakgerichte wijze bepaald, dus niet gekoppeld aan prestaties, en krijgt vorm via de jaarlijkse vaststelling van de begroting (en jaarrekening). Het bewaken van resultaten in de uitvoering en de besteding van middelen (bewaken 'dat'), inclusief het managen van eventuele knelpunten en risico's, dient te gebeuren in de halfjaarlijkse prestatiedialoog. Vanwege de beperkte uitwerking van de preventieve opgave kan de uitvoering in de huidige opzet op twee resultaatafspraken gevolgd worden. De gemeente hanteert geen proactieve werkwijze voor de omgang met risico's en knelpunten. Naast de cyclus van de jaarlijkse opdrachtverlening aan en de verantwoording in de prestatiedialoog en de jaarstukken door het OKT, kan de gemeente sinds 2019 invloed uitoefenen op (een deel van de uitvoering door) het OKT via zeggenschap over belangrijke beslissingen van de Stichting als verbonden partij.

5.2 Hoe sturing en monitoring verloopt

In deze paragraaf beschrijven we hoe de sturing en monitoring op de preventieve opgave van Stichting OKT verloopt. Deze paragraaf laat onder meer zien dat de gemeente de uitvoering op een van de vijf preventieve basistaken monitort, maar dat de uitvoering van de overige basistaken niet in beeld is. Ook weet de gemeente niet hoeveel middelen zij via Stichting OKT aan preventie besteedt. Verder laat deze paragraaf zien dat de gemeente beperkt stuurt op de uitvoering van de preventieve opgave door de OKT's. Dat komt voor een belangrijk deel doordat de prestatiedialoog nog niet goed functioneert en doordat er van de inhoudelijke opdracht weinig sturingskracht uitgaat. Ook de weinige aandacht die de gemeente heeft voor het systematisch inventariseren en beheersen van (mogelijke) knelpunten en risico's in de uitvoering getuigt van weinig actieve sturing. De vele personele wisselingen binnen de gemeentelijke organisatie helpen niet om een stabiele sturing in te richten. De gemeente stuurt wel actief op de financiën door de uitnutting van het budget gaandeweg het jaar nauwgezet te controleren en Stichting OKT hierover geregeld ter verantwoording te roepen.

We gaan eerst in op hoe de monitoring in de praktijk verloopt, omdat dit zicht op de prestaties van het jeugdstelsel en inzichten voor mogelijkheden tot verbeteringen moet opleveren, zodanig dat de gemeente van daaruit kan sturen op de realisatie van haar doelstellingen.

5.2.1 Verbeteren monitoring weerbarstig

Vanaf start jeugdstelsel inzet op monitoring van de uitvoering, waaronder preventie

De gemeente heeft vanaf de start van het stelsel aandacht gehad voor monitoring en er is capaciteit voor vrijgemaakt. Er is continu, systematisch en planmatig gewerkt aan doorontwikkeling van de monitoring van het jeugdstelsel. In een jaarlijkse cyclus wordt een inschatting gemaakt van opgaven, benodigde capaciteit en eventuele keuzes. Jaarlijks is teruggekeken welke plannen zijn gerealiseerd. Het perspectief is hierbij jeugdstelselbreed; ook de doorontwikkeling van de preventiemonitor is een terugkerend onderwerp in de monitorplannen van de gemeente.^{CCCLXXXVIII}

Monitoringsinformatie aanwezig over een van de vijf basistaken preventie

De O&O-monitor in het IMJ bestaat uit registraties die Stichting OKT en FPAJ-aanbieders halfjaarlijks aanleveren op het niveau van trainingen, cursussen en andere preventieve diensten (zoals themabijeenkomsten, informatie en advies). Wat het OKT betreft heeft de gemeente via deze registraties per training²²⁵ zicht op het aantal deelnemers, de leeftijdscategorie waarin zij vallen, kenmerken van de training (door welke OKT uitgevoerd, waar, en was er uitval?) en sinds kort bij een aantal trainingen ook tevredenheid van de deelnemers (zie paragraaf 3.2.5).^{CCCLXXXIX} Daarmee heeft de gemeente prestaties van Stichting OKT op één basistaak grotendeels²²⁶ in beeld: het geven van trainingen en cursussen aan ouders en jeugdigen over opvoeden en opgroeien, en ouders en jeugdigen voorzien van informatie en advies. Een kanttekening bij deze registraties is dat het OKT, vanwege de gewenste laagdrempeligheid van het aanbod, ervoor kiest om voor opgroei- en opvoedondersteuning geen unieke personen (op basis van BSN) te registreren, waardoor niet inzichtelijk is of het om unieke deelnemers gaat. De ambtelijke organisatie is zich bewust van deze kanttekening.^{CCCXC}

De gemeente heeft geen zicht op de uitvoering van de overige vier²²⁷ van de vijf preventieve basistaken door het OKT. Hierover zijn in het IMJ geen cijfers beschikbaar. De gemeente onderkent een deel van de beperkingen in zicht al sinds 2015: "veel van het preventieve aanbod OKT (korte contacten) wordt niet geregistreerd".^{CCCXCI} Volgens de ambtelijke organisatie lag er vanuit de gemeente tot op heden geen vraag om deze (veelal eenmalige) contacten in de wijk structureel te registreren en monitoren, mede ingegeven door de wens om de administratieve lasten te beperken.^{CCCXCII} De ambtelijke organisatie geeft aan dat de basistaken zijn beschreven in termen van inspanningen, waaraan geen streefwaarden zijn gekoppeld. De gemeente verwacht hier geen cijfers over en heeft niet

²²⁵ Deze gegevens worden over de gehele training eenmalig geregistreerd, onafhankelijk of de training bestaat uit één of verschillende bijeenkomsten.

²²⁶ Deze preventieve basistaak valt uiteen in drie onderdelen (zie paragraaf 2.3.2). Registraties in het IMJ bieden geen zicht op onderdeel c (versterken van het pedagogisch handelen van de (informele) netwerken in de wijk).

²²⁷ Ingekort: 'deskundig advies', 'signaleren, vraagverheldering en basisdiagnostiek', 'samenwerken met andere partijen' en 'ondersteuning bij opstellen perspectiefplan en indien nodig familiegroepsplan'. Zie paragraaf 2.3.2 voor de volledige taakomschrijving.

beschreven hoe het OKT dat moet monitoren.^{CCCXCIII} Hoe dit strookt met de streefwaarde voor het bereik van opvoed- en opgroei-ondersteuningsactiviteiten door het OKT, die de gemeente wel heeft gedefinieerd, is onduidelijk.

Geen monitoring van de vertaling van de opdracht naar uitvoering

Wij zijn geen signalen tegengekomen die erop duiden dat de gemeente monitort hoe Stichting OKT de gemeentelijke opdracht vertaalt naar de uitvoeringspraktijk. Als gevolg hiervan is het onbekend of de gemeente weet dat Stichting OKT er bewust voor kiest om twee van de vijf preventieve basistaken op onderdelen niet uit te voeren (zie paragraaf 3.1.3). Het is de vraag in hoeverre de gemeente weet hoe het preventieve aanbod van Stichting OKT in de huidige praktijk tot stand komt (zie paragraaf 3.1.1) en of dat strookt met de uitgangspunten die de gemeente geformuleerd heeft. Bovendien is onbekend in hoeverre de gemeente zich ervan bewust is geweest dat individuele OKT's tot 2023 de vrijheid hadden om slechts één prioriteit uit de gemeentelijke opdracht op te nemen in het wijkteamplan, en dat in die jaren prioriteiten meer leidend waren voor de uitvoering (werkplannen) dan de basistaken (zie paragraaf 3.2.4 en 3.3). Wij zien geen aanwijzingen dat de gemeente monitoring heeft ingericht om te volgen of het OKT werkt volgens de uitgangspunten die de gemeente heeft meegegeven.²²⁸

Ambtelijke organisatie ervaart geen beperkt zicht op uitvoering door OKT

Volgens de ambtelijke organisatie zijn er in algemene zin weinig zorgen dat er te weinig zicht zou zijn op de uitvoering door het OKT. Dat er voldoende zicht is blijkt volgens hen onder meer uit het feit dat allerlei data verzameld wordt, die binnen de ambtelijke organisatie met elkaar bekeken en doorgenomen wordt.^{CCCXCIV} De ambtelijke organisatie stelt dat het grootste gedeelte van de basisopdracht goed wordt uitgevoerd, in hun ogen onderbouwd door registraties die zouden laten zien dat de uitvoering van de basistaken goed gaat en stabiel blijft.^{CCCXCV} Het roept de vraag op of het achterblijven van de realisatie op deze ene basistaak bij de streefwaarde voldoende in beeld is (zie tabel B2.11), of de gemeente zich ervan bewust dat er nog vier andere basistaken zijn waar geen zicht op is en of de gemeente zich realiseert dat er geen gegevens zijn die in kaart brengen in welke mate er voortgang wordt geboekt op de door de raad vastgestelde koers. Desgevraagd geeft de ambtelijke organisatie aan zich niet gerealiseerd te hebben dat de streefwaarde sinds 2015 slechts eenmalig is gehaald.^{CCCXCVI} De ambtelijke organisatie geeft verder aan dat benodigde informatie wel binnenkomt "door de goede contacten met het OKT", hetzij meer 'organisch' in de vorm van verhalen en veelal niet onderbouwd met cijfers.^{CCCXCVII} Meer kwalitatieve informatie over het verloop van de uitvoering komt ook binnen via het Jeugdplatform Amsterdam, dat volgens de ambtelijke organisatie een belangrijke rol speelt in de verhalende kant van de monitoring (het cliëntperspectief).^{CCCXCVIII}

²²⁸ Zie hoofdstuk 2, de uitgangspunten die wij uit het beleid destilleren zijn: generalistisch en multidisciplinair, gebiedsgericht, inzet op normaliseren, een lerend systeem, diversiteitssensitief, outreachend en inzet op de meest kwetsbaren.

OKT verzamelt aanvullende, in huidige vorm beperkt bruikbare monitoringinformatie

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2.5) registreert het OKT op eigen initiatief de tijdsbesteding van haar professionals in dagboekjesonderzoeken (zie paragraaf 3.2.1). Met het onderzoek maakt het OKT onder meer de overkoepelende tijd besteed aan preventie, en de verhouding preventie en niet-preventieve tijd inzichtelijk.^{CCCXCIX} De gegevens zijn minder bruikbaar om een beeld te vormen van specifieke activiteiten die plaatsvinden onder aan preventie bestede tijd, vanwege beperkingen in de wijze waarop er geregistreerd wordt. De gegevens zijn ook niet bruikbaar om vergelijkingen te maken over de tijd, vanwege de inconsistentie waarmee categorieën gehanteerd worden. Vanwege deze beperkingen biedt de informatie verzameld via de dagboekjesonderzoeken in huidige vorm, de gemeente nauwelijks aanvullend zicht op de uitvoering van de preventieve opgave.

Wens tot doorontwikkeling monitoring door beide partijen herhaaldelijk geuit

De gemeente heeft over de jaren herhaaldelijk en op verschillende plekken het belang benoemd van het verbeteren van indicatoren voor (onder meer) de preventieve jeugdhulp. Bijvoorbeeld in het *Monitorjaarplan 2017*, waarin de gemeente aangeeft dat de outcome-monitoring van onder meer het preventieve aanbod aandacht behoeft. Ook wordt het ontwikkelen van indicatoren en bepalen van streefwaarden op kernonderdelen van het jeugdstelsel genoemd als opgave in 2017, ter voorbereiding op de evaluatie van het jeugdstelsel en de voortgang op de transformatiedoelen.^{CD} In de prestatiedialoog van april 2020 met Stichting OKT over de jaarrekening benadrukt afdelingshoofd Jeugd het belang van een operationaliseringsslag.^{CDI} In juni 2020 benadrukt de wethouder meer op basis van data te willen kunnen bepalen of er voortgang wordt geboekt in de gewenste richting.^{CDII} Ook vanuit de kant van het OKT wordt de wens geuit om indicatoren te bespreken.^{CDIII} In de opdracht voor 2022 kondigt de gemeente (wederom) een traject aan om tot verbeterde indicatoren te komen. In de opdrachtbrief van 2023 noemt de wethouder het gezamenlijk benoemen van betekenisvolle indicatoren in combinatie met duidende verhalen 'een mooie stap in de doorontwikkeling van monitoringsafspraken'.^{CDIV} Volgens de ambtelijke organisatie is het ontwikkelen van indicatoren prioriteit nummer één in de voorbereiding van de nieuwe inkoopovereenkomst OKT per 2024.^{CDV} AEF constateert dat zowel de gemeente als het OKT verbetermogelijkheden zien in de richting van minder monitoringsafspraken die beter worden nageleefd. Ook komt het gebruik van beschikbare informatie in sturing of besluitvorming als verbetermogelijkheid naar voren.^{CDVI} Specifiek in relatie tot preventie zien wij een risico wanneer deze verbetermogelijkheden worden doorgetrokken in het preventieve deel van de opdracht, gezien de weinige monitoringsafspraken die daarover nu bestaan.

Verantwoordelijkheid doorontwikkelen indicatoren niet duidelijk belegd

Het is niet eenduidig vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het verbeteren van indicatoren. Voor de periode 2016-2019 legde de gemeente de taak bij het OKT om de opdracht uit te werken in een uitvoeringsplan met daarin indicatoren en streefwaarden, en benoemde tegelijkertijd de ontwikkelopgave voor zichzelf om doelstellingen te vertalen in concrete prestatie-indicatoren.^{CDVII} Voor de periode 2019-2023 is niet expliciet gemaakt

wiens taak het is (gemeente of Stichting OKT) om het beoogde Kader Prestatiedialoog te ontwikkelen (zie ook paragraaf 5.2.2).^{CDVIII} Vanaf 2019 koppelt de gemeente in de opdracht aan het OKT zelf een streefwaarde aan de outputindicator 'bereik O&O'.^{CDIX} In de opdrachten van 2021 en 2022 geeft de gemeente aan een gezamenlijk ('co-creatie') traject voor zich te zien voor de doorontwikkeling van indicatoren en monitoring.^{CDX229}

Verbetering monitoring komt zeer beperkt op gang

Omdat we niet beschikken over verslagen van prestatiedialogen in de periode 2016-2019 kunnen we niet nagaan of er prestatiedialogen hebben plaatsgevonden en of er door de gemeente en het OKT in deze periode in de prestatiedialogen is gesproken over de doorontwikkeling van indicatoren voor de preventieve opgave. Wel weten we dat de begrotingsindicator (vanaf 2017) en bijbehorende streefwaarde (vanaf 2019) hetzelfde zijn gebleven.²³⁰ In de prestatiedialoog van september 2020 wordt de afspraak gemaakt dat er een vervolgspraak komt voor het gesprek over indicatoren. Uit de beschikbare verslagen over de periode daarna, blijkt niet dat er gesproken is over de noodzaak tot bijstellen van indicatoren of streefwaarden.²³¹ Ondanks dat reflectie op indicatoren en streefwaarden vanaf 2016 op papier gestimuleerd werd en de tekortkomingen van de begrotingsindicator al lange tijd in beeld waren, is deze jarenlang door de gemeente behouden. In 2023 zien we dat de gecombineerde indicator in de begroting vervangen is en de gemeente de bereikindicator uitsplitst tussen bereik van O&O en jeugdhulp. In het licht van het creëren van sturingsmogelijkheden is dat een positieve ontwikkeling. Ook het opnemen van de doelstelling rondom tijdbesteding aan preventie is gezien vanuit sturingsperspectief een stap in de goede richting. Tegelijkertijd is de kern van het probleem daarmee niet verholpen, doordat voor delen van de preventieve opgave in het geheel geen indicatoren zijn geformuleerd en de outcome-indicatoren tot dusver niet nader zijn uitgewerkt.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat het verbeteren van indicatoren weerbarstig is. In de opdracht aan het OKT voor 2022 noemt de gemeente dat het traject om te komen tot betere indicatoren tot dusver geen concrete inzichten heeft opgeleverd.^{CDXI} De ambtelijke organisatie kan niet goed aangeven waarom het, ondanks de uitgesproken wens, in eerdere jaren niet is gelukt om tot verbeterde indicatoren te komen. Mogelijk speelt mee

²²⁹ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen benoemt het OKT dat het een gezamenlijk zoekproces is van afdeling Jeugd en het OKT om te komen tot monitoring en verantwoording op een manier die past bij de huidige ontwikkelingen en die betekenis heeft.

²³⁰ Opvallend is dat in *Begroting 2015* (p. 140) een aparte indicator is opgenomen 'aantal ouders bereikt door ouder- en kindteams met opvoedondersteuning', in de *Begroting 2016* (p. 126) de indicator is opgenomen 'aantal jeugdigen/ouders bereikt met lichte jeugdhulp' en vanaf *Begroting 2017* (p. 172) zijn beide gecombineerd in één indicator die tot 2023 consistent wordt gehanteerd: 'aantal jeugdigen/ouders met opgroei en opvoedondersteuning en jeugdhulp door het Ouder- en Kindteam'.

²³¹ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen geeft het OKT aan dat het waarschijnlijk klopt dat het niet in verslagen staat, maar dat de gemeente en het OKT in 2020 en 2021 in de ambtelijke prestatiedialooggesprekken wel hebben gesproken over betekenisvolle indicatoren. Ook noemt het OKT dat het Nederlands Jeugdinstituut in twee bijeenkomsten heeft meegedacht over indicatoren.

dat het ontwikkelen van de OKT-data lang geen prioriteit is geweest.^{CDXII} Volgens het OKT maakt onder meer het feit dat er telkens urgentere zaken te bespreken zijn, zoals de lange wachttijden bij de specialistische jeugdhulp, dat het niet lukt om betekenisvolle indicatoren te ontwikkelen. De vele wisselingen in het OKT-account bij de gemeente helpen volgens het OKT niet. Ook is het meten en monitoren van preventie complex, zeker via outcome-indicatoren.^{232CDXIII} Verklaringen die AEF naar voren brengt zijn dat doelen en kaders niet scherp genoeg gesteld zijn, waardoor onduidelijk is wat er gemonitord dient te worden. En dat er onvoldoende prioriteit aan wordt gegeven en capaciteit wordt vrijgemaakt, zowel bij de gemeente als bij het OKT.^{CDXIV}

5.2.2 Prestatiedialoog functioneert nog niet zoals beoogd

De sturing van de gemeente op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT zou voor een groot deel vorm moeten krijgen in de prestatiedialoog (zie paragraaf 5.1.3). Vijf elementen in de monitoring en sturing dienen vorm te krijgen in de prestatiedialoog: zicht/grip houden op de voortgang, actualisatie van de opdracht, voorbereiding van prioriteiten, zicht/grip houden op de besteding van middelen en verbetermogelijkheden, risico's en knelpunten in beeld krijgen. We constateren dat de prestatiedialoog in de huidige praktijk nog niet op die manier verloopt, en dat de gemeente via de prestatiedialoog beperkt zicht en grip heeft op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT.

Prestaties inhoud en financiën in aparte prestatiedialogen besproken

De ambtelijke organisatie heeft ons desgevraagd beschikbare verslagen van de prestatiedialoog toegestuurd op basis waarvan wij ons een indruk hebben gevormd van het verloop van de prestatiedialoog in de periode 2019-2022.²³³ Over de periode 2016-2018 hebben we geen verslagen ontvangen en kunnen we dus niet beoordelen of er prestatiedialogen hebben plaatsgevonden. Op basis van de verslagen die we wel hebben ontvangen ontstaat een onduidelijk beeld met betrekking tot de frequentie waarmee en samenstelling waarin de prestatiedialoog wordt gevoerd. De ambtelijke organisatie verduidelijkt begin 2023 dat er in de huidige praktijk twee parallelle cycli van prestatiedialogen lopen:^{CDXV}

- 1 een cyclus van een halfjaarlijkse meer 'inhoudelijke' prestatiedialoog tussen het OKT in breed verband met de gemeente. Hierbij staat de vraag centraal: in hoeverre lukt het om de opdracht te verwezenlijken?
- 2 een cyclus van een halfjaarlijkse prestatiedialoog over de financiën tussen Stichting OKT en de gemeente (ambtelijke afvaardiging). Deze prestatiedialoog gaat over het budget en de uitnutting en besteding daarvan door Stichting OKT.

²³² In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen noemt het OKT dat afdeling Jeugd een tijd geleden is gestart met een traject om monitoring en verantwoording te vernieuwen, maar dat dit stil is komen te liggen na het vertrek van de betreffende beleidsmedewerker.

²³³ We hebben in totaal zes verslagen van OKT-brede prestatiedialogen ontvangen, en vier verslagen van prestatiedialogen met Stichting OKT. De ambtelijke organisatie geeft aan dat overige verslagen waarschijnlijk wel aanwezig, maar niet direct vindbaar zijn.

Wij constateren op basis van de verslagen dat in ieder geval elk voorjaar en najaar ten minste één prestatiedialoog wordt gevoerd over de financiën en één over de inhoud. De ambtelijke organisatie geeft daarnaast aan dat er elk najaar ook een gesprek plaatsvindt waar de wethouder bij aanwezig is. Tijdens dit gesprek staan een terugblik op het jaar en vooruitkijk naar het volgende jaar centraal.²³⁴CDXVI Vanwege het gebrek aan eenduidigheid in de bedoeling van de gemeente is lastig te beoordelen in hoeverre de prestatiedialoog met de gewenste frequentie en samenstelling gevoerd wordt. Wij constateren dat in de huidige praktijk integrale aansturing van financiën en inhoudelijke voortgang ontbreekt, doordat beide onderwerpen in aparte prestatiedialogen worden besproken. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het de wens is om beide cycli uiteindelijk te integreren.^{CDXVII} Bovendien vindt in de huidige praktijk geen prestatiedialoog plaats op niveau van het gehele preventieve jeugdveld, waardoor er geen sprake is van integrale aansturing van preventie binnen het jeugdstelsel.²³⁵ Het OKT sluit vanuit haar jeugdhulptaak (toegangsfunctie en zelf verlenen jeugdhulp) wel aan bij de zogenoemde ‘prestatiedialoog 2’, die nu is ingestoken vanuit de specialistische jeugdhulp. Desgewenst kan preventie in deze dialoog volgens de ambtelijke organisatie wel aan bod komen. Onderdeel van de beoogde ontwikkeling van prestatiedialoog 2 is het toevoegen van het preventieve veld aan dit gesprek.^{CDXVIII}

Prestatiedialoog beperkt gevoed met informatie over realisatie preventieve opgave

Stichting OKT maakt (half)jaarrapportages waarin zij rapporteert over de uitvoering van de opdracht, waaronder het deel preventie. Deze rapportages vormen in belangrijke mate de voeding voor de prestatiedialoog (zie paragraaf 5.1.3). De (half)jaarrapportages presenteren consistent bereikcijfers rondom het O&O-aanbod en cijfers over de tijdbesteding van OKT-professionals aan preventie. Er wordt dus consistent geteld en in zoverre bevatten de rapportages relevante informatie over prestaties. Realisatiecijfers worden afgezet tegen eerdere jaren, in plaats van geduid in het licht van streefwaarden of doelstellingen. Hierdoor bieden de rapportages beperkt zicht op de voortgang op de preventieve opgave, en zijn ze wat preventie betreft beperkt informatief voor de prestatiedialoog. Wat betreft de prioriteiten, waaronder die op het gebied van preventie, geldt dat de rapportages uitsluitend het karakter hebben van vertellen; er worden geen cijfermatige prestaties gerapporteerd. Het vertellen gebeurt in de rapportages in de vorm van 'impressies' van stappen die zijn gezet. Er wordt geen volledig beeld gegeven van gerealiseerde inspanningen of acties en informatie wordt niet beschouwd in het licht van de opdracht. Hierdoor is het zicht op de mate waarin voortgang wordt geboekt op de prioriteiten beperkt. Gespiegeld aan de bedoeling van de gemeente waarbij niet goed

²³⁴ In de verslagen van de inhoudelijke prestatiedialogen in de tweede helft van het jaar is de wethouder niet bij aanwezigen opgenomen. Dit wekt de indruk dat in het najaar een apart gesprek met de wethouder plaatsvindt, en de prestatiedialoog over de inhoud alleen met ambtelijke afvaardiging wordt gevoerd.

²³⁵ Zoals die voor het gehele jeugdveld wel is ingericht en waaraan het OKT ook deelneemt.

meetbare zaken kwalitatief in beeld wordt gebracht, constateren we dat de kwalitatieve voeding van de dialoog via de rapportages beperkingen kent.

Voortgang op de preventieve opgave niet systematisch en diepgaand besproken

In paragraaf 5.1.3 constateerden we dat er in de huidige bedoeling geen vast format is aan de hand waarvan de prestatiedialogen worden gevoerd. Op basis van de beschikbare verslagen zien wij dat de beoogde sturings- en monitoringselementen in de prestatiedialogen²³⁶ (zie paragraaf 5.1.3) niet systematisch aan bod komen.

Van een systematische en volledige bespreking van de voortgang op prestatie-indicatoren lijkt geen sprake. Dit geldt zowel voor de bredere opgave van het OKT als specifiek voor de preventieve opgave. In het merendeel van de OKT-brede, 'inhoudelijke' prestatiedialogen komen realisatiecijfers op de bredere basisopdracht, voor zover aanwezig, wel in enige mate aan bod in het gesprek.²³⁷ In geen van de prestatiedialogen zien we echter de volledige opdracht aan het OKT (basistaken en prioriteiten) op systematische wijze terugkomen. Daarnaast variëren de besprekingen van de voortgang in diepgang en in de aandacht die er is voor het preventieve deel van de opdracht. Deze aandacht lijkt over de jaren minder specifiek te worden. In 2019 is er nog aparte aandacht voor de realisatiecijfers op het gebied van preventie uit de *Jaarrapportage 2018*.^{CDXIX} In 2020 is de bespreking van de cijfers in beide prestatiedialogen meer algemeen. Zo spreekt de wethouder complimenten uit over 'de ontwikkelingen' in het voorgaande jaar en benoemt ook de 'mooie stijgende lijn'.²³⁸ De ambtelijke afvaardiging van de gemeente constateert in het najaar 'geen bijzonderheden' in de cijfers over de eerste helft van 2020. In het najaar van 2021 komen de realisatiecijfers op preventie in het geheel niet aan bod. Dit vinden wij opvallend, gezien dit de jaren zijn waarin de realisatiecijfers teruglopen (zie paragraaf 3.1) en het OKT signalen uit over preventie in verdrukking (zie paragraaf 4.2). Via de prestatiedialoog heeft de gemeente geen zicht verkregen op onderliggende oorzaken voor de teruglopende bereikcijfers van het preventieve aanbod.

In algemene zin worden realisatiecijfers in de prestatiedialogen veelal ofwel constaterend besproken, zonder nadere waardering, ofwel als ontwikkeling in relatie tot eerdere jaren (positieve of negatieve trend). In geen van de prestatiedialogen waarvan wij verslagen hebben ontvangen, worden realisatiecijfers voor preventie geduid in relatie tot de streefwaarde op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning. Realisatiecijfers worden ook niet geïnterpreteerd in het licht van de gemeentelijke doelstellingen voor het OKT. Het deel van de preventieve opgave waarover geen cijfers beschikbaar zijn (dit

²³⁶ Verantwoording over voortgang op de opdracht, reflectie op de opdracht, doelen en bijbehorende resultaten, komen tot een realistisch aantal prioriteiten, bespreken van de besteding van middelen, ophalen van inzichten ter verbetering van de uitvoering.

²³⁷ In de prestatiedialogen waarbij vanuit de gemeente alleen een ambtelijke afvaardiging aanwezig is, lijkt meer consistente aandacht te zijn voor prestaties dan in prestatiedialogen waarbij ook de wethouder aanwezig is. We zien dat in elk van de prestatiedialogen waarbij alleen ambtelijke afvaardiging aanwezig is in enige mate gesproken wordt over cijfers op prestatie-indicatoren en prioriteiten.

²³⁸ Bij de opvoedondersteuning van het OKT wat betreft groeps- en themabijeenkomsten.

betreft vier van de vijf basistaken en incidentele prioriteiten), lijkt in het geheel niet aan bod te komen in de prestatiedialoog.²³⁹ De besprekingen van prioriteiten lijken meer ad hoc; in geen van de prestatiedialogen waarvan wij het verslag hebben ontvangen, komen prioriteiten volledig aan bod. Voor zover de voortgang op prioriteiten wel wordt besproken, gebeurt dit, net als bij de onderliggende informatie in de rapportages, in termen van vertellen over positieve ontwikkelingen en knelpunten. Voor zover preventie in een jaar als aparte prioriteit gold (in 2017, 2019 en 2022), is daarvan niets terug te zien in de beschikbare verslagen²⁴⁰ van de prestatiedialogen.²⁴¹

We constateren op basis van de gespreksverslagen dat de gemeente via de prestatiedialoog nauwelijks grip uitoefent op de voortgang van de preventieve opgave door Stichting OKT. Het gebrek aan zicht, als gevolg van de beperkte voortgangsinformatie over de preventieve opgave in de rapportages, speelt hierin mogelijk mee.

Geen systematische reflectie op de opdracht in prestatiedialogen

In de beschikbare verslagen zien we de beoogde reflectie op de opdracht, gestelde doelen en bijbehorende resultaten niet of nauwelijks terugkomen. Noch voor het onderdeel preventie, noch voor de opdracht als geheel. We zien ook geen systematische uitvraag vanuit de gemeente gericht op het ophalen van inzichten ter verbetering van de uitvoering van de preventieve opgave, noch van de bredere opdracht. We zien wel dat het OKT herhaaldelijk (in 2020, 2021 en 2022) de opdracht en met de name de ontwikkelingen daarin ter discussie stelt.^{CDXX} We constateren dat in geen enkele prestatiedialoog opdracht, doelen of resultaten zijn bij- of opgesteld. Wel is er gesproken over de wens om indicatoren door te ontwikkelen (zie paragraaf 5.2.1). Ook de bedoeling van de gemeente om in de prestatiedialoog te komen tot een realistisch aantal prioriteiten zien we in de verslagen niet systematisch terug. In de prestatiedialoog met de wethouder in de tweede helft van het jaar, wordt de opdracht in termen van prioriteiten voor het volgende jaar wel besproken. Het gesprek heeft dan het karakter van doorspreken van eerder reeds bepaalde prioriteiten en bijbehorende voorwaarden of aandachtspunten voor een goede

²³⁹ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen benadrukt het OKT dat dit mogelijk niet uit de verslagen blijkt, maar dat de O&O-realisatiecijfers in de ambtelijke prestatiedialooggesprekken jaarlijks worden geduid, gewaardeerd en in het licht van de initiële doelstellingen worden geïnterpreteerd. Ook geeft het OKT aan dat ze uitleg geeft over inspanningen en resultaten.

²⁴⁰ 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 bij gebrek aan het verslag niet beoordelen.

²⁴¹ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen geeft het OKT aan dat de focus van de gemeente, nadat in 2018 forse financiële overschrijdingen in het budget van de (hoog)specialistische jeugdhulp waren geconstateerd, lag op het terugdringen van de kosten, ook in de prestatiedialooggesprekken met het OKT. Het OKT brengt naar voren dat zij desondanks in de ambtelijke prestatiedialooggesprekken altijd de brede opdracht van het OKT heeft besproken (realisatiecijfers in relatie tot doelstellingen, ontwikkelingen en agenderen van risico's en knelpunten).

uitvoering.^{CDXXI} We zien in de verslagen geen aanwijzingen dat in de prestatiedialogen gezamenlijke afstemming plaatsvindt tussen de gemeente en het OKT over welke ontwikkelingen om prioritering vragen en wat daarbij een realistisch aantal is.

We constateren ook dat mogelijke financiële implicaties van de ontwikkelingen in de opdracht, beperkt in de prestatiedialogen zijn doorgesproken. We zien dat rondom Samen DOEN en de pilot Intensieve Vrijwillige Hulp het budget is besproken. De veranderingen in de rol van het OKT (als verwijzer) vanaf de nieuwe inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp per 2021 zijn wel aan de orde gekomen in de prestatiedialoog van april 2020, maar zonder de financiële kant hiervan te bespreken of hier financiële consequenties aan te verbinden.^{CDXXII}²⁴² Mogelijke financiële implicaties van overige ontwikkelingen in de opdracht aan het OKT, lijken in de prestatiedialoog met Stichting OKT niet te zijn besproken. De gemeente en Stichting OKT lijken in de prestatiedialoog niet gezamenlijk te hebben afgewogen *hoe* ontwikkelingen binnen de lump sum opgevangen moeten worden.²⁴³

Regelmatig ambtelijke afstemming

Naast de meer formele prestatiedialoog hebben sinds 2020²⁴⁴ afstemmingsoverleggen plaatsgevonden tussen de gemeente (ambtelijke afvaardiging) en het OKT (bestuurder en/of directeur). De ambtelijke organisatie heeft ons desgevraagd verslagen toegestuurd van ambtelijke afstemmingsoverleggen. Hieruit maken wij op dat met grote regelmaat (veelal meerdere keren per kwartaal) overleg plaatsvindt en dat dit overleg meer in detail op zaken (uit de operatie) ingaat. Een vaste agendastematiek lijkt er niet te zijn. De verslagen wekken de indruk dat de gemeente via de afstemmingsoverleggen meer specifiek zicht krijgt op zaken die spelen in de uitvoering van de opdracht door het OKT. Mogelijk worden tekortkomingen in de sturing en monitoring van de uitvoering door het OKT in de prestatiedialoog dus gedeeltelijk opgevangen in meer informele afstemmingsoverleggen. Wij zien het risico dat, doordat de bedoeling van deze overleggen binnen de sturing op het OKT niet helder is uitgewerkt, onderwerpen onvoldoende aandacht krijgen. AEF constateert in de evaluatie van de contractrelatie dat zowel de gemeente als Stichting OKT vindt dat de relatie tussen de prestatiedialoog en de afstemmingsoverleggen duidelijker kan. Ook hebben gesprekspartners in het onderzoek van AEF aangegeven dat met name rondom financiën en monitoring meer regelmatige afstemming door vaste aanspreekpunten gewenst is.^{CDXXIII}

²⁴² Het verslag van de financiële prestatiedialoog in het najaar van 2020 ('budgetoverleg') is zodanig beknopt dat er niet uit op te maken is in hoeverre er gesproken is over de ontwikkelingen in de opdracht en gevolgen daarvan voor het budget.

²⁴³ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen geeft het OKT aan dat ontwikkelingen implicaties zouden hebben voor het OKT, en er altijd is gesproken over prioriteren, begrenzen van de opdracht en eventueel andere consequenties. Dit gebeurde vaak in aparte gesprekken of mailwisselingen. Niet in gesprekken met de JGZ erbij, omdat het de lump sum van de Stichting betrof.

²⁴⁴ Het eerste ontvangen verslag is gedateerd op mei 2020. Het is niet bekend of vóór deze datum afstemmingsoverleggen hebben plaatsgevonden.

5.2.3 Beperkte sturing op preventie via opdracht

Gemeente stuurt beperkt op het 'wat' van de preventieve opgave

In hoofdstuk 2 constateerden we dat de basistaken en prioriteiten die de gemeente Stichting OKT op het gebied van preventie geeft, inhoudelijk beperkt zijn uitgewerkt (zie paragraaf 2.3.2). Vanuit sturingsperspectief betekent dit dat de gemeente evenredig weinig grip uitoefent op wat Stichting OKT aan preventie doet. Bij gebrek aan uitwerking blijft onduidelijkheid bestaan over wat het werk van de OKA's behelst en wat niet (zie ook paragraaf 4.3). AEF constateert dat de gemeente en het OKT de scope van werkzaamheden van het OKT op operationeel niveau - naar eigen zeggen - gezamenlijk te weinig hebben afgebakend; het is onduidelijk waar de dienstverlening van Stichting OKT begint en waar die precies ophoudt. Beide willen een nadere afbakening van werkzaamheden meegenomen zien in nieuw gemeentelijk beleid.^{CDXXIV}

Druk op het stelsel en gebrek aan visie op het OKT zichtbaar in opdracht OKT

We constateerden in hoofdstuk 2 dat de preventieve opgave van de gemeente aan Stichting OKT is ingebed in een (veel) bredere opdracht, waarin bovendien over de jaren enkele grote wijzigingen hebben plaatsgevonden. We zagen ook dat de gemeente Stichting OKT jaarlijks een groot aantal regelmatig wisselende prioriteiten meegeeft, waar preventie soms wel en soms geen deel van uitmaakt. Gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie benoemen dat de gemeente sinds 2022, na een periode waarin de opdracht steeds groter werd, probeert om de opdracht aan het OKT af te schalen en de focus te leggen op een kleinere selectie ontwikkelopdrachten.^{CDXXV} Tegelijkertijd bevatten de opdrachten voor 2022 en 2023 dezelfde basistaken en niet beduidend minder prioriteiten dan voorgaande jaren (zie figuur 2.2 in hoofdstuk 2). AEF constateert dat taken van het OKT voortkomen uit gaten die vallen op andere plekken in het stelsel, als gevolg van het niet optimaal functioneren van andere stelselpartijen. Bovendien constateert AEF dat er vanuit verschillende partijen aanvullende vragen, zowel van binnen de gemeente als vanuit partijen in het veld, op het OKT afkomen. Daardoor hebben zowel de gemeente als het OKT de ervaring van een 'duizenddingendoekje'. AEF adviseert partijen om taakdilemma's onderdeel te maken van een strategisch gesprek en aan het OKT om heldere lijnen te organiseren die worden belopen bij iedere nieuwe taak die bij het OKT wordt neergelegd.^{CDXXVI}

OKT's prioriteren zelf waaraan men werkt en welke aandacht preventie daarbij krijgt

De gemeente maakt niet expliciet welke zaken in de gehele opgave geen of minder aandacht behoeven, ook niet in relatie tot de eigen constatering dat het de vraag is in hoeverre het OKT de volledige opdracht zal kunnen uitvoeren. Wij constateren dat de prioritering in de uitvoering door Stichting OKT tenminste gedeeltelijk vorm krijgt in de praktijk. Dit gebeurt op twee manieren: enerzijds navolgbaar via de vertaling van de opdracht in het jaarplan en de wijkteamplannen (zie paragraaf 3.2.4). Tegelijkertijd zagen we in hoofdstuk 3 dat er (in ieder geval in de jaren vóór 2023) verschillen bestaan tussen teams in de wijze waarop zij de opdracht in wijkteamplannen vertalen en de aandacht die er daarbij is voor preventie. Anderzijds meer impliciet doordat in de dagelijkse

werkpraktijk van OKA's urgente (jeugdhulp)vragen veelal voorrang krijgen (zie paragraaf 4.1). De beslissingen die in geval van onvoldoende tijd/capaciteit om de gehele opdracht uit te voeren in de uitvoering worden genomen, roepen de vraag op in hoeverre er sturingskracht uitgaat van de jaarlijkse opdracht van de gemeente. Volgens de ambtelijke organisatie is het de verantwoordelijkheid van het OKT om aan te geven als iets niet lukt, en is het een knelpunt in de sturing dat het OKT dat niet aangeeft.²⁴⁵ Tegelijkertijd geeft de ambtelijke organisatie aan dat de gemeente de eigen rol ziet als opdrachtgever, die kaders moet meegeven en de grenzen van de opdracht moet beschermen. Volgens de ambtelijke organisatie doet de gemeente dat, wat de preventieve taak betreft, nu niet zo. De verklaring hiervoor ligt volgens de ambtelijke organisatie in de druk vanuit het specialistische jeugdhulpveld en de wachttijden die daar zijn.^{CDXXVIII} Hoe dit precies doorwerkt in de aansturing van de preventieve opgave heeft de ambtelijke organisatie niet uitgelegd.

Integrale sturing via samenhang in opdrachten recent in ontwikkeling

De ambtelijke organisatie geeft in 2022 aan dat de verschillende opdrachten (OKT, Buurtteams, maar ook jaarlijkse opdrachten aan FPAJ) steeds meer in afstemming met elkaar worden opgesteld, vanuit het streven naar een gezamenlijke beweging in het gehele jeugdveld.^{CDXXIX} Het contractmanagement stuurt op het gezamenlijk oppakken van de beweging en prioriteiten daarin.^{CDXXX} Vanuit de uitvoeringspraktijk is aangegeven dat men geen beeld heeft van de (preventieve) opdrachten die aan de andere partijen in het jeugdstelsel worden gegeven, wat de samenhang is tussen verschillende opdrachten of hoe de gemeente stuurt op de samenwerking tussen de verschillende partijen.^{CDXXXI}

5.2.4 Weinig aandacht voor knelpunten en risico's in de uitvoering

Beperkt aandacht voor risico's OKT in NARIS, P&C-stukken of bestuursrapportages

De ambtelijke organisatie geeft aan dat er rondom de uitvoering (van de preventieve opgave) door Stichting OKT voor zover in de huidige situatie bekend, geen risico's zijn benoemd om op te nemen in NARIS-rapportages.^{CDXXXII} Wij constateren dat in de periode 2019-2023 beperkt (financiële) risico's rondom de uitvoering (van de preventieve opgave)

²⁴⁵ De verklaring hiervoor is volgens gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie enerzijds dat de wil om te helpen groot is, anderzijds dat mogelijk het volledige inzicht en overzicht - over waar beide partijen precies "ja" tegen zeiden - er niet was.

²⁴⁶ In de feitelijke reactie op de nota van bevindingen geeft het OKT aan dat deze constatering van de gemeente volgens hen niet juist is. Het OKT trekt volgens hen geregeld bij de gemeente (wethouder en afdelingshoofd) aan de bel om aan te geven dat de steeds bredere opdracht voor het OKT niet goed uitvoerbaar is, met name door de wachtlijsten bij SJH en GI, de veelheid aan ontwikkelingen tegelijkertijd en de snelheid ervan. En doordat er vaak meermaals per jaar opdrachten bijkomen (zijsturing, zoals een OKT-locatie starten in Weesp in 2023 en het aanbieden van hun hulp aan Oekraïense gezinnen in Amsterdam).

door Stichting OKT zijn opgenomen in de gemeentelijke P&C-stukken.²⁴⁷²⁴⁸ De bestuursrapportages over de periode 2015-2021 kennen geen apart hoofdstuk waarin wordt gerapporteerd over risico's. Wij zien in 2022 geen aanwijzingen dat de in 2015 benoemde topgebeurtenissen en risico's sindsdien systematisch zijn gemonitord en beheerst. Met name de laatste twee punten, rondom de bestuursrapportages en het niet opvolgen van in 2015 gesignaleerde risico's, loopt de praktijk uiteen met de bedoeling. De constatering dat geen van de beoogde manieren om te rapporteren over risico's en knelpunten in de praktijk informatie hierover naar voren heeft gebracht, roept de vraag op in hoeverre de gemeente in de huidige praktijk systematisch risico's en knelpunten in kaart brengt en opvolgt. De ambtelijke organisatie geeft aan dat risico's die contractmanagers en beleidsmakers in de uitvoering zien, ondanks het gebrek aan hiertoe ingericht instrumentarium of beleidsmatige sturing, in zijn algemeenheid wel worden meegenomen in plannen en evaluaties. Hierbij gaat het met name over risico's in de actuele uitvoering. Voor mogelijke risico's in de toekomst is geen aandacht.^{CDXXXIII}

OKT geeft in rapportages wel knelpunten en risico's aan, hetzij weinig concreet

De jaarrapportages van het OKT zijn bedoeld als belangrijke bron voor de gemeente om zicht te krijgen op belemmeringen in de uitvoering van de preventieve opgave. In de huidige situatie is het zicht dat de rapportages bieden beperkt. Het OKT geeft in de rapportages over de jaren wel geregeld signalen af over de uitvoering van de preventieve opgave (zie ook paragraaf 4.2), maar deze informatie is veelal weinig concreet en alleen in de beginjaren meer specifiek gericht op uitdagingen in de preventieve taak. In de jaarrapportages van 2015 en 2018 worden specifieke belemmeringen benoemd die resultaten in de uitvoering van de preventieve opgave in de weg staan (bijvoorbeeld onvoldoende trainers en verschil tussen samenwerkingspartners in betrokkenheid bij preventieve activiteiten (2015); de inspanning die het kost van professionals en de mate waarin het aanbod leunt op individuele trainers (2018)).^{CDXXXIV} In de jaarrapportages daarna zien we belemmeringen in de uitvoering van de preventieve taak niet op dergelijk specifiek niveau terugkomen. Vanaf 2019 gaan de knelpunten in de rapportages die raken aan de uitvoering van de preventieve opgave bijna uitsluitend over de brede opdracht of de context waarin die moet worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld het toenemend beroep op de jeugdhulptaak van het OKT (2017, 2020 en 2021), de tijd die veranderingen in werkwijzen voor andere delen van de opdracht en in het werkveld vergen (2018 en 2021), corona (2020) en knelpunten die zich afspelen in de samenwerking tussen partijen in het jeugddomein. Opvallend in het kader van de aandacht voor knelpunten en risico's in de

²⁴⁷ In het *Jaarverslag 2019* is als risico opgenomen dat onvoldoende verschuiving plaatsvindt van zware vormen van zorg naar lichtere vormen van hulp en preventie. Als bijbehorende beheersmaatregel zijn onder meer afspraken met het OKT opgenomen, maar daarbij gaat het alleen om de verwijstaak en niet om inzet op preventie. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, p. 139.

²⁴⁸ Eerder, in het *Jaarverslag 2016*, is er eenmalig wel een risico opgenomen rondom de preventieve opgave van Stichting OKT, namelijk dat OKT's te weinig hulp bieden in het preventieve veld. De bijbehorende beheersmaatregelen zijn dat preventie in het OKT een aandachtspunt blijft en 'inkoop preventie om het OKT heen'. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2016*, p. 209.

rapportages is het nawoord van de jaarrapportage over 2021, waarin het OKT enkele knelpunten nog eens nader uitlicht. Knelpunten die meer specifiek zijn voor het preventieve werk zien we in de rapportages vanaf 2019 niet of nauwelijks meer terug. Dit is des te opvallender gegeven de daling die we in 2020 en 2021 zien in de tijd besteed aan en het bereik van preventieve activiteiten.^{CDXXXV} In geen van de jaarrapportages zijn knelpunten of risico's gekwantificeerd of anderszins concreet gemaakt. Zo blijft bijvoorbeeld onduidelijk hoe groot het tekort aan trainers was, met welke duur jeugdhulptrajecten verlengd zijn of wat de omvang van wachtlijsten dan wel te leveren overbruggingstrajecten was. Hierdoor is op basis van de rapportages geen inzicht te verkrijgen in de omvang of 'ernst' van genoemde knelpunten of risico's.

OKT benoemt in de prestatiedialoog met regelmaat knelpunten en risico's in de uitvoering
Op basis van de verslagen van prestatiedialogen lijkt er vooraf geen aandacht in de agenda te zijn ingeruimd voor eventuele belemmeringen of risico's die het OKT in de uitvoering van de (preventieve) opgave ervaart. Uitzondering hierop lijkt de prestatiedialoog in het najaar van 2021 te zijn. Uit het verslag van deze prestatiedialoog maken wij op dat het OKT voorafgaand aan het gesprek een begeleidende e-mail aan gesprekspartners heeft gestuurd met daarin een aantal 'signalen', waarna die e-mail als eerste agendapunt voor de dialoog is opgenomen.^{CDXXXVI} Op basis van de beschikbare verslagen zien we desondanks dat het OKT sinds 2019 in de prestatiedialogen met regelmaat knelpunten aankaart bij de gemeente die ofwel raken aan, ofwel specifiek gaan over, de uitvoering van de preventieve opgave. Knelpunten en risico's worden veelal op het niveau van de gehele uitvoering en meer algemeen dan in grote mate van detail naar voren gebracht. Vaak gaan knelpunten over de brede opdracht van het OKT zelf of de bredere keten waarin het OKT is gepositioneerd: het OKT benoemt vanaf 2020 regelmatig de toenemende druk op het OKT als gevolg van verzwaring van de opdracht en de veelheid van veranderingen waar het OKT mee te maken heeft.^{CDXXXVII} Het OKT noemt daarbij een aantal keer specifiek het risico dat de druk op het OKT ten koste gaat van het preventieve werk.^{CDXXXVIII} Soms gaat het OKT nader in op onderliggende oorzaken voor ervaren knelpunten. Het OKT uit in verschillende prestatiedialogen zorgen of twijfels met betrekking tot de bewegingen die de gemeente in het bredere jeugdstelsel voor ogen heeft of reeds in gang heeft gezet.^{CDXXXIX} De beschikbare verslagen wekken de indruk dat de gemeente binnen de prestatiedialoog niet systematisch knelpunten en risico's inventariseert. Desondanks benut het OKT de prestatiedialoog geregeld om signalen af te geven, waarmee die knelpunten en risico's in de uitvoering bij de gemeente in beeld zijn en zij hierop zou kunnen bijsturen.

Geen aanwijzingen voor systematische opvolging door gemeente

De gemeente lijkt knelpunten en risico's die het OKT via jaarrapportages of prestatiedialogen aandraagt, niet systematisch op te volgen. De gemeente reageert in de prestatiedialoog wisselend op door het OKT aangedragen knelpunten, belemmeringen en risico's. Uit de beschikbare verslagen blijkt dat voor sommige knelpunten direct afspraken worden gemaakt voor de opvolging. De aard en concreetheid van die afspraken variëren. Soms wordt een punt in een vervolgoverleg geagendeerd, soms wordt de meer vage afspraak gemaakt dat 'de gemeente erop terugkomt' of de uitspraak gedaan dat iets 'in

beeld is en op de planning staat'.^{CDXL} De meest concrete aangekondigde actie van de gemeente in reactie op aangedragen knelpunten door het OKT, is het opstellen van een business case om de veranderingen in de opdracht aan het OKT en de keuzes die dat met zich meebrengt in kaart te brengen.^{CDXLI} De ambtelijke organisatie geeft desgevraagd aan dat die business case er, voor zover bekend, niet is gekomen.^{CDXLII} Het komt verder regelmatig voor dat, op basis van het verslag, onduidelijk is of de gemeente opvolging geeft aan aangedragen punten. Dan worden bijvoorbeeld voor twee knelpunten afspraken gemaakt, terwijl er gaandeweg de dialoog meer (vijf of zes) punten aan de orde zijn gesteld.^{CDXLIII} Soms werpt de gemeente de concrete vraag op wie aan zet is om bepaalde belemmeringen te verhelpen (de gemeente of het OKT zelf).^{CDXLIV} In hoeverre gemaakte afspraken over opvolging van punten zijn uitgevoerd, is op basis van de beschikbare verslagen niet te beoordelen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de gemeente en het OKT samen niet altijd snel genoeg hebben gehandeld in de opvolging van knelpunten, waardoor situaties soms te lang voortduren. Zij noemen het onder druk staan van de preventieve taak hierbij als voorbeeld; dit knelpunt was al gedurende langere tijd bekend, maar er is niet gelijk een plan aan gekoppeld waarin de gemeente en het OKT aangeven hoe de druk verholpen of verlicht gaat worden.^{CDXLV}

Geen systematische aandacht voor risico's OKT bij grote beleidswijzigingen

In de risicoanalyses die gemaakt worden in voorbereiding op beleidswijzigingen, zoals de overheveling van Samen DOEN-taken of de nieuwe inkoop van het FPAJ (APOO), is geen systematische aandacht voor de mogelijke gevolgen voor de uitvoering (van de preventieve opgave) door Stichting OKT. Voor zover er bij beleidswijzigingen die (ook) het OKT raken aandacht is voor risico's, is dat veelal beperkt tot het perspectief van de specifieke beleidswijziging. Risico's die de gemeente benoemt, gaan bijvoorbeeld over implementatierisico's als onvoldoende tijd, verlies van draagvlak of gebrek aan continuïteit, of inkooprisico's als bezwaren vanuit de markt of onvoldoende inschrijvingen.^{CDXLVI} Brede risicoanalyses vanuit het perspectief van het OKT of de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT, zijn voor geen van de beleidswijzigingen gemaakt. In het geval van de overheveling van Samen DOEN-taken hebben het OKT en de Samen DOEN-teams benadrukt dat de overheveling van taken als risico heeft dat de druk op de lokale teams zou vergroten, in het bijzonder vanwege andere ontwikkelingen in het sociaal domein en de opdracht aan het OKT. De gemeente geeft aan dat zij dit risico (ambtelijk) als minimaal ziet.²⁴⁹

Geen overige maatregelen voor omgang met risico's of belemmeringen zichtbaar

Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn er geen beheersmaatregelen getroffen om door OKT aangedragen risico's of knelpunten te verhelpen. Mogelijk zijn er in reactie op

²⁴⁹ Met als belangrijkste redenen de totale omvang van het OKT en dat er in de nieuwe inrichting extra ondersteuningsmogelijkheden beschikbaar komen waardoor minder intensieve ondersteuning van het OKT nodig zou zijn. Bron: Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Instemmen met de juridische en financiële uitwerking van de invlechting van Samen DOEN in de Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT) en de Buurteams*, 15 september 2021.

specifieke punten acties ondernomen waarover geen documentatie beschikbaar is aan de hand waarvan dit onderbouwd kan worden. We zijn in het onderzoek geen aanwijzingen tegengekomen dat de voorgenomen systematische werkwijze voor het in kaart brengen en managen van risico's is uitgevoerd.

5.2.5 Financiën strak beheerst zonder zicht op prestaties

Naast het bewaken van de voortgang bestaat de beoogde sturing door de gemeente op het OKT uit het vastleggen van het budgettair kader en het op hoofdlijnen bewaken van de besteding van middelen (zie paragrafen 5.1.2 en 5.1.3). In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de gemeente werkt volgens de eigen bedoeling en wat dit betekent voor de monitoring van en sturing op de financiën.

Organisatie financiële aansturing OKT binnen de gemeente

Intern bij de gemeente is de sturing op de financiën van Stichting OKT belegd bij een controller die vanuit DMC gedetacheerd is bij de afdeling Jeugd, en de strategisch financieel beleidsadviseur die verantwoordelijk is voor het algemene financiële beleid van de afdeling.²⁵⁰ De financiële prestatiedialoog wordt vanuit de gemeente gevoerd door vertegenwoordigers van de afdeling Jeugd (afdelingshoofd, teammanager en/of accounthouders), een bestuursadviseur Deelnemingen en sinds 2020 de controller Jeugd. Hierbij is de vertegenwoordiging van het OKT-account (beleid) van de afdeling Jeugd verantwoordelijk; de controller is nauw betrokken bij de gesprekken, maar heeft niet de verantwoordelijkheid.

Geen overzicht over uitgaven preventieve jeugdveld

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. De gemeente geeft de financiële aansturing, net als de inhoudelijke beleidskaders, per onderdeel van het (preventieve) jeugdveld apart vorm, in plaats van naar een inhoudelijke categorisering van type hulp en ondersteuning (bijvoorbeeld preventie versus jeugdhulp).^{CDXLVII} Het zicht van de gemeente op de besteding van middelen aan preventie is daarmee versnipperd langs de lijnen van de uitvoerende onderdelen in het preventieve jeugdveld. In de navolgende subparagrafen van deze paragraaf (5.2.5) zoomen we in op het zicht en de sturing op de financiën van Stichting OKT.

Budgettair kader voornamelijk ingegeven door historie

Het jaarlijkse budget voor Stichting OKT wordt in de huidige werkwijze bepaald met de historie als vertrekpunt. De verantwoording van het voorgaande jaar vormt de maat voor het volgende jaar. Vervolgens wordt er gekeken welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, in het bredere beleidsveld (zoals het opheffen van de Samen DOEN-teams destijds) of bijvoorbeeld rondom de cao (door het OKT aangedragen), waarna een

²⁵⁰ Sinds de reorganisatie binnen de afdelingen Jeugd en Zorg betreft dit de afdeling Contractmanagement en sturing.

jaarlijkse bijstelling plaatsvindt. Conform de bedoeling van de gemeente (zie paragraaf 5.1.3), betreft het budget een lump sum waarvoor Stichting OKT de gehele jaarlijkse opdracht moet uitvoeren, zonder nader geoormerkte budgetten²⁵¹ voor verschillende onderdelen uit de opdracht. De gemeente kent dus geen specifiek budget voor preventie toe. Stichting OKT maakt de eigen begroting.^{CDXLVIII} Via de directie en raad van toezicht van het OKT, gaat de begroting vervolgens naar het college dat het, na ambtelijke advisering, goedkeurt. Sinds 2021 gaat de begroting daarna ter kennisname naar de gemeenteraad.^{CDXLIX} Gedurende het jaar maakt de gemeente maandelijks een bedrag aan Stichting OKT over.

Budget OKT stijgt beperkt mee met ontwikkelingen in opdracht

Om in te kunnen zoomen op de ontwikkelingen in het budgettair kader voor Stichting OKT, hebben we de cijfers over de lump sum zoals gerapporteerd in de financieel jaarverslagen van Stichting OKT op een rij gezet. In de financiële jaarverslagen zijn mutaties in het budget gedetailleerd toegelicht, net als verschillen in realisatiecijfers ten opzichte van de begroting. Via de financiële jaarverslagen kan de gemeente de besteding van middelen door het OKT, langs de lijnen aan de hand waarvan het budgettair kader is opgebouwd (overwegend personele capaciteit), dus goed volgen. Tabel 5.1 toont het overzicht.

Tabel 5.1 - Begroting en realisatie budget Stichting OKT in de periode 2019-2021 (in miljoen €)^{CDL}

	2019		2020		2021	
	B	R	B	R	B	R
Totaalbudget Stichting OKT	31,0	30,8	31,2	31,0	40,2	38,9

Het totale budget van Stichting OKT is opgebouwd uit de posten 'budget gemeente Amsterdam' en 'overige opbrengsten'. De overige opbrengsten maken over de jaren gemiddeld rond de 1% uit van het totale budget dat Stichting OKT ontvangt; het merendeel van de opbrengsten bestaat uit de lump sum van de gemeente. Het aandeel budget vanuit de gemeente voor Stichting OKT is opgebouwd uit een deel structureel budget (de lump sum) en een deel incidenteel budget. Het incidentele budget bestaat deels uit kosten voor incidentele taken, zoals voor het vluchtelingenteam van Stichting OKT, en deels uit incidentele toevoegingen 'achteraf'.²⁵² Bij overige opbrengsten gaat het veelal om

²⁵¹ Een geoormerkt budget is een budget dat specifiek is toegewezen voor een bepaald doel en niet vrij besteedbaar is. Dit betekent dat het geld alleen mag worden uitgegeven aan het specifieke doel waarvoor het is bedoeld.

²⁵² Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ICT-meerkosten, transitiekosten voor de invlechting van Samen DOEN-teams, om incidentele overheveling van budget vanuit de GGD ter compensatie voor inzet geleverd door Ouder- en Kindadviseurs, meerkosten ten gevolge van een vertraagde implementatie

opbrengsten vanuit detacheringen, rijkscompensatie en/of extra aanvullingen vanuit de gemeente.

Tabel 5.1 laat zien dat het jaarlijkse budget voor Stichting OKT beperkt is meegestegen met ontwikkelingen in de opdracht. De eerste twee jaren blijft het budget min of meer gelijk rond de € 31 miljoen.²⁵³ Voor de overname van Samen DOEN-taken is per 2021 € 7,4 miljoen aan structureel budget toegevoegd.²⁵⁴ Bij het overhevelen van de taken zijn incidentele middelen weggevallen die voorheen voor de uitvoering van de Samen DOEN-opdracht werden vrijgemaakt (circa € 3 miljoen). Vanuit deze middelen werden onder meer zogenoemde werkbegeleiders gefinancierd, die vanaf de overheveling van taken vanuit de 'integrale kostprijs' door het OKT gefinancierd dienden te worden. Dit betekende voor het OKT voor de overname van Samen DOEN-taken een besparingsopgave, in zoverre dat het OKT wel werd verondersteld deze functie te bieden. Voor de overname van taken op het gebied van de preventieve jeugdbescherming heeft de gemeente incidenteel budget vrijgemaakt: per 2021 voor twee jaar een incidentele toelage van € 0,7 miljoen voor de proef met Intensieve Vrijwillige Hulp.^{CDLI} Voor overige ontwikkelingen en 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, zijn geen wijzigingen doorgevoerd in het budgettair kader. Dat betekent dat de gemeente het OKT in staat acht om deze ontwikkelingen in de opdracht te realiseren binnen het bestaande budget voor de lump sum.²⁵⁵²⁵⁶

OKT realiseert jaarlijks een positief financieel resultaat

Tabel 5.1 laat verder zien dat het OKT in de eerste jaren een relatief klein (rond de € 0,2 miljoen) en in 2021 een relatief wat groter (€ 1,3 miljoen) positief financieel resultaat heeft behaald. De positieve resultaten zijn gedeeltelijk in lijn met de wens van het OKT - waarmee de gemeente heeft ingestemd - dat zij in de eerste twee jaren na oprichting een algemene reserve opbouwt van maximaal € 0,6 miljoen. Deze wens is in 2021 gerealiseerd.

van een nieuw registratiesysteem, middelen ter compensatie van problematiek als gevolg van corona, extra inzet van jeugdadviseurs/jeugdpsychologen door het MBO Jeugdteam. Bron: Stichting OKT, *Financieel jaarverslagen 2019, 2020, 2021*.

²⁵³ De kleine toename van het structurele budget wordt grotendeels verklaard door indexatie en door een overheveling van budget vanuit de GGD naar Stichting OKT voor inzet geleverd door Ouder- en Kindadviseurs.

²⁵⁴ Het restant in de sprong wordt verklaard door kleinere mutaties, zoals (opnieuw) een klein deel structurele overheveling van budget van de GGD naar de Stichting, indexatie en compensatie voor overname van het functioneel beheer van een (nieuw) registratiesysteem door Stichting OKT.

²⁵⁵ Voor de overheveling van de Samen DOEN-taken voegt de gemeente via het incidentele budget eenmalig transitiekosten toe.

²⁵⁶ In de feitelijke reactie licht de ambtelijke organisatie meer toekomstgericht toe hoe het proces eruit ziet rondom de 'technische toevoeging' van de extra financiële middelen naar aanleiding van de Commissie van Wijzen en de bezuinigingstaakstellingen vanuit de Hervormingsagenda. De gemeente zal de vertaling van extra middelen en bezuinigingen in de voorjaarsnota van 2023 toelichten en met het OKT is in de begroting van 2023 de afspraak gemaakt dat ze gericht fte gaan uitbreiden om de toegang en de wijkteamfunctie te verstevigen. Wat de gemeente hier precies onder verstaat, is in de reactie niet nader toegelicht.

De grotere omvang van het positieve resultaat in 2021 wordt onder meer verklaard door een forse onderschrijding van de personele kosten. Stichting OKT geeft in haar jaarverslag aan dat hieraan meerdere oorzaken ten grondslag liggen. De belangrijkste zijn de personele onderbezetting als gevolg van een grotere uitstroom dan instroom gedurende het tweede deel van 2021 (€ 0,65 miljoen) en het uitblijven van een verwachte salarisstijging als gevolg van een nieuwe cao (€ 0,52 miljoen).^{CDLII}

Beoogde kostenreductie bij oprichting Stichting in 2020 gerealiseerd

In het financieel jaarverslag over 2020 constateert Stichting OKT dat de beoogde kostenreductie van € 1,5 miljoen^{CDLIII} op overhead is gerealiseerd. Dit blijkt uit het feit dat de indirecte kosten zijn afgenomen met € 1,46 miljoen. De ontstane ruimte zet de Stichting, conform de bedoeling ten tijde van de oprichting, in voor uitbreiding van het aantal professionals in de wijken.^{CDLIV} De gemeente heeft met de doorontwikkeling van de organisatievorm van het OKT tot een stichting, de uitgaven aan overhead dus succesvol bijgestuurd.

Geen zicht op besteding van middelen in relatie tot prestaties

De ambtelijke organisatie geeft aan dat de gemeente relatief veel inzicht heeft in de financiële bedrijfsvoering van de Stichting, mede dankzij de directe sturingsrelatie die de gemeente met de Stichting heeft.^{CDLV} In de huidige financiële rapportages wordt op hoofdlijnen onderscheid gemaakt tussen verschillende posten (onder andere personeelskosten, materiële kosten en overige bedrijfskosten).^{CDLVI} De gemeente heeft, conform haar bedoeling (zie paragraaf 5.1.3), geen inzicht in de besteding van middelen in relatie tot prestaties, doordat het budget grotendeels op basis van personeelskosten is opgebouwd en omdat er binnen de lump sum geen budget nader is geoormerkt. Afdeling Control van de gemeente is niet aanwezig bij de prestatiedialoog waarin prestaties worden besproken.^{CDLVII} De financiële aansturing van Stichting OKT vanuit afdeling Control vindt dus plaats zonder koppeling aan de mate waarin resultaten worden behaald. Ook AEF constateert dat doelen onvoldoende aan de begroting en inzet van middelen worden gekoppeld, zodanig dat de gemeente niet weet wat het OKT voor welk geld doet. Hierdoor is het volgens AEF ook onduidelijk wat wel en niet binnen de lump sum-financiering valt. Bovendien constateert AEF dat afspraken die de gemeente en Stichting OKT maken kaders en inhoudelijke scherpste missen om bruikbaar te zijn als financieel monitoringsinstrument. Daarmee is vaak onduidelijk wat de gemeente bij Stichting OKT 'koopt'. In de gevallen dat die duidelijkheid er wel is, ontbreekt bij beide partijen scherpste in de opvolging: volgens AEF spreken zowel gemeente als OKT van een 'laat maar waaien' scenario als het gaat om de opvolging van afspraken die aangeven wat en hoeveel de gemeente bij Stichting OKT 'koopt'.^{CDLVIII}

Financiële prestatiedialoog gericht op controle en verantwoording

Zoals genoemd in paragraaf 5.2.2, organiseert de gemeente voor de financiële aansturing een aparte prestatiedialoog-cyclus met Stichting OKT. Deze prestatiedialoog vindt twee keer per jaar plaats: een keer in het voorjaar over de jaarrekening en een keer in het najaar over de begroting. In deze prestatiedialogen gaat het volgens de ambtelijke organisatie

minder over prestaties; het is sterk financieel ingestoken.^{CDLIX} In voorbereiding op de prestatiedialogen levert het OKT twee keer per jaar (halfjaar- en jaarrapportage) rapportages aan rondom financiën.^{CDLX} Uit de beschikbare verslagen van de prestatiedialoog maken wij op dat de financiële sturing van de gemeente gericht is op controle. Meer dan in de OKT-brede 'inhoudelijke' prestatiedialogen (zie paragraaf 5.2.2) roept de gemeente de Stichting op om zich te verantwoorden over voortgang in de uitvoering (bijvoorbeeld in relatie tot de pilot Intensieve Vrijwillige Hulp), of financiële wensen te onderbouwen (bijvoorbeeld rondom de vraag om het positieve resultaat uit 2021 deels in te zetten ten behoeve van de professionalisering van medewerkers). Uit het AEF-onderzoek komt naar voren dat de relaties rondom control en financiële verantwoording regelmatig die van stevige onderhandelingspartners zijn.^{CDLXI} Wij constateren dat de gemeente in de praktijk van de sturing op de financiën in de prestatiedialoog een werkwijze hanteert die gericht is op controle en verantwoording. In de beschikbare verslagen van de prestatiedialoog zien wij geen aanwijzingen dat er, conform de bedoeling (zie paragraaf 5.1.3), afstemming is gezocht tussen de gemeente en Stichting OKT over de verdeling van het budget over verschillende onderdelen uit de opdracht.

Ambities van de gemeente in de financiële aansturing van Stichting OKT

In het kader van de doorontwikkeling van het contractmanagement van het OKT beoogt de gemeente een professionaliseringsslag bij het OKT en bij de eigen organisatie. Het doel is dat het OKT een meer op zichzelf staande, professionele partij wordt. Meer concreet gaat het de gemeente hierbij om heldere afspraken en een meer zakelijke benadering (van het nakomen) daarvan. Ook vraagt de gemeente verbeteringen van het OKT rondom het aanleveren van cijfers. De gemeente wil toe naar een meer regelmatige aanlevering van cijfers door Stichting OKT aan de gemeente en een opener gesprek over de financiën.^{CDLXII} Sinds 2021 komt het OKT de afspraak na van het opstellen van een meerjarenbegroting. Momenteel loopt de discussie in welke mate het OKT eigen verantwoordelijkheid kan dragen voor het financieel beheer en welke afspraken daarbij horen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor het OKT om een grotere financiële reserve aan te houden, dan wel om op de gemeente terug te kunnen vallen in geval van financiële tegenvallers.^{CDLXIII}

5.2.6 Organisatie gemeentekant kwetsbaar

Hoog verloop binnen de organisatie van afdeling Jeugd

Over de jaren hebben verschillende wijzigingen plaatsgevonden in de organisatie binnen afdeling Jeugd. De meest recente reorganisatie betreft het samenvoegen van de afdelingen Jeugd en Zorg in twee nieuwe afdelingen, te weten Beleid en Contractmanagement & Sturing. Ook de functie van contractmanager (voorheen: accounthouder) is over de jaren aangepast. Tot eind 2021 waren er twee accounthouders vanuit de gemeente voor het OKT, waarbij alle taken waren belegd (zowel beleidstaken, inclusief implementatie, als contractmanagementtaken). Alle vragen vanuit de gemeente aan het OKT liepen langs deze personen, waardoor die volgens de ambtelijke organisatie als doorgeefluik functioneerden

en zaken soms langer bleven liggen dan gewenst.^{CDLXIV} Eind 2021 is gekozen voor een uitsplitsing van de functie van contractmanager voor het OKT. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek zijn contractmanagementtaken belegd bij drie ambtenaren, die allen relatief nieuw zijn binnen de organisatie. Uit de verslagen van de prestatiedialoog maken wij op dat de functie accounthouder/projectleider in de periode 2019-2022 door ten minste zes verschillende personen is ingevuld. Begin 2023 is er opnieuw verloop in het contractmanagementteam OKT: de drie contractmanagers zijn (tijdelijk) niet meer werkzaam in het contractmanagementteam van het OKT en op het moment van opstellen van dit rapport is onduidelijk door wie de functies ingevuld zullen worden. Waar AEF eind 2022 constateert dat er stabiliteit en rust lijkt te zijn gekomen in het team binnen de gemeente dat zich bezighoudt met het OKT, zien wij begin 2023 het tegenovergestelde.^{CDLXV} AEF constateert dat de vele personele wisselingen en onderbezetting ervoor hebben gezorgd dat de opdrachtgeversrol van de gemeente weinig consistent is ingevuld. Bovendien heeft het volgens AEF de opbouw van een goede samenwerking tussen de gemeente en het OKT in de weg gezeten. De ambtelijke organisatie benoemt het hoge verloop in contractmanagers als mogelijke factor die vooruitgang in de aansturing en het contractmanagement heeft belemmerd.^{CDLXVI} Ook vanuit het OKT wordt de vraag opgeworpen of de voor sturing benodigde competenties breed en stabiel aanwezig zijn bij de gemeente.^{CDLXVII}

Onduidelijk in hoeverre institutioneel geheugen geborgd is

De ambtelijke organisatie lijkt beperkt in staat om informatie aan te leveren over de historie van (door)ontwikkelingen in het jeugdstelsel sinds 2015. Zo was er geen gesprekspartner beschikbaar die het denken over de preventieve jeugdhulp en de rol van het OKT daarbinnen in 2015 kon toelichten. Beleidsnotities konden gedeeltelijk teruggevonden worden, soms na herhaaldelijk vragen, en gedeeltelijk niet. Huidige ambtenaren kunnen beperkt toelichten hoe zaken verliepen ten tijde van hun voorganger(s). Dit wekt een indruk van rommeligheid binnen de gemeentelijke organisatie die zich bezighoudt met preventieve jeugdhulp en meer specifiek het OKT. Het roept de vraag op in hoeverre informatie over de voorbereiding en uitvoering van beleid of gemaakte afspraken in het verleden, systematisch en op toegankelijke wijze wordt bewaard en overgedragen in geval van wisselingen in de organisatie. Ook AEF constateert in het verlengde van de bevindingen rondom de personele wisselingen, dat het aan de kant van de gemeente ontbreekt aan institutioneel geheugen.^{CDLXVIII}

Positie (preventieve opgave) OKT binnen afdeling Jeugd niet in lijn met belang

De ambtelijke organisatie geeft aan verschillen te zien tussen de wijze waarop de bezetting binnen afdeling Jeugd is georganiseerd en het beleidsinhoudelijke en financiële belang dat aan verschillende onderdelen wordt toebedeeld. Meer concreet valt het op dat het OKT vanuit het perspectief van contractmanagement wordt gezien als één organisatie, waaraan een of twee ambtenaren worden gekoppeld. Ter vergelijking, bij het team voor het Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ, vanaf 2024: APOO) werken evenveel of meer mensen, als gevolg van het grotere aantal aanbieders. Dit strookt volgens de ambtelijke organisatie

niet met de verdeling van financiële middelen over partijen in het stelsel en de spilfunctie die de gemeente voor het OKT beoogt.^{CDLXIX} Dit is ook in het AEF-onderzoek naar voren gekomen. AEF constateert dat het OKT-account binnen de gemeente geen positie heeft die past bij het grote belang van OKT-werkzaamheden voor de gewenste transitie in het jeugdveld. Bij 'positie' gaat het onder meer om het aantal fte's in het accountteam zelf, de prioriteit die het management eraan geeft en de steunfuncties die beschikbaar worden gemaakt ter ondersteuning van het OKT-accountteam binnen de gemeente.^{CDLXX} Wij constateren daarnaast een kwetsbaarheid voor de uitvoering van preventie in de manier waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld binnen het management van de afdeling Jeugd. De preventieve opgave is door de gemeente voor een belangrijk deel belegd bij Stichting OKT als uitvoerende partij. Er is een manager Preventie binnen de afdeling Jeugd, die gaat over het preventieve jeugdveld in zoverre dat het FPAJ (vanaf 2024: APOO), de sociale basis en positief perspectief betreft. Het OKT valt hier niet onder. Het OKT valt onder de manager Wijkteams, die beperkte betrokkenheid lijkt te hebben bij preventie. Daarmee lijkt de verantwoordelijkheid voor de preventieve opgave door Stichting OKT nergens integraal belegd. De manager Wijkteams hebben wij in het onderzoek niet gesproken, omdat dit vanuit de ambtelijke organisatie van beperkte toegevoegde waarde werd geacht. Daarnaast geeft het OKT aan dat taken rondom en kennis van de preventieve opgave van het OKT binnen de gemeente versnipperd aanwezig zijn: die liggen vooral bij individuen en niet alle lagen en beleidsvelden hebben de preventieve opgave van het OKT goed op het netvlies; de focus ligt erg op (kostenoverschrijdingen bij) de specialistische jeugdhulp.^{CDLXXI}

5.2.7 Deelconclusie verloop monitoring en sturing van de uitvoering

Zicht op uitvoering preventieve opgave beperkt

Een aantal verschillende constateringën maakt dat het zicht op de uitvoering van de preventieve opgave in de huidige situatie beperkt is. De gemeente verzamelt bruikbare monitoringsinformatie over één indicator (bereik opvoed- en opgroei-ondersteuning) en het gebruik van deze informatie in voortgangsrapportages is concreet en consistent. Bij gebrek aan bruikbare indicatoren en bijbehorende monitoringsinformatie blijft de rest van de preventieve opgave (overige vier basistaken en de incidentele prioriteiten) echter buiten beeld. Hoewel het belang van het verbeteren van indicatoren al meerdere jaren door zowel gemeente als OKT wordt onderstreept, is het zicht op de uitvoering van de preventieve opgave de afgelopen jaren nauwelijks verbeterd. We zien geen signalen dat de gemeente volgt hoe Stichting OKT de opdracht vertaalt naar de uitvoeringspraktijk en of dat strookt met de bedoeling die de gemeente voor ogen heeft.

Prestatiedialoog nog niet goed van de grond gekomen

De prestatiedialoog vormt het zwaartepunt in de sturing op Stichting OKT, maar functioneert in de huidige praktijk nog niet zoals beoogd. De informatie op basis waarvan de dialoog over prestaties dient te worden gevoerd, beslaat maar een deel van de preventieve opgave die bovendien niet in relatie tot streefwaarden wordt geduïd. Dit maakt dat de gemeente zicht heeft op hetgeen het OKT aan aanbod uitvoert, en niet op de

mate waarin hiermee doelen worden bereikt. De dialoog zelf kent bij gebrek aan een format in beperkte mate een structuur, met als gevolg dat de preventieve opgave niet systematisch aan bod komt. Waar er wel over preventie gesproken wordt, is dat met beperkte diepgang. De bedoeling om in de prestatiedialoog te reflecteren op de opdracht, doelstellingen en beoogde resultaten zien we in de praktijk niet terug. Ondanks dat de gemeente er niet systematisch naar vraagt, deelt het OKT met regelmaat informatie over knelpunten waarmee het zicht op de uitvoering wordt vergroot. Via frequente ambtelijke afstemmingsoverleggen verkrijgt de gemeente op meer detailniveau inzicht in de uitvoering van de OKT-operatie.

Sturingskracht jaarlijkse opdracht wat preventie betreft beperkt

De gemeente heeft in de huidige praktijk via de jaarlijkse opdracht weinig grip op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. Dat heeft ermee te maken dat de gemeente de preventieve opgave inhoudelijk beperkt heeft uitgewerkt, waardoor zij in beperkte mate bepaalt 'wat' de preventieve opgave behelst. Daarnaast maken de druk op het stelsel en gebrek aan visie op het OKT dat de opdracht aan verandering onderhevig is, waarbij het de vraag is in hoeverre het aandeel preventie binnen de opdracht voldoende wordt beschermd. Als gevolg van de wijze waarop de opvolging van prioriteiten binnen het OKT is georganiseerd, kozen OKT's tot voor kort zelf de prioriteiten waaraan men werkte en welke aandacht preventie daarbij kreeg. De ruimte die OKT's hierbij hadden, ondermijnde de gemeentelijke sturingskracht die van de opdracht uitgaat. Het gebrek aan samenhang tussen de opdracht aan Stichting OKT en andere partijen in het preventieve jeugdveld maakt(e) dat de gemeente beperkt integraal kan sturen op de uitvoering.

Gemeente inventariseert knelpunten en risico's in de uitvoering niet systematisch

Het zicht op de uitvoering is daarnaast beperkt bij gebrek aan systematisch aandacht voor het in kaart brengen van risico's of knelpunten. Knelpunten of risico's worden in de rapportages van het OKT incidenteel wel genoemd, maar gaan vanaf 2019 minder specifiek over preventie en zijn in geen van de gevallen concreet gemaakt. Gemeente- of afdelingsbrede werkwijzen om knelpunten en risico's in beeld te brengen (NARIS, jaarstukken en bestuursrapportages) bevatten in de afgelopen jaren geen informatie op het gebied van preventieve jeugdhulp, terwijl deze risico's en knelpunten er wel waren als we afgaan op hetgeen het OKT hierover benoemt in jaarrapportages en ervaart (zie hoofdstuk 4). Ook bij specifieke, grote beleidswijzigingen die raken aan de uitvoering (van de preventieve opgave) door Stichting OKT, zien we bij de gemeente geen systematische aandacht voor risico's. Wij zien geen aanwijzingen dat de gemeente de door Stichting OKT in de prestatiedialoog aangekaarte risico's of knelpunten in de uitvoering van de preventieve opgave, systematisch opvolgt.

Versnipperde financiële sturing gericht op controle, zonder inzicht in prestaties

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. Vanwege de keuze voor een totaalbudget zonder nadere oormerking, heeft de gemeente geen zicht op de middelen die het via Stichting OKT

aan preventie besteedt. Wat betreft de sturing op de financiën constateren wij dat de gemeente het budget voor Stichting OKT over de jaren, op de uitbreiding naar aanleiding van het overnemen van Samen DOEN-teams na, min of meer gelijk heeft gehouden. Gedurende het jaar hanteert de gemeente in de prestatiedialoog een sturing op de financiën gericht op controle en verantwoording, blijkend uit de wijze waarop de gemeente het OKT in deze gesprekken ter verantwoording roept. Vanwege het gebrek aan koppeling van budget aan prestaties, gebeurt dit zonder structureel inzicht in de resultaten van de uitvoering. De combinatie van de functiegerichte bekostigingswijze met een strakke sturing op de financiën gaandeweg het jaar maakt dat de gemeente veel grip heeft op de kosten voor Stichting OKT. Het roept de vraag op in hoeverre dit in lijn is met de bedoeling van de gemeente om ook rondom de financiën veel ruimte te laten aan de uitvoerende partij.

Kwetsbare organisatie gemeentekant ondermijnt stabiliteit in sturing en monitoring

De gemeentelijke organisatie wat betreft het OKT-account is kwetsbaar. 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) het OKT binnen de afdeling Jeugd niet in lijn is met het belang dat binnen het jeugdbeleid aan het 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 het 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 een stabiele sturing op de uitvoering.

5.3 Wijze van betrekken raad

We bekijken de wijze waarop het college de raad betreft bij het sturen op het OKT.²⁵⁷ Hierbij hebben we in het bijzonder aandacht voor de mate waarin het college de raad in staat stelt om zijn controlerende taak en zijn rol als budgetverantwoordelijke goed uit te voeren. Om de controlerende taak te kunnen uitvoeren, is het nodig dat het college de gemeenteraad informeert over de mate waarin de uitvoering verloopt volgens de door hem vastgestelde koers, inclusief behaalde prestaties en mogelijke knelpunten, risico's of dilemma's die zich bij de uitvoering voordoen.²⁵⁸ Het college dient de raad in staat te stellen om hierover geïnformeerde vragen te stellen en, indien nodig geacht, herziene afwegingen te maken. Om de budgetverantwoordelijkheid goed te kunnen uitvoeren, dient het college de raad te informeren over de wijze waarop middelen besteed worden, welke

²⁵⁷ Omdat de kaders die de raad heeft meegegeven het OKT als geheel betreffen, en niet alleen preventie, benaderen we deze paragraaf vanuit de gehele opgave van het OKT. Waar mogelijk besteden we in het bijzonder aandacht aan de preventieve opgave van Stichting OKT.

²⁵⁸ In de Gemeentewet (artikel 169) is hiertoe de actieve informatieplicht van het college geregeld.

resultaten daarmee behaald worden en welke keuzes zich in de besteding van middelen mogelijk aandienen.²⁵⁹

Betrekken van de raad via informatievoorziening en prestatiedialoog 3

De informatievoorziening aan de raad over de uitvoering verloopt in de basis via gemeentelijke P&C-producten en bestuursrapportages. Daarnaast ontvangt de raad de jaarplannen en het jaarverslag van het OKT. De bedoeling is dat in de gemeentelijke P&C-producten indicatoren worden gekoppeld aan beleidsdoelen en het college rapporteert over de voortgang op die doelen.^{CDLXXII} In de bestuursrapportages zet (de ambtelijke organisatie namens) het college uiteen hoe de uitvoering verloopt. Ook hierbij hanteert de gemeente het uitgangspunt tellen en vertellen (net als in de sturing en monitoring, zie paragraaf 5.1).^{CDLXXIII} Verder is op het gebied van informatievoorziening een uitgangspunt, als onderdeel van het Verbonden Partijen beleid, dat de vakinhoudelijke wethouder (zie paragraaf 5.1.1) de raadscommissie bij belangrijke besluiten en/of relevante ontwikkelingen informeert (mondeling of schriftelijk).^{CDLXXIV} De ambtelijke organisatie geeft aan dat het verder de bedoeling is dat de wethouder prestatiedialoog 3 voert met de raad en dat die gaat over het hele stelsel, waaronder de preventieve jeugdhulp.^{CDLXXV} Het college noemt dat deze dialoog dient ter versteviging en aanvulling van de verantwoordingsinformatie in de bestuursrapportage.^{CDLXXVI} Een nadere uitwerking van de bedoeling van prestatiedialoog 3 zijn wij in de beleidsdocumenten van de gemeente niet tegengekomen.

Voortgang uitvoering preventieve opgave op basis van raadsinformatie lastig te volgen

We constateren dat de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT via de gemeentelijke P&C-producten en bestuursrapportages lastig te volgen is. Deze documenten bevatten zeer beperkt informatie over de uitvoering van de preventieve opgave. Over een deel van de opgave ontbreekt in het geheel informatie, en voor zover prestaties wel worden weergegeven, worden die niet gekoppeld aan de beleidskoers. Wat preventie betreft wordt er over 2019 gerapporteerd over bereikcijfers en tijdbesteding, over wat de gemeente van belang acht bij de uitvoering van preventie en waaraan wordt gewerkt.^{CDLXXVII} In 2020 bevat de bestuursrapportage met name een beknopte toelichting op kerncijfers in het licht van het coronajaar, waarbij het wat preventie betreft is beperkt tot het gecombineerde bereik van het O&O-aanbod van het OKT en het FPAJ. De laatste bestuursrapportage, over de eerste helft van 2021, bevat minder (uitgesplitste) bereikcijfers en meer tekstuele toelichting op kwalitatieve resultaten, knelpunten en wat benodigd is. Bij uitdagingen rondom het OKT is zonder nadere toelichting of onderbouwing genoemd dat preventie in het gedrang komt en dat nodig is dat de gemeente 'duidelijk uitspreekt wat zij wel/niet verwacht van OKT op dit gebied'.^{CDLXXVIII} Na deze rapportage is er geen bestuursrapportage meer verschenen. De P&C-producten en bestuursrapportages bevatten geen of zeer beperkte informatie over knelpunten, risico's

²⁵⁹ In de Gemeentewet (artikel 189) is geregeld dat de gemeenteraad budgetrecht heeft: de bevoegdheid om financiële middelen aan het college beschikbaar te stellen. Zo kan de raad sturen door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen.

of dilemma's die zich voordoen in de uitvoering van preventie door Stichting OKT.²⁶⁰ De ambtelijke organisatie bevestigt het beeld dat er nog niet in alle bestuursrapportages aandacht is voor 'vertellen'.^{CDLXXIX} In welke mate voortgang wordt geboekt op de vastgestelde koers is daarmee voor raadsleden via de documenten bedoeld om de raad te informeren niet goed te volgen.

Besteding middelen aan preventieve jeugdhulp lastig te volgen

In de begrotingen van 2016 tot en met 2023 noch in de bestuursrapportages is inzichtelijk gemaakt hoeveel financiële middelen voor de preventieve opgave van Stichting OKT of voor preventieve jeugdhulp beschikbaar gesteld worden; paragraaf 5.2.5 laat zien dat het college en de ambtelijke organisatie dit in- en overzicht ook niet hebben. Het budget voor Stichting OKT wordt zowel in de gemeentelijke jaarstukken als in de bestuursrapportages gecombineerd gepresenteerd met de JGZ (2016 tot 2019) en omvat zowel preventie als jeugdhulp (2016 tot en met 2023).^{CDLXXX} In de bestuursrapportages kiest het college ervoor om de cijfers over bestede middelen uitgesplitst naar uitvoerend onderdeel te tonen (het OKT, inclusief jeugdhulp en JGZ, en het FPAJ). Een doorsnede vanuit het perspectief van preventie is op basis van deze cijfers niet te maken.²⁶¹ In de gemeentelijke jaarstukken wordt geen integraal (financieel) beeld gegeven van preventieve jeugdhulp, noch van het aandeel preventie binnen het OKT. Er vindt geen financiële verantwoording over preventie plaats via de jaarrekening.^{CDLXXXI} Het is voor raadsleden dus niet te volgen hoeveel middelen binnen het jeugddomein aan preventie(ve jeugdhulp) worden besteed en daarmee ook niet te beoordelen in hoeverre zij dat voldoende vinden.

Uitbreidingen in opdracht OKT beperkt voorgelegd aan de raad

In paragraaf 5.1 constateerden we dat de gemeente geen systematische werkwijze hanteert voor het in kaart brengen en beheersen van risico's en knelpunten in de uitvoering (van de preventieve opgave) door Stichting OKT. Ook zagen we dat bij de ambtelijke organisatie onbekend is in hoeverre bij beleidsontwikkelingen in het jeugd- en zorgstelsel in kaart is gebracht wat de mogelijke invloed op (de preventieve opgave van) Stichting OKT zou zijn. Als we de informatievoorziening richting de raad over beleidskeuzes en mogelijke implicaties daarvan voor het OKT bekijken, constateren we dat die, in lijn met het voorgaande, zeer beperkt is. De overheveling van Samen DOEN-taken is als een van de deelpunten in het besluit over de inrichting van de Buurteams met de raad gedeeld.^{262CDLXXXII} Hierin is geen aparte aandacht besteed aan wat dit voor het OKT betekent. In de bestuursrapportage over de eerste helft van 2021 wordt de overname van Samen DOEN-taken in de toelichting op informatie over bereik en financiën wel als

²⁶⁰ In het *Jaarverslag 2018* is in relatie tot het dalende bereik op de gecombineerde indicator over O&O en jeugdhulp wel opgenomen dat het OKT minder toekomt aan het bereiken van nieuwe groepen als gevolg van de invoering van de nieuwe inkoop van de specialistische jeugdhulp per 2018. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2018*, p. 180.

²⁶¹ In de feitelijke reactie voegt de gemeente toe dat hierbij meespeelt dat het lastig vast te stellen is wat precies onder preventie wordt verstaan en wat niet.

²⁶² De wijziging van de verordening rondom de verlening van het alleenrecht van Stichting OKT is als hamerstuk ter besluitvorming voorgelegd aan de raad, zie raadsvergadering 4 november 2020.

opmerking genoemd. Het aanwijzen van het OKT om overbruggingszorg te leveren voor wachtenden op specialistische jeugdhulp is niet als beleidskeuze aan de raad voorgelegd. De gewenste beweging voor het OKT om taken op het gebied van preventieve jeugdbescherming over te nemen, is genoemd in een brief waarin ontwikkelingen in de jeugdbescherming met de raad worden gedeeld.^{CDLXXXIII} Aandacht voor mogelijke implicaties van deze beweging voor het OKT is er in deze brief niet. Ook bij de meest recent ingezette ontwikkelingen rondom de eenvoudige specialistische jeugdhulp en het aanvullende preventieve aanbod, zien we in de documenten die met de raad zijn gedeeld geen aandacht voor de mogelijke implicaties van voorgenomen keuzes voor het OKT. Dit ondanks dat beide ontwikkelingen raken aan het OKT, doordat een deel van het aanbod (op termijn) bij het OKT zal worden ondergebracht. Het meest in de buurt komt de aankondiging van de gemeente eind 2021 van een ambtelijk meerjarenbeleidsplan, waarin keuzes integraal worden voorgelegd aan de politiek.^{CDLXXXIV} Wij zijn sindsdien geen aanwijzingen tegengekomen die erop duiden dat een dergelijk plan er al is gekomen.

De gemeente licht richting de raad niet uit welke inhoudelijke taken aan de opdracht van het OKT worden toegevoegd of wat hiervan de implicaties zijn voor de uitvoering van de (preventieve) opdracht.²⁶³ De opdracht voor Stichting OKT wordt elk jaar ter kennisname (TKN) met de raad gedeeld. Hierdoor wordt de raad beperkt in staat gesteld om een geïnformeerd gesprek te voeren over de ingeslagen koers en het budget, dus om te sturen op welke middelen hij aan preventie door Stichting OKT wil toewijzen. De ambtelijke organisatie licht toe dat het een eigen inschatting is of stukken ter kennisname of ter bespreking worden geagendeerd bij de commissies. De richtlijn die men daarbij hanteert is dat het om kaderstellend beleid gaat als het ter bespreking wordt geagendeerd.^{CDLXXXV}

Bespreking in de raad over (preventie door) het OKT

Om een beeld te vormen bij de betrokkenheid van de raad bij het OKT hebben we verslagen van commissie^{CDLXXXVI}- en raadsvergaderingen over de periode 2019-2023^{CDLXXXVII} bekeken op passages die gaan over het OKT.²⁶⁴ De verslagen laten zien dat het onderwerp 'OKT' veelvuldig voorbijkomt tijdens besprekingen. Er is niet direct een lijn te ontdekken in de onderwerpen die in relatie tot het OKT worden besproken; een grote variëteit aan onderwerpen wordt geraakt (cultuursensitiviteit, toegankelijkheid, aansluiting in de keten, verwijzingen naar de specialistische jeugdhulp). Regelmatig valt de term OKT in relatie tot andere beleidsonderwerpen in het bredere jeugd- en zorgveld. Uit deze raadsbesprekingen ontstaat de indruk dat raadsleden over het algemeen een positief beeld hebben van het functioneren van het OKT. Dit leiden wij af uit uitingen als 'een deel van de jeugdzorg dat heel goed functioneert, de OKT's [...]' en 'dat de OKT's inmiddels wel

²⁶³ In het jaarverslag van 2021 is een korte alinea opgenomen waarin is genoemd dat de overgang van Samen DOEN-taken en van preventieve jeugdbeschermingstaken naar het OKT een verzwaring van de doelgroep betekende, met de toevoeging dat extra deskundigheid en ondersteuning wordt verzorgd. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 150.

²⁶⁴ Hierbij hebben we met brede zoektermen alle passages die raken aan het OKT opgehaald. De passages zijn we daarna handmatig doorgelopen om ons een beeld te vormen van de wijze waarop het onderwerp OKT in de raad (commissie en gemeenteraad) besproken wordt.

goed geworteld zijn in de wijk' en 'het gaat dus goed, er begint een structuur te ontstaan', '[...] is blij dat er iets positiefs te melden valt over de jeugdzorg [...] een heel goed resultaat. En de organisatie is ook niet heel duur' en 'zij is onder de indruk van het werk van de OKT's'.^{CDLXXXVIII}

We constateren dat de doorgevoerde wijzigingen in de opdracht aan het OKT niet of nauwelijks zijn besproken in de raad. Desondanks bevragen raadsleden van verschillende fracties op momenten de ontwikkelingen rondom het OKT, waarbij zij soms concreet risico's benoemen. Zo gaat het bijvoorbeeld over de gevolgen van overloop vanuit het veiligheidsdomein en de specialistische jeugdhulp voor het OKT als geheel en de professionals in het bijzonder, en de gevolgen van de invlechting van Samen DOEN-teams (zie kader). Deze voorbeelden laten zien dat raadsleden ondanks het gebrek aan een expliciete informatie over veranderingen in de opdracht van het OKT, alertheid hebben om vragen te stellen over ontwikkelingen rondom het OKT. Een aparte bespreking in de raad van de opdracht aan, uitvoering (van de preventieve opgave) door of het budget voor Stichting OKT zien we in de verslagen niet terugkomen.²⁶⁵

Vragen van raadsleden over ontwikkelingen rondom het OKT en preventie

Zo stelt een raadslid de vraag of de OKT's de overloop als gevolg van de wachtlijsten en personeelstekorten bij de jeugdbescherming en raad voor de kinderbescherming verantwoord aankunnen.^{CDLXXXIX}

Een raadslid bevraagt het grote beroep dat de gemeente op het OKT gaat doen vanaf de nieuwe inkoop van de hoogspecialistische jeugdhulp.^{CDXC}

En een raadslid draagt bij de bespreking van ontwikkelingen in het veiligheidsdomein aan dat de OKT's belast zullen worden met werk waarvoor zij niet zijn opgeleid, met als risico dat het personeel afbrandt. Dit raadslid werpt daarnaast de vraag op of het OKT niet beschermd zou moeten worden in het onterecht begeleiden van jongeren die wachten op specialistische jeugdhulp. De wethouder gaat wel in op het punt over de toerusting van het OKT, waarbij zij aangeeft dat het OKT geëquipt is en bij het OKT veel deskundigheid aanwezig is om onveiligheid te signaleren en medewerkers daar ook in worden getraind. De wethouder gaat niet in op het mogelijke risico van opgebrand raken van het personeel.^{CDXCI}

Ook constateren wij een beperkte beantwoording van de vragen van het raadslid rondom het aantal wachtenden op specialistische jeugdhulp en de impact daarvan op het OKT. Het antwoord geeft geen concreet inzicht in het aantal wachtenden dat bij het OKT terechtkomt, noch wat dit voor het OKT betekent.^{CDXCII}

²⁶⁵ Op 16 maart 2023 verzoekt de raad de wethouder om een technische sessie over het OKT, die zij toezegt.

Een raadslid bevraagt de samenwerking tussen het OKT en Buurtteam, en de overgang van Samen DOEN-teams naar deze teams, namelijk hoe de samenwerking en dienstverlening verloopt.^{CDXCIII}

Met betrekking tot preventie bevraagt een raadslid de overheveling van FPAJ-middelen bij VJN 2021, hoe dit past in focus van het college op preventie.^{CDXCIV}

Over prestatiedialoog 3 geeft de ambtelijke organisatie aan dat er door de raad technische sessies zijn verzocht, die ook zijn aangeboden over prestatiedialoog 3. Daar is geen verslaglegging van.^{CDXCV} Hierdoor kunnen wij niet beoordelen of en waarover prestatiedialogen zijn gevoerd en wat dit betekent voor de wijze waarop de raad wordt betrokken bij de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT.

Deelconclusie

Het college heeft twee lijnen ingericht waarlangs zij de raad wil betrekken bij de sturing op het OKT: reguliere informatievoorziening en prestatiedialoog 3. We constateren dat de huidige praktijk van informatievoorziening raadsleden beperkt in staat stelt om de uitvoering van de preventieve opgave te volgen. Dit heeft ermee te maken dat over een deel van de opgave voortgangsinformatie ontbreekt en informatie die er wel is, niet wordt gekoppeld aan de beleidskoers. Bovendien ontbreekt informatie over knelpunten, risico's of dilemma's die zich voordoen in de uitvoering. Bij gebrek aan uitgesplitste cijfers is voor raadsleden niet inzichtelijk hoeveel middelen aan preventie worden besteed. Het college kiest ervoor om uitbreidingen in de opdracht aan het OKT niet expliciet onder de aandacht te brengen van de raad, noch mogelijke implicaties daarvan voor de uitvoering door het OKT. Raadsleden tonen zich desondanks alert en bevragen met regelmaat ontwikkelingen rondom het OKT. Bij gebrek aan verslaglegging kunnen wij niet beoordelen of en hoe de raad via prestatiedialoog 3 betrokken is bij de sturing op de uitvoering door het OKT.

De beperkingen in de informatievoorziening over voortgang op de vastgestelde koers, eventuele dilemma's in de uitvoering, besteding van middelen en implicaties van beleidskeuzes, roepen de vraag op in hoeverre de raad in de huidige situatie goed in staat wordt gesteld de controlerende taak en budgetverantwoordelijkheid voor (de preventieve opgave van) het OKT goed uit te voeren.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

Heeft de gemeente grip en zicht op de uitvoering van de preventieve taak door het OKT?

En daarbinnen: pakt ze door haar beïnvloedbare risico's en knelpunten aan?

Met sturing wil de gemeente bereiken dat de externe partij, in dit geval Stichting OKT, doet wat is afgesproken om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. In de sturing op

Stichting OKT kiest de gemeente - net als in het bredere sociaal domein - voor ruimte voor de professional, en in het verlengde daarvan, een opdracht op hoofdlijnen en taakgerichte bekostiging. De gemeente hanteert sturing per uitvoerende partij; een integrale benadering van sturing gericht op samenhang in het preventieve jeugdveld maakt geen onderdeel uit van de gemeentelijke sturing. We constateren dat zowel het zicht als de grip van de gemeente op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT in de huidige situatie beperkt is.

Uitvoering preventieve opgave op één onderdeel in beeld

We concluderen dat de gemeente in de huidige praktijk weinig zicht heeft op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. Over een van de vijf basistaken die de gemeente tot preventie rekent, wordt cijfermatige monitoringsinformatie verzameld: het bereik van het aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning. Prestaties op het overige deel van de preventieve opgave (vier basistaken en incidentele prioriteiten), heeft de gemeente niet in beeld. Het is onbekend in hoeverre de gemeente weet hoe Stichting OKT de opdracht vertaalt naar de uitvoeringspraktijk. De gemeente stelt dat er in algemene zin voldoende zicht is op het OKT. Het roept de vraag op in hoeverre de gemeente zich bewust is van het gebrekkige zicht op de uitvoering van preventie. Zowel gemeente als OKT hebben over de jaren de wens geuit de monitoring te verbeteren, maar de praktijk is dusdanig weerbarstig dat een kleine verbetering per 2023 het enige bereikte is.

Gemeente stuurt via prestatiedialoog nauwelijks op de uitvoering van preventie

We concluderen daarnaast dat de gemeente beperkt grip uitoefent op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT. Dit komt voor een belangrijk deel doordat de prestatiedialoog, het instrument dat het zwaartepunt zou moeten vormen van de gemeentelijke sturing, nog niet goed functioneert. Dit heeft ten dele te maken met het feit dat er slechts twee resultaatafspraken zijn waarop gestuurd kan worden, maar ook met tekortkomingen in de informatie op basis waarvan de dialoog gevoerd moet worden. Realisatiecijfers worden in onderliggende rapportages niet in het licht van de streefwaarde geïnterpreteerd, waardoor de informatie niet bruikbaar is om de voortgang op de opgave te duiden. Kwalitatieve informatie in de rapportages heeft het karakter van impressies, is daarmee niet volledig en kent beperkte diepgang. Naast de beperkte voeding van de dialoog zijn er andere signalen dat de beoogde prestatiedialoog nog niet van de grond is gekomen. Er is geen sprake van een gestructureerde dialoog waarin de voortgang op de opdracht volledig en systematisch aan bod komt. Bij gebrek aan een uitgewerkt format lijkt de agenda onderhevig aan actuele ontwikkelingen en komt de voortgang op de opdracht niet systematisch aan bod. Zo kan het dat het niet halen van de enige resultaatafpraak die er voor de preventieve opgave tot 2023 was, in geen enkele prestatiedialoog is besproken. De beoogde reflectie op de opdracht vindt niet systematisch plaats. Financiële en inhoudelijke aansturing zijn grotendeels van elkaar gescheiden.

Van brede opdracht met interpretatieruimte voor OKT gaat weinig sturingskracht uit

We concluderen dat er beperkte sturingskracht uitgaat van de jaarlijkse opdracht die de gemeente aan het OKT meegeeft. Dit heeft ermee te maken dat de opgave, als het gaat om

preventie, beperkt is uitgewerkt. Ook speelt mee dat de gemeente in de context van een grote opdracht en veel prioriteiten preventie naar eigen zeggen onvoldoende beschermt. Het helpt niet dat de opvolging van de opdracht binnen het OKT tot 2023 zo was georganiseerd dat teams uit de gemeentelijke opdracht hun eigen prioriteiten mochten selecteren.

Gemeente haalt en volgt door haar beïnvloedbare knelpunten niet systematisch op

Waar de gemeente in aanloop naar het nieuwe jeugdstelsel veel aandacht toonde voor het systematisch inventariseren en beheersen van risico's en knelpunten, onder meer op het gebied van preventie, is daar in de huidige praktijk geen sprake van. De gemeente hanteert geen systematische werkwijze voor het ophalen van risico's en knelpunten in de uitvoering. Het OKT maakt via rapportages, de prestatiedialoog en ambtelijke afstemming desondanks geregeld knelpunten en risico's kenbaar aan de gemeente, hetzij over de jaren in mindere mate specifiek over preventie en weinig concreet. De knelpunten, risico's en/of dilemma's in de uitvoering die hierdoor bij de gemeente in beeld zijn, zijn echter niet systematisch opgevolgd. Dit maakt dat onder meer het knelpunt van de druk op de preventieve taak heeft kunnen voortbestaan.

Grip via lump sum groot, geen zicht op prestaties of aan preventie bestede middelen

Met de keuze van de gemeente voor een taakgerichte bekostigingswijze van Stichting OKT in combinatie met een halfjaarlijkse financiële prestatiedialoog, controleert de gemeente op overkoepelend niveau de uitgaven aan het OKT nauwgezet. De gemeente heeft uitbreidingen in de opdracht van het OKT beperkt doorvertaald in het budgettair kader. De overname van Samen DOEN-taken ging gepaard met een structurele uitbreiding van het budget en besparingsopgave voor het deel werkbegeleiding, de preventieve jeugdbeschermingstaken met incidentele toelagen. De gemeente acht het OKT dus in staat om overige veranderingen in de opdracht binnen de lump sum op te vangen. In de prestatiedialoog roept de gemeente het OKT geregeld ter verantwoording. Vanwege het gebrek aan koppeling van budget aan prestaties, gebeurt de financiële aansturing van het OKT zonder structureel inzicht in de resultaten van de uitvoering.

Kwetsbaarheden in organisatie gemeentekant ondermijnen stabiele sturing

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) het OKT binnen de gemeentelijke organisatie niet in lijn is met het belang dat binnen het jeugdbeleid aan het OKT wordt gehecht. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de preventieve opgave van Stichting OKT niet helder binnen het management is belegd. Deze kwetsbaarheden in het OKT-account binnen de gemeentelijke organisatie helpen waarschijnlijk niet bij het inrichten en verbeteren van een stabiele sturing op de uitvoering.

College betreft raad beperkt bij uitvoering preventieve opgave

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 het OKT voor raadsleden

lastig te volgen. Dit komt mede doordat budgetten in rapportages gebundeld over de opgave (voor het OKT als geheel) en per uitvoerende partij 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 het OKT niet expliciet onder de aandacht van de raad, noch de mogelijke impact van beleidswijzigingen die raken aan het OKT. Raadsleden tonen desondanks alertheid door op momenten ontwikkelingen die raken aan het OKT te bevragen.

Vanwege tekortkomingen in de monitoring is het zicht van de gemeente op de uitvoering van de preventieve opgave in de huidige situatie beperkt. Zowel de voortgang op de opgave als keuzes die Stichting OKT maakt in het vertalen van de opdracht naar de uitvoering, zijn beperkt in beeld. De belangrijkste sturingsinstrumenten van de gemeente om grip uit te oefenen op de uitvoering van de preventieve opgave door Stichting OKT zijn de jaarlijkse opdracht en de prestatiedialoog. Vanwege de keuze voor taakgerichte bekostiging biedt het budgettair kader immers weinig aanknopingspunten voor sturing. Beide instrumenten leveren in de huidige praktijk, vanwege tekortkomingen in de wijze waarop ze worden ingezet, weinig grip op de uitvoering op. Wij zien geen aanwijzingen dat de gemeente knelpunten en risico's systematisch inventariseert en, voor zover binnen haar invloedssfeer, beheersmaatregelen treft.

Bijlagen

Bijlage 1 Inrichting en organisatie OKT Amsterdam

In deze bijlage beschrijven we op hoofdlijnen de algemene organisatie en inrichting van OKT Amsterdam. Een verkorte versie van deze bijlage staat ter inleiding in hoofdstuk 1.2.2 van dit rapport. Deze bijlage is informerend bedoeld en is met name van meerwaarde voor de lezer die onbekend is met het OKT als geheel. We schetsen een beeld van de bredere organisatie waarbinnen de preventieve opgave van Stichting OKT - de focus in dit onderzoek - wordt uitgevoerd.

Het OKT heeft, volgend vanuit haar brede takenpakket en algemene uitgangspunten, bredere structuren en werkwijzen ingericht. Deze zijn ondersteunend aan de uitvoering van al haar taken binnen de brede opgave. Ze werken als zodanig door in en worden ingezet bij de uitvoering van de preventieve opgave. De OKT-medewerkers hebben te maken met allerlei aanbod, partijen en organisatieonderdelen, en kunnen hun blik niet beperken tot een afgebakend deel van de werkprocessen en het aanbod.

B1.1 Oprichting, samenstelling en kernwaarden OKT Amsterdam

Oprichting en samenstelling

De Ouder- en Kindteams Amsterdam zijn per 1 januari 2015 in het leven geroepen als verantwoordelijke partij voor het leveren van de zorg dichtbij in de wijk. De gekozen organisatievorm was in eerste instantie een joint venture, opgericht door de gemeente Amsterdam en bestaande uit 21 instellingen.²⁶⁶ Vanwege gebrek aan sturingsmogelijkheden en 'weglekkende' budgetten, besloot het college in oktober 2018 de Stichting OKT op te richten.^{CDXCVI} De gemeente Amsterdam is de enige opdrachtgever van Stichting OKT. Rechten en plichten van beide partijen zijn geregeld in een inkoopovereenkomst.^{CDXCVII}

De Stichting OKT vormt samen met de GGD Jeugdgezondheidszorg en de Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra (SAG) de Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT Amsterdam of het OKT). Deze samenwerking is contractueel vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK) van deze drie partijen met de gemeente.^{CDXCVIII} De drie organisaties hebben als OKT Amsterdam een gezamenlijke opdracht: het bevorderen van de gezondheid van Amsterdamse jeugdigen.

De partijen bieden een palet aan preventie, wijkgerichte jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg en hebben de opdracht om samen toe te werken naar een integraal OKT.^{CDXCIX} Bezien vanuit de *Inkoopovereenkomst 2019-2023*^D draagt de Stichting OKT primair zorg voor taken die voortkomen uit de Jeugdwet (onder andere informatie, advies,

²⁶⁶ In 2017 teruggebracht tot dertien instellingen.

hulp en ondersteuning onder de algemene voorzieningen) en vormt zij het gemeentelijke toegangsportaal tot de specialistische jeugdhulp.^{DI} De GGD en SAG voeren primair het basispakket jeugdgezondheidszorg en het Rijksvaccinatieprogramma uit, voortkomend vanuit de Wet publieke gezondheid (Wpg) evenals (deels) taken vanuit de Jeugdwet.²⁶⁷

Het samenwerkingsverband heeft geen overkoepelende directie of medewerkers in dienst. De individuele organisaties hebben wel hun eigen directie en medewerkers. De Stichting OKT telde in 2021 in totaal 474,9 fte en had 555 werknemers in dienst, verdeeld over 22 afzonderlijke teams (zie volgende paragraaf).^{DI} Het leeuwendeel hiervan bestaat uit Ouder- en Kindadviseurs (OKA's) en jeugdpsychologen (totaal 366,5 fte).^{DI}²⁶⁸

Figuur B1.1 - Organisatie en samenstelling Ouder- en Kindteams^{DI}



Visie en kernwaarden

Zoals de gemeente voor ogen had, voert het OKT een breed palet aan taken uit op het gebied van jeugdgezondheidszorg, preventie, jeugdhulp en toeleiding tot specialistische

²⁶⁷ De jeugdgezondheidszorg voert deels taken uit vanuit - en verbindt met taken in - de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet, en sluit aan op taken vanuit Passend Onderwijs en de Participatiewet. Binnen het Ouder- en Kindteam leveren jeugdgezondheidszorgprofessionals laagdrempelige preventieve zorg. Bron: JGZ, *Basispakket jeugdgezondheidszorg*, 2018.

²⁶⁸ Naast de Ouder- en Kindadviseurs (OKA's) en jeugdpsychologen, heeft de stichting medewerkers die zich bezighouden met huisvesting, strategie & ontwikkeling, financiën & control, HR & leerlijn, ICT, communicatie, secretariaat en de teamleiders. Andere functies binnen het OKT zijn de jeugdarts, jeugdverpleegkundige, de Ouder- en Kindassistent en doktersassistent, zij vallen onder het onderdeel Jeugdgezondheidszorg van de GGD.

jeugdhulp. Het OKT heeft een visie en opdracht (missie) geformuleerd die de reikwijdte van deze brede gemeentelijke opdracht reflecteren: “In Amsterdam hebben we een gezamenlijk doel: kinderen en jongeren in Amsterdam groeien gezond en veilig op en ontwikkelen zich tot veerkrachtige volwassenen die met vertrouwen de toekomst tegemoet gaan. Wij doen wat nodig is, zodat kinderen, jongeren en hun ouders grip houden of krijgen op hun leven.”^{DV} Daarnaast benoemt het OKT in haar besturingsfilosofie *Doen wat nodig is* drie kernwaarden voor de eigen organisatie, namelijk 'laagdrempelig', 'aansluiten' en 'versterken'.²⁶⁹

B1.2 Algemene werkwijze Ouder- en Kindteams

De gemeente heeft het OKT algemene uitgangspunten meegegeven voor de organisatie en werkwijze (zie paragraaf 2.5), die door de gemeente in wisselende mate waren uitgewerkt. Hieronder beschrijven we op hoofdlijnen hoe het OKT hier handen en voeten aan heeft gegeven op het niveau van de teams. We nemen de overeenkomsten tussen de teams als uitgangspunt. Waar relevant, belichten we ook verschillen tussen teams die in de praktijk voorkomen als gevolg van diversiteit in bijvoorbeeld behuizing, teamgrootte en werkwijze.

B1.2.1 Gebiedsgericht organiseren

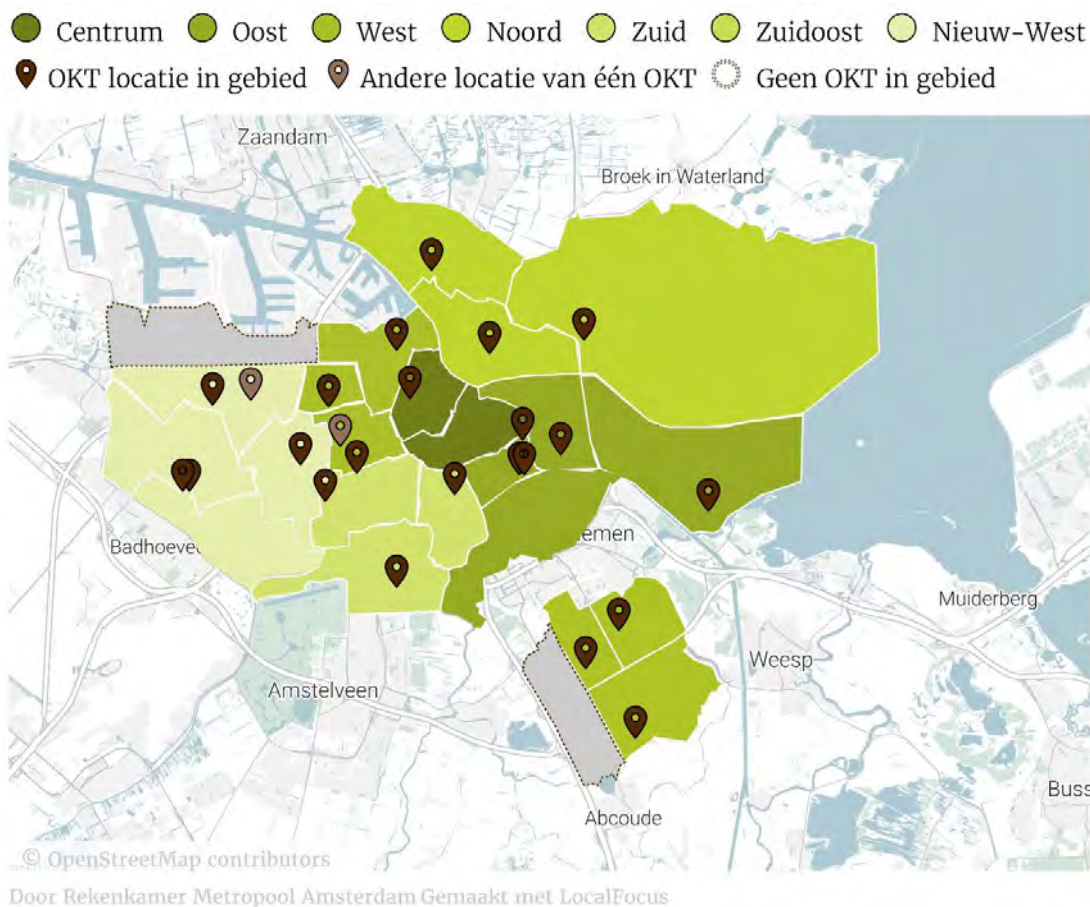
Het OKT heeft 22 actieve teams in de Amsterdamse werkgebieden. Zij vormen - zoals een OKT-teamleider uitdrukt - “de basis van het werk van het OKT”.^{DVI270271} Figuur B1.2 geeft de geografische spreiding van de teams over Amsterdam weer.

²⁶⁹ 1) We zijn toegankelijk en zichtbaar en ons gedrag is normaliserend (laagdrempelig); 2) We zijn betrokken, bieden maatwerk en werken wijkgericht (aansluiten); 3) We zijn stimulerend en ons gedrag is oplossingsgericht en meedenkend (versterken). Bron: Stichting OKT Amsterdam, *Doen wat nodig is, hoe doen we dat?* Versie 0.2, 2019.

²⁷⁰ Tot 2021 bestonden naast deze reguliere teams, twee aparte teams gericht op het voortgezet onderwijs: de vo-teams.

²⁷¹ In elk van de 22 gebieden in Amsterdam is een OKT actief. Daarnaast zijn er vier aparte teams voor het voortgezet onderwijs. Tot 1 juli 2021 was er een apart mbo-team actief. Zie www.oktsterdam.nl voor informatie over de teams.

Figuur B1.2 - Ouder- en Kindteams in Amsterdam



Elk Ouder- en Kindteam heeft minimaal één fysieke locatie in het gebied waar het team actief is. Daar is ook het consultatiebureau (JGZ) gevestigd. Met name de grotere teams (bijvoorbeeld in Zuidoost) werken - al dan niet noodgedwongen vanwege te kleine huisvesting - vanuit verschillende locaties. De locatie vormt de standplaats van de professionals van het team, maar de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden (in jeugdgezondheidszorg, preventie, jeugdhulp en toeleiding tot specialistische jeugdhulp) kan zowel op locatie als elders in de wijk plaatsvinden.

B1.2.2 Multidisciplinaire teams met generalistisch werkende medewerkers

Multidisciplinaire teams

Elk team is multidisciplinair. Ze bestaat uit - in ieder geval - een Ouder- en Kindadviseur, een jeugdarts, een jeugdpsycholoog²⁷² en een jeugdverpleegkundige.²⁷³ In 2021 bestond een gemiddeld team - gezien vanuit de professionals van Stichting OKT - uit 15,9 fte, waarvan 13,7 fte OKA's is (zie tabel B.1 aan het einde van deze bijlage). Recent is er door het OKT een nieuwe functie toegevoegd aan de teams: werkbegeleiders. Zij ondersteunen

²⁷² Dit kan ook een orthopedagoog generalist of een K&J-psycholoog zijn.

²⁷³ Zij worden ondersteund door de Ouder- en Kindassistent en doktersassistent. Daarnaast zijn er nog andere JGZ-medewerkers actief zoals screeners, preventieve logopedisten en verzorgingsverpleegkundigen. Bron: JGZ inwerkboekje 20200800.

professionals binnen de teams. Hier zal OKT-breed 14 fte voor worden vrijgemaakt.^{DVII} In figuur B1.1 staan de organisatiestructuur van een Ouder- en Kindteam en de taakomschrijvingen van de afzonderlijke functies binnen de teams.^{DVIII}

Ieder team heeft een teamleider vanuit de Stichting OKT en een meewerkend teamleider JGZ.²⁷⁴ De teamleiders geven sturing aan en faciliteren het eigen team om uitvoering te geven aan de brede opdracht die bestaat uit de basistaken op preventie en jeugdhulp en de jaarlijkse prioriteiten en ontwikkelingen. Waar de teamleider vanuit Stichting OKT verantwoordelijk is voor de brede uitvoering van de opdracht in de wijk/team, is de meewerkend teamleider JGZ verantwoordelijk voor de vertaalslag van de opdracht op het gebied van de JGZ.^{DIX} Binnen de OKT-organisatie hebben teamleiders verschillende portefeuilles van waaruit zij deelnemen aan projectgroepen.^{DX} Deze projectgroepen zijn over het algemeen gericht op de gemeentelijke prioriteiten en ontwikkelingen.^{DXI}

Werken vanuit de generalistische basis

Professionals van het OKT werken volgens het uitgangspunt van de generalistische basis. Het OKT heeft deze werkwijze in 2021 vastgelegd.^{DXII} Het betekent dat elke professional - ongeacht diens achtergrond - werkt vanuit dezelfde algemene kennis en kunde op de doelgroepen en thema's van het OKT. Zo stelt de generalistische basis dat alle professionals basiskennis moeten hebben over opvoeden, opgroeien en ouderschap, over de doelgroepen jonge kinderen en tieners/jongeren en over wijkgericht werken, veiligheid en meervoudige problematiek. Naast de generalistische basis kan een professional meer deskundig zijn op een specifieke doelgroep of specifiek thema, bijvoorbeeld op wijkgericht werken en/of het geven van trainingen opvoed- en opgroeiondersteuning. Het OKT heeft een leeraanbod op zowel de basiskennis als de specifieke kennis over doelgroepen en thema's.

De OKA's zijn generalistische hulpverleners die screenen en doorverwijzen, zelf opvoed- en opgroeiondersteuning en jeugdhulp leveren, verschillende specialistische domeinen met elkaar verbinden, coaching en coördinatie van zorg bieden en indien nodig afstemmen met andere domeinen zoals politie, veiligheid, wonen, werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs en volwassenenzorg. Er zijn in de formele functieverdeling geen OKA's die zich richten op één of een beperkt aantal van voorgenoemde taken; zo zijn er bijvoorbeeld geen aparte preventiemedewerkers (maar wel medewerkers die hier meer deskundig op zijn, zie vorige alinea).

Doen wat nodig is

Het OKT legt in haar missie, visie en besturingsfilosofie de nadruk op 'doen wat nodig is', in de volle breedte.^{DXIII275} Hierin staat centraal dat wat een professional doet, hoe vaak en hoe lang, afhankelijk is van wat er nodig is. Uitgangspunt is dat de professional samen met

²⁷⁴ Vóór 2019 waren er twee teamleiders: een vanuit stichting OKT en een vanuit JGZ. Bron: Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 19 juni 2019.

²⁷⁵ De gemeente wil dat het OKT inzet op normaliseren, maar maakte niet duidelijk wat ze daarbij van de OKT's verwacht. Zie paragraaf 2.5.

kinderen en ouders die dingen aanpakt waar zij zelf mee verder kunnen; soms is dat een opvoedtip, soms een intensief hulptraject. In de kernwaarden (laagdrempelig, aansluiten en versterken) benadrukt het OKT dat professionals opvoedvraagstukken van ouders en opgroevragen van kinderen en jongeren zien als onderdeel van het leven en deze niet onnodig problematiseert.

In het onlangs vastgelegde algemene werkproces jeugd- en gezinsondersteuning maakt het OKT expliciet hoe een OKA of JGZ-professional samen met een gezin moet komen tot passende ondersteuning. De stappen die elke OKA of JGZ-professional hiervoor doorloopt zijn gelijk (kennismaken, vraag verhelderen, analyseren, resultaten formuleren en samen beslissen en afspraken maken, uitvoeren, evalueren en afronden), de uitkomst per gezin - i.e. welke ondersteuning op welke manier geboden wordt - kan voor elk gezin anders zijn.^{DXIV}

Om invulling te geven aan de passende ondersteuning, kunnen OKA's putten uit het eigen aanbod van het OKT (zie kader). Ze kunnen zelf hulp bieden of doorverwijzen naar een collega binnen het team, een behandeling (van een jeugdpsycholoog) of een specifieke training of cursus. Naast het eigen aanbod kunnen de OKA's ook doorverwijzen naar andere organisaties, zoals naar organisaties binnen het FPAJ voor preventieve trainingen en naar de specialistische jeugdhulp. Samenwerking tussen professionals van Stichting OKT en van de JGZ, is volgens het OKT een voorwaarde om de werkwijze rondom 'doen wat nodig is' ten uitvoering te brengen.^{DXV}

In de praktijk zijn er verschillen tussen de teams in de wijze waarop, en de intensiteit waarmee, JGZ-professionals en OKA's met elkaar samenwerken. In sommige teams werken JGZ-professionals en OKA's in duo's (bijvoorbeeld in de uitvoering van het programma Gezonde en Kansrijke start²⁷⁶). In andere teams werken JGZ-professionals en OKA's op verschillende locaties en beperkt de samenwerking zich tot periodieke overleggen.^{DXVI}

Eigen aanbod OKT

Het OKT biedt een breed eigen aanbod om uitvoering te geven aan de brede opgave voor de doelgroepen ('zwanger' voor aanstaande ouders, 'kinderen van 0 tot 4 jaar' voor ouders/verzorgers, 'kinderen van 4 tot 12 jaar' en 'jeugdigen van 12 tot 18 jaar').

Voor deze doelgroepen biedt het OKT als geheel een scala aan diensten aan. Van vaccinaties en (preventieve) logopedie (vanuit Wpg), tot (preventief) trainingsaanbod en (lichte) jeugdhulp (vanuit de Jeugdwet).²⁷⁷

Alle teams hebben een inloopspreekuur waar ouders of jeugdigen zonder afspraak kunnen aankloppen met allerlei hulp- en adviesvragen die met opvoeden en

²⁷⁶ Programma dat zich richt op het versterken van de bestaanszekerheid in de eerste 1.000 dagen.

²⁷⁷ Zie www.okt.nl voor een actueel overzicht van het aanbod aan zorg en ondersteuning.

opgroeien te maken hebben. Vragen kunnen ook telefonisch of via chat gesteld worden.^{DXVII}

Diversiteit binnen de teams en organisatie

De teams zelf zijn divers in cultuur en achtergrond. Een van de professionals die wij spraken, gaf aan dat haar culturele achtergrond en contacten in een bepaalde Amsterdamse gemeenschap er mede voor hebben gezorgd dat zij als OKA werd aangenomen.^{DXVIII} Tegelijkertijd, zo geeft het management aan, bestaan de teams voornamelijk uit vrouwen. Ook vindt het management de teamleiders en het management zelf (nog) niet erg divers. Het wil hier verandering in brengen door hier in werving en selectie bewust aandacht aan te besteden. Ook heeft het management doorgroei-trajecten opgestart.^{DXIX}

B1.2.3 Werken in de wijk

Wijkgericht werken

Het OKT werkt vanaf haar oprichting 'wijkgericht'.²⁷⁸ Over de jaren heeft het OKT uitgedacht, uitgewerkt en vastgelegd wat het wijkgericht werken precies inhoudt.^{DXX} In de meest recente uitwerking gaat het in essentie om drie activiteiten:^{DXXI}

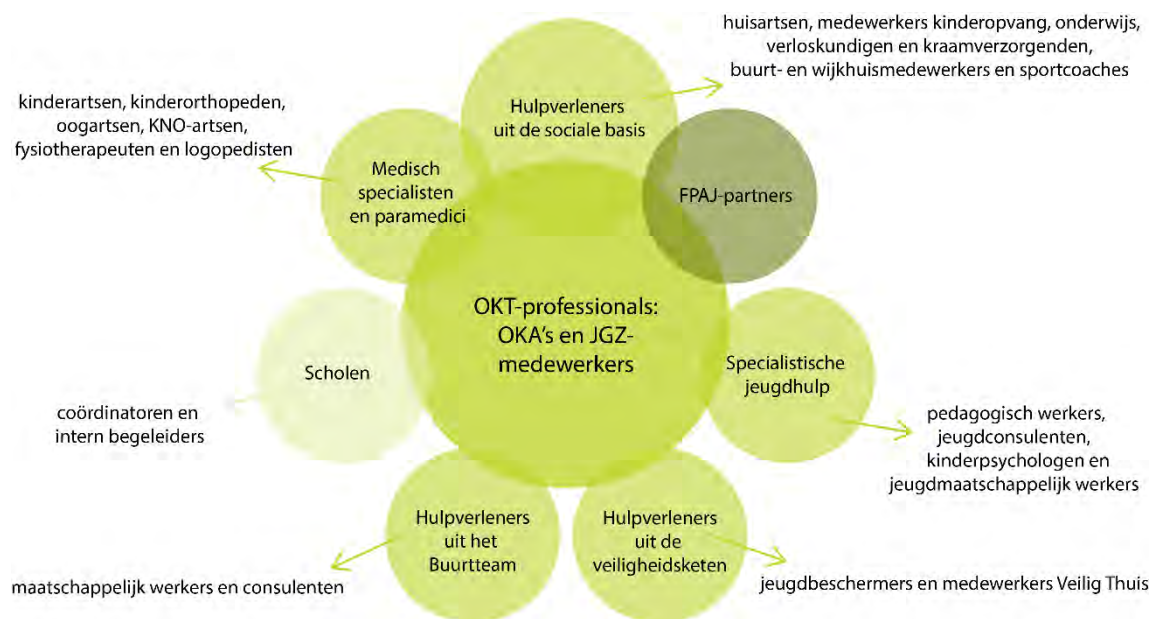
- 1 Het kennen en verkennen van de wijk; het aanwezig en zichtbaar zijn in de wijk (en op scholen) en in de leefwereld, daar waar jeugdigen en ouders zijn en het leggen van contacten met verschillende organisaties en sleutelfiguren in de wijk.
- 2 Het kennen, onderhouden en betrekken van netwerken, samenwerkingspartners en sleutelfiguren in de wijk (formeel en informeel) en met hen samenwerken in de ondersteuning aan jeugdigen en ouders.
- 3 Het signaleren, analyseren, delen en (collectief) oppakken van kwesties, vragen en problemen die veel voorkomen bij jeugdigen en ouders in de wijk.

In het wijkgerichte werken komt de ondersteuning aan individuen/gezinnen samen met het bredere kader waarbinnen het OKT werkt (samenwerkingsverbanden, netwerkpartners, de context van een wijk/buurt en overstijgende problematiek).

Het is de bedoeling dat elk team in kaart brengt welke (gewenste) samenwerkingspartners er zijn in de wijk en wie contactpersoon is voor welke organisatie. De individuele professional zorgt er vervolgens voor dat hij of zij aanwezig is en aansluit op de belangrijke plekken in de wijk en de contacten opbouwt en onderhoudt. Als 'spil' heeft een team in de praktijk met veel verschillende partijen contacten te onderhouden. In figuur B1.3 geven we de formele samenwerkingspartners uit het zorg- en jeugdveld weer. In haar werkprocessen legt het OKT ook de nadruk op het belang van samenwerking met informele organisaties, maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren in de wijk.^{DXXII}

²⁷⁸ De gemeente spreekt over gebiedsgericht werken (paragraaf 2.5). Het wijkgerichte werken van het OKT lijkt daar in de praktijk een vertaling van te zijn.

Figuur B1.3 - OKT-professionals als spil in wijkgericht werken



Outreaching en diversiteitssensitief in de wijk

Het OKT geeft aan dat het door de gemeente gewenste outreachend werken, zit ingebed in het wijkgericht werken (OKA's dienen actief aan te sluiten op belangrijke plekken en bij belangrijke activiteiten waar ook ouders en/of jeugdigen komen).^{DXXIII} Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde scholen waarvan door de gemeente is aangegeven dat daar meer kwetsbare kinderen op zitten.^{DXXIV}

Ook het diversiteitssensitief werken is volgens het OKT onderdeel van het wijkgericht werken. OKA's moeten hun wijk kennen, weten waar normen en waarden anders zijn door (culturele) diversiteit en de kennis hebben hoe ze hier passende ondersteuning op kunnen bieden.^{DXXV} Het OKT geeft aan dat het voor diversiteitssensitief werken inspiratiedagen en een training heeft.^{DXXVI}

Focus op meest kwetsbare gebieden en scholen

In navolging van de gemeentelijke opdracht om te komen tot het versterken van de inzet voor de meest kwetsbaren / in de meest kwetsbare gebieden, heeft het OKT een aantal wijzigingen aangebracht in de organisatie en werkwijze van de teams. De gewenste focus op de meest kwetsbaren vertaalt zich in de praktijk in een vergrote aandacht en inzet voor de meest kwetsbare stadsdelen/gebieden en scholen met de meest kwetsbare populatie.²⁷⁹

Volgens het OKT hebben de teams in kwetsbare stadsdelen en gebieden per 2021 meer capaciteit gekregen en de teams in niet-kwetsbare gebieden minder. Hiervoor is de beschikbare capaciteit per team bepaald en herverdeeld op basis van variabelen als

²⁷⁹ De gedifferentieerde inzet is ook in lijn met de eigen besturingsfilosofie *Doen wat nodig is* waarin het OKT het doel benoemt om "te streven naar gelijke kansen voor alle kinderen en jongeren. Wij spannen ons daarom extra in voor de wijken en gezinnen die ondersteuning of jeugdhulp het meest nodig hebben."

kwetsbaarheid²⁸⁰, aantal jeugdigen, aantal leerlingen, aantal vo-, en doelgroepkinderen.^{DXXVII}

Elke school is gekoppeld aan een OKA, die optreedt als vaste contactpersoon namens het OKT. Hoe een OKA hieraan invulling geeft is (mede) afhankelijk van kenmerken van de leerlingpopulatie op een school: uit onderzoek is gebleken dat mensen met een lage sociaal-economische status onder andere minder goed de weg weten te vinden naar hulpverlening. Voor die groep is het voor het OKT belangrijk om outreachend en zichtbaar te zijn. De gemeente heeft een categorisering gemaakt van alle scholen in Amsterdam en het OKT gebruikt die categorisering om te bepalen waar ze meer en minder aanwezig, zichtbaar en bereikbaar is.^{DXXVIII} In samenspraak met de scholen wordt bekeken hoe de gedifferentieerde inzet verder wordt vormgegeven^{DXXIX} en hoe het OKT in samenwerkingen met scholen ondersteuning kan bieden; vooral daar waar kansen voor kinderen en jongeren het kleinst zijn.^{DXXX}

Tabel B1.1 - Verdeling van fte's stichting OKT over de stad^{DXXXI} in 2021

Aantal fte's		OKA		Jeugdpsychologen		Totaal	
		Per team	Per stadsdeel	Per team	Per stadsdeel	Per team	Per stadsdeel
Centrum	Centrum West	4,8		0,6		5,5	
	Centrum Oost	5	9,8	0,6	1,2	5,6	11,1
West	Westerpark	13,1		2,3		15,4	
	Bos en Lommer	18		3		21	
	Oud West & De Baarsjes	16,5	47,6	2,6	7,9	19,1	55,5
Nieuw-West	Geuzenveld & Slotermeer	22,1		3,7		25,7	
	Osdorp	18,5		3,1		21,6	
	De Aker & Nieuw-Sloten	5,7		0,8		6,5	
	Slotervaart	21,6	67,9	3,7	11,3	25,2	79
Zuid	Zuid	7,6		0,5		8	
	Buitenveldert & Zuidas	5,3		0,8		6	
	De Pijp & Rivierenbuurt	7,8	20,7	1	2,3	8,8	22,8
Oost	Oud Oost	15,5		2,7		18,3	
	Indische Buurt & Oostelijk Havengebied	11,5		1,8		13,3	

²⁸⁰ De afdeling O&S (hiervoor: OIS) heeft in 'Gebied In Beeld' een categorisering gemaakt van de stadsdelen op basis van kwetsbare jeugdigen (0-17 jaar). Om constructies als 'meest' en 'minst' kwetsbaar te voorkomen, heeft O&S een 'kwetsbaarheidsscore' ontwikkeld met corresponderende scores. De kwetsbaarheidsscore is ontwikkeld door O&S met behulp van beschikbare cijfers over 2016 en is gepubliceerd in 2019. Bron: Gemeente Amsterdam, *Onderzoek en Statistiek - Kwetsbare bewoners in de stadsdelen*, 2019, p. 3.

PREVENTIEVE JEUGDHULP IN AMSTERDAM - ONDERZOEKSRAPPORT

	Aantal fte's	OKA		Jeugdpsychologen		Totaal	
	Watergraafsmeer	11,7		1,9		13,6	
	IJburg & Zeeburgereiland	7,9	46,6	1,1	7,5	7,5	54,1
Noord	Noord West	16,2		2,6		18,8	
	Oud Noord	17,2		3		20,2	
	Noord Oost	16	49,4	2,7	8,3	18,7	57,7
Zuidoost	Bijlmer Centrum	23,8		4,2		28,1	
	Bijlmer Oost	18,9		3,3		22,2	
	Gaasperdam & Driemond	16,7	59,4	2,8	10,3	19,5	69,7
Anders	VO Centrum & Zuid*	13,8		2,6		16,4	
	TOTAAL	315,2		51,3		366,5	
	Gemiddeld #fte per team (366,5/23)	13,7		2,2		15,9	

** Per 2022 zijn er geen vo-teams (afzonderlijke teams voor voortgezet onderwijs) meer binnen het OKT.*

Bijlage 2 Tabellen bij hoofdstuk 3 Aanbod preventieve activiteiten

Preventieve basistrainingen

Het OKT biedt vanaf 2015 verschillende preventieve basistrainingen aan kinderen en jongeren, geclusterd in drie thema's; 1) zelfvertrouwen, identiteit, weerbaarheid, 2) sociale vaardigheidstrainingen en 3) aandacht, en aan ouders/verzorgers. Tabel B2.1 laat zien welke training in welk jaar is gegeven.

Tabel B2.1 - Aanbod basistrainingen Amsterdam

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Voor kinderen en jongeren								
Thema: zelfvertrouwen, identiteit, weerbaarheid								
Rots en Watertraining PO (groep 3 t/m 5, groep 6 t/m 8)								
Rots en Watertraining VO								
Bibbers de baas, faalangstreductietraining, (PO/ 9-12 jaar)								
Leer te durven, faalangstreductietraining (PO/ 8-12 jaar)								
Faalangstreductie VO (12+ jaar)								
Thema: sociale vaardigheidstrainingen								
3x Groei, individuele training (PO/ 6-12 jaar)								
Sprint, individuele training (PO/ 6-12jaar)								
Competentietrainingen (PO/ 6-9 jaar en 9-12 jaar en VO/ 12+ jaar)								
Thema: aandacht								
Mindfulnessstraining PO (8-12 jaar)								
Mindfulnessstraining VO (12-18 jaar)								
Voor ouders/verzorgers								
Peuter in Zicht (kind 1,5/2 - 4 jaar)								
Beter omgaan met pubers (kind 12-18 jaar)								
'Het begint bij mij' (kind 0-18 jaar)								
Mindful Ouderschap / Parenting (alle leeftijden)								
Positief Opvoeden (incl. Triple P niv. 4)								
Triple P: niv. 3, (kind 0-12 en 12-18 jaar)								

Tabel B2.2 laat het totaal aantal georganiseerde trainingen zien van 2015 tot en met 2022, en ook een uitsplitsing naar doelgroepen en stadsdelen.

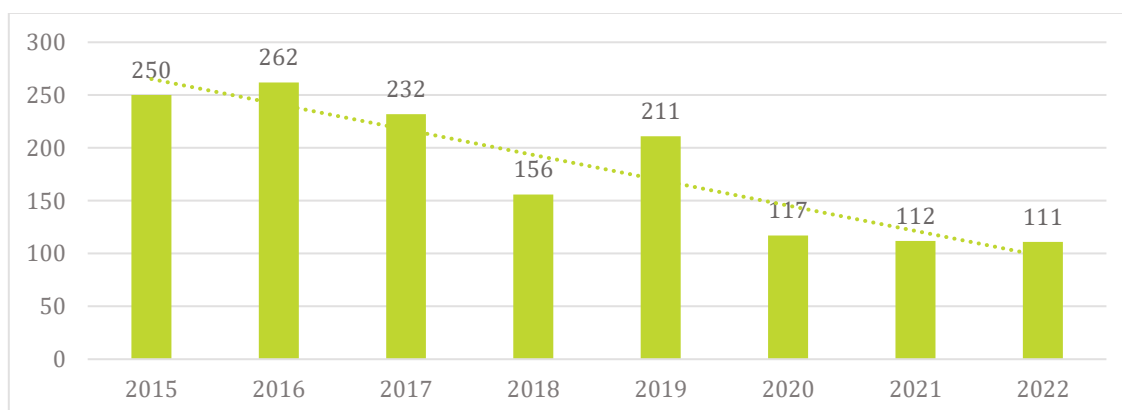
Tabel B2.2 - Aantal georganiseerde preventieve basistrainingen naar doelgroep en stadsdeel

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal	250	262	232	156	211	117	112	111
Totaal uitgesplit naar doelgroepen								
Kinderen	138	150	128	90	119	75	76	74
% van totaal	55,2%	57,2%	55,2%	57,7%	56,4%	64,1%	67,8%	66,7%
Jongeren	8	8	10	4	6	4	4	5
% van totaal	3,2%	3,1%	4,3%	2,6%	2,8%	3,4%	3,6%	4,5%
Ouders/verzorgers	104	104	94	62	86	38	32	32
% van totaal	41,6%	39,7%	40,5%	39,7%	40,8%	32,5%	28,6%	28,8%
Totaal uitgesplit naar stadsdelen								
Nieuw-West					38	24	34	21
% van totaal					18%	21%	30%	19%
Noord					35	25	17	19
% van totaal					17%	21%	15%	17%
Zuidoost					43	19	8	10
% van totaal					20%	16%	7%	9%
West					40	18	15	23
% van totaal					19%	15%	13%	21%
Oost					23	12	12	11
% van totaal					11%	10%	11%	10%
Zuid					26	16	13	15
% van totaal					12%	14%	12%	14%

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Centrum					6	3	7	7
% van totaal					3%	3%	6%	6%
Onbekend					0	1	6	5
% van totaal					0%	1%	5%	5%

- Het totaal aantal preventieve trainingen dat per jaar georganiseerd wordt, is sinds 2015 gedaald. Dit wordt geïllustreerd door figuur B2.1 waarin de gestippelde trendlijn een daling zien voor het aantal preventieve basistrainingen dat OKT Amsterdam per jaar organiseert.²⁸¹

Figuur B2.1 - Trendlijn totaal aantal preventieve basistrainingen



- Tabel B2.2 laat zien dat het OKT voor alle doelgroepen preventieve basistrainingen verzorgt. De meeste trainingen werden georganiseerd voor de doelgroep kinderen, gevolgd door de doelgroep ouders/verzorgers. Voor jongeren worden de minste trainingen georganiseerd. Het aandeel basistrainingen voor kinderen lag tot 2020 op zo'n 55 tot 58% van het totaal aantal georganiseerde trainingen, na 2020 groeide dit aandeel naar 64 en 68%. Het aandeel preventieve basistrainingen voor ouders/verzorgers lag tussen de 28 en 42% van het totaal en het aandeel voor jongeren tussen de 3 en 4%.
- In alle stadsdelen worden er vanaf 2015 trainingen aangeboden. Tussen de stadsdelen bestaan grote verschillen in het aantal georganiseerde trainingen. Daarbij fluctueert het aantal georganiseerde trainingen per stadsdeel over de jaren heen. Tussen 2015 en 2022 werden de meeste trainingen georganiseerd in Nieuw-West (tussen de 18% en 30% van alle trainingen) en de minste trainingen in Centrum (tussen de 3% en 6% van alle trainingen).

²⁸¹ Een lineair in een koersgrafiek wordt ook wel een trendlijn genoemd. Bron: <https://www.ensie.nl/financieel-woordenboek/trendlijn>, geraadpleegd op dd. 16 november 2022.

- In 2020 en 2021 was 5% van de preventieve basistrainingen het organiserende stadsdeel onbekend. Dit betreft deelnemers aan Triple P online 0-12 jaar en tieners^{DXXXII}

Tabel B2.3 - Aantal preventieve basistrainingen per gebied in percentage van het totaal aantal preventieve basistrainingen

Stadsdeel	(OKT) gebied	2019	2020	2021	2022
Centrum	Centrum-Oost	1%	0%	4%	1%
	Centrum-West	2%	3%	2%	5%
West	Bos en Lommer	13%	8%	4%	11%
	Oud-West, De Baarsjes	5%	5%	7%	9%
	Westerpark	1%	3%	3%	1%
Nieuw-West	Geuzenveld, Slotermeer	6%	6%	13%	9%
	Osdorp / De Aker, Sloten, Nieuw-Sloten	10%	14%	11%	7%
	Slotervaart	2%	1%	6%	3%
Zuid	Buitenveldert, Zuidas	2%	3%	4%	5%
	De Pijp, Rivierenbuurt	3%	1%	1%	4%
	Oud-Zuid	7%	10%	6%	5%
Oost	IJburg, Zeeburgereiland	3%	3%	5%	3%
	Indische Buurt, Oostelijk Havengebied	5%	2%	4%	4%
	Oud-Oost / Watergraafsmeer	3%	5%	1%	4%
Noord	Noord-Oost	7%	5%	2%	9%
	Noord-West	8%	10%	4%	4%
	Oud-Noord	2%	6%	9%	5%
Zuidoost	Bijlmer-Centrum	9%	5%	6%	4%
	Bijlmer-Oost	5%	4%	1%	2%
	Gaasperdam	7%	7%	0%	4%
Onbekend		0%	0%	5%	5%
Totaal		100%	101% ²⁸²	100%	100%

²⁸² In het IMJ worden enkele trainingen getoond die in de desbetreffende periode niet zijn uitgevoerd. Dit heeft geen invloed op het totaal van de tellingen voor zowel de trainingen als de deelnemers, maar heeft wel invloed op de percentagecijfers zoals hier berekend.

- Tabel B2.3 laat zien dat er in de periode 2019-2022 in alle gebieden aanbod was van preventieve basistrainingen, met uitzondering van Centrum-Oost in 2020 en in 2021 in Gaasperdam.
- Er bestaan verschillen tussen gebieden voor wat betreft het aanbod aan preventieve basistrainingen; de percentages variëren van 0 tot 13% van het gehele aanbod. Deze percentages fluctueren ook per gebied door de jaren heen.

Deelnemers aan preventieve basistrainingen

In tabel B2.4 worden per jaar de deelnemers aan de basistrainingen weergegeven: in totaal, naar leeftijdsgroep en per stadsdeel.

Tabel B2.4 - Deelnemers aan preventieve basistrainingen²⁸³

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal	1826²⁸⁴	2274	1828	1179	1733	878	993	1128
Totaal uitgesplitst naar doelgroep								
Kinderen 4-12 jaar /PO	1001 / 54,8% ²⁸⁵	1147	910	614	843	540	677	691
% kinderen		50,4%	49,8%	52,1%	48,6%	61,5%	68,2%	61,3%
Jongeren 12- 18jaar /VO		42	58	21	40	27	21	116
% jongeren		1,9%	3,2%	1,8%	2,3%	3,1%	2,1%	10,3%

²⁸³ Voor de jaren 2015 tot en met 2018 beschikken we niet over percentagecijfers

²⁸⁴ Over het aantal deelnemers in 2015 wordt in 2015 en 2016 anders gerapporteerd dan vanaf 2017. De oorzaak hiervan is dat de wijze van categoriseren is gewijzigd vanaf 2017. Om een correcte vergelijking te kunnen maken met 2016 en 2017 (in vergelijking met 2015) heeft er een herberekening over 2015 plaatsgevonden. Het totaal in 2015 verschilt in het IMJ en OKT rapporten tussen 1829 en 1826 deelnemers. Het verschil van 3 deelnemers is volgens de ambtelijke organisatie waarschijnlijk een typefout geweest. Omdat het zo'n geringe afwijking is trachten ze het niet nader te verklaren. In dit rapport gaan wij uit van en totaal van 1826 deelnemers in 2015. Vanaf 2019 worden de cijfers over aantallen deelnemers naar doelgroep ingevoerd in de Interne Monitor Jeugd (IMJ). Voor de aantallen per doelgroep van 2015 tot en met 2018 komen de cijfers uit de Jaarverslagen van het OKT (2015 t/m 2018).

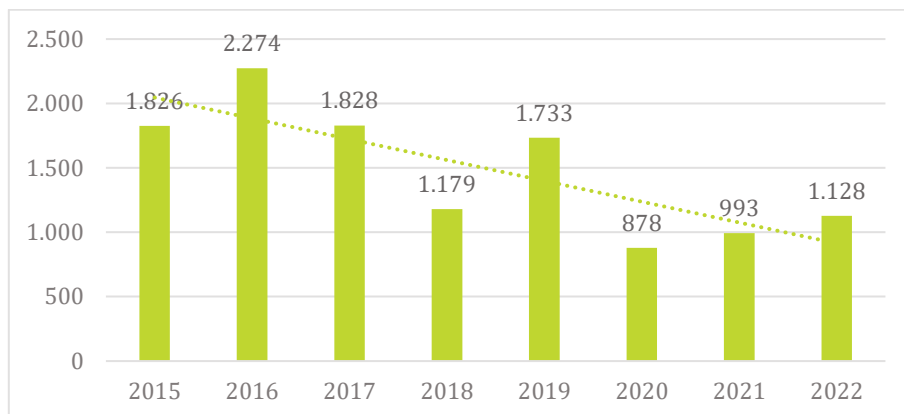
²⁸⁵ In 2015 was de doelgroep kinderen en jongeren samen één doelgroep. Na 2015 is dit uitgesplitst.

PREVENTIEVE JEUGDHULP IN AMSTERDAM - ONDERZOEKSRAPPORT

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ouders/ verzorgers	825	1085	860	544	850	311	295	321
<i>% ouders</i>	45,2%	47,7%	47,0%	46,1%	49,1%	35,4%	29,7%	28,5%
Totaal uitgesplit naar stadsdelen								
Nieuw-West					304	166	296	172
<i>% van totaal</i>					17,5%	18,9%	29,8%	15,2%
Noord					258	170	111	138
<i>% van totaal</i>					14,9%	19,4%	11,2%	12,2%
Zuidoost					318	153	62	69
<i>% van totaal</i>					18,4%	17,4%	6,2%	6,1%
West					364	148	112	207
<i>% van totaal</i>					21%	16,9%	11,3%	18,4%
Oost					203	105	96	89
<i>% van totaal</i>					11,7%	12%	9,7%	7,9%
Zuid					238	118	106	133
<i>% van totaal</i>					13,7%	13,4%	10,7%	11,8%
Centrum					48	18	42	55
<i>% van totaal</i>					2,8%	2%	4,2%	4,9%
<i>Onbekend</i>					-	-	168	265
<i>% van totaal</i>					-	-	16,9%	23,5%

- Tabel B2.4 laat zien dat het totaal aantal bereikte deelnemers aan de preventieve basistrainingen (kinderen, jeugdigen en ouders/verzorgers) daalt van 1.876 in 2015 naar 1.128 in 2022. Het hoogste aantal deelnemers werd bereikt in 2016 (2.274) en het laagste aantal in 2020 (878). In Figuur B2.2 hebben we de trendlijn weergegeven.

Figuur B2.2 - Trendlijn deelnemers preventieve basistrainingen



- Tabel B2.4 laat zien dat het bereik per afzonderlijke doelgroep sterk verschilt.²⁸⁶ Stichting OKT bereikt vooral de doelgroep kinderen. Door de jaren heen neemt hun aandeel toe van 50,4% in 2016 naar 61,3% van het totaal aantal deelnemers per jaar in 2022.
- Het aandeel ouders/verzorgers was tussen 2015 en 2020 vrij stabiel (45-49%) en nam daarna naar 28,5% in 2022.
- Het bereik van de preventieve basistrainingen is het laagst onder jongeren. Het aandeel schommelt jarenlang rond de 2% (van het totaal aantal deelnemers aan de trainingen). In 2022 steeg dit percentage plots naar 10,2%.
- Er zijn grote verschillen tussen de stadsdelen qua aantal deelnemers. In 2022 had Stadsdeel West het grootste aandeel deelnemers (18,4% van het totaal aantal deelnemers) en stadsdeel Centrum het kleinste aandeel (4,9%).
 - Verschillen tussen stadsdelen in aantallen en aandelen deelnemers kunnen mogelijk verklaard worden door het aandeel jeugdigen en aandeel kwetsbare jeugdigen in een stadsdeel. Het OKT geeft in de jaarrapportages het percentage jeugdigen (0-22 jaar) per stadsdeel weer, evenals het percentage meest kwetsbare jeugdigen (0-17 jaar). Deze percentages lijken voor bepaalde stadsdelen in lijn met het aandeel bereikte jeugdigen - zoals Nieuw-West met het hoogste percentage jeugdigen (22%) en 6,6% kwetsbare jeugdigen. Voor andere stadsdelen lijkt dat niet het geval. We zijn geen analyses tegengekomen die nader in beeld brengen in hoeverre verschillen tussen stadsdelen in

²⁸⁶ Vanaf 2019 worden de cijfers over aantallen deelnemers naar doelgroep ingevoerd in de Interne Monitor Jeugd (IMJ). Voor de aantallen per doelgroep van 2015 tot en met 2018 komen de cijfers uit de jaarverslagen van het OKT (2015 t/m 2018).

verband gebracht kunnen worden met de populatie in het stadsdeel. Het is overigens niet bekend of het OKT met de preventieve trainingen de meest kwetsbare doelgroep bereikt, en ook niet of de deelnemers wel of niet in het stadsdeel wonen waar ze de training volgen.

- We zien dat de bereikcijfers binnen de stadsdelen jaarlijks soms sterk fluctueren (bijv.: in Zuidoost zakt het aantal deelnemers van 318 in 2019, naar 69 in 2022).
- In 2022 zijn er 265 deelnemers waarvan het stadsdeel onbekend is. Dit betreft deelnemers aan online gegeven preventieve basistrainingen.

Tabel B2.5 - Deelnemers aan preventieve basistrainingen per gebied

	2019	2020	2021	2022
Amsterdam, totaal	1733	878	993	1128
Centrum	48	18	42	55
Centrum-Oost	12	0	26	8
Centrum-West	36	18	16	47
West	364	148	112	207
Bos en Lommer	270	73	24	120
Oud-West, De Baarsjes	72	52	66	81
Westerpark	22	23	22	6
Nieuw-West	304	166	296	172
Geuzenveld, Slotermeer	91	48	162	74
Osdorp / De Aker, Sloten, Nieuw-Sloten	186	112	91	65
Slotervaart	27	6	43	33
Zuid	238	118	106	133
Buitenveldert, Zuidas	58	30	41	52
De Pijp, Rivierenbuurt	40	0	6	26
Oud-Zuid	140	88	59	55
Oost	203	105	96	89
IJburg, Zeeburgereiland	58	35	52	23
Indische Buurt, Oostelijk Havengebied	83	19	36	30
Oud-Oost / Watergraafsmeer	62	51	8	36
Noord	258	170	111	138
Noord-Oost	106	31	17	72
Noord-West	123	83	29	31
Oud-Noord	29	56	65	35
Zuidoost	318	153	62	69
Bijlmer-Centrum	154	56	58	26
Bijlmer-Oost	74	38	4	15
Gaasperdam	90	59	0	28
<i>Onbekend</i>			<i>168</i>	265

- In alle Amsterdamse gebieden zijn er in de periode 2019-2022 deelnemers aan de preventieve basistrainingen.
- Er zijn grote verschillen in het aantal bereikte deelnemers tussen gebieden. Mogelijk zijn deze verschillen te relateren aan het aandeel (kwetsbare) jeugdigen in een gebied, daarvan zijn we geen analyses tegengekomen.
- Ook zien we per gebied fluctuaties door de jaren heen wat betreft deelnemers aan preventieve basistrainingen.

Aantal activiteiten Informatie en advies

Het OKT organiseert in alle jaren vanaf 2015 preventieve activiteiten die vallen onder de noemer Informatie en advies. Het OKT geeft aan dat Informatie en advies ook onderdeel uitmaakt van het reguliere werkproces en daarover geen registraties worden bijgehouden. We maken daaruit op dat het mogelijk is dat de beschikbare registraties alleen de themabijeenkomsten betreffen. Vóór 2019 werden de Informatie en advies-activiteiten geschaard onder 'overige trainingen' en 'themabijeenkomsten'. Pas vanaf 2019 worden deze cijfers op stadsdeel- en gebiedsniveau geregistreerd, evenals deelnemersaantallen in leeftijdsgroepen. Tabel B2.6 laat zien hoe de activiteiten verdeeld zijn over de stadsdelen.

Tabel B2.6 - Aantal activiteiten Informatie en advies naar stadsdeel

	2019	2020	2021	2022
Totaal	121	61	39	72
Naar stadsdeel:				
Nieuw-West	48	19	19	35
Noord	11	8	5	8
Zuidoost	14	5	0	6
West	16	7	8	18
Oost	30	15	5	5
Zuid	2	7	2	0
Centrum	0	0	0	0

- In alle stadsdelen – behalve in Centrum – is er in de periode 2019-2022 aanbod Informatie en advies voor jeugdigen en ouders/verzorgers gerealiseerd.
- De tabel laat een dalend aantal activiteiten zien tussen 2019 en 2021. In 2022 zijn er weer meer activiteiten georganiseerd.
- Er zijn grote verschillen tussen stadsdelen en jaarlijkse fluctuaties binnen de stadsdelen.
- In de periode 2019 tot en met 2022 is het meeste aanbod georganiseerd in Nieuw-West en geen enkele activiteit in stadsdeel Centrum.

Deelnemers aan activiteiten Informatie en advies

Tabel B2.7 beschrijft het aantal bereikte deelnemers aan de preventieve activiteiten die het OKT organiseerde onder de noemer Informatie en advies, per jaar.

Tabel B2.7 - Deelnemers aan Informatie en advies, totaal

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Informatie en advies ²⁸⁷	1.750	1.071	2.174	1.293	1.336	663	467	1.140

- Het aantal deelnemers aan Informatie en advies zakt sinds 2019 van 1.336 deelnemers in 2019 naar 467 deelnemers in 2021. In 2022 is sprake van een verdubbeling ten opzichte van 2021.

Tabel B2.8 - Deelnemers aan Informatie en advies naar doelgroep en stadsdeel²⁸⁸

	2019	2020	2021	2022
Totaal	1.336	663	467	1.140
Totaal uitgesplitst naar doelgroep:				
Kinderen 4-12 jaar	0	0	0	0
Jongeren 12-18 jaar	146	136	55	123
Ouders/verzorgers	1.190	527	412	1.017
Totaal uitgesplitst naar stadsdeel:				
Nieuw-West	523	230	285	628
Noord	121	104	39	145
Zuidoost	139	53	0	57
West	227	69	82	257
Oost	303	157	39	53
Zuid	23	50	22	0
Centrum	0	0	0	0

- Er worden met de activiteiten Informatie en advies voornamelijk ouders/verzorgers bereikt.

²⁸⁷ Tot en met 2018 stonden deze activiteiten geregistreerd onder 'Overige trainingen en themabijeenkomsten'.

²⁸⁸ Er is van 2015 tot en met 2018 geen uitsplitsing van aantallen deelnemers naar doelgroep en stadsdeel beschikbaar.

- We zien grote verschillen tussen de stadsdelen wat betreft de aantallen deelnemers.

Tabel B2.9 - Deelnemers aan Informatie en advies per gebied

OKT	2019	2020	2021	2022
Amsterdam	1336	663	467	1140
<i>Centrum</i>	0	0	0	0
Centrum-Oost	0	0	0	0
Centrum-West	0	0	0	0
<i>West</i>	227	69	82	257
Bos en Lommer	227	64	75	203
Oud-West, De Baarsjes	0	5	7	54
Westerpark	0	0	0	0
<i>Nieuw-West</i>	523	230	285	628
Geuzenveld, Slotermeer	145	130	159	303
Osdorp & De Aker, Sloten en Nieuw-Sloten	278	100	126	218
Slotervaart	100	0	0	107
<i>Zuid</i>	23	50	22	0
Buitenveldert, Zuidas	0	0	10	0
De Pijp, Rivierenbuurt	0	0	0	0
Oud-Zuid	23	50	12	0
<i>Oost</i>	303	157	39	53
Ijburg, Zeeburgereiland	70	23	0	40
Indische Buurt, O. Havengebied	233	65	39	13
Oud-Oost & Watergraafsmeer	0	69	0	0
<i>Noord</i>	121	104	39	145
Noord-Oost	83	57	10	0
Noord-West	0	0	0	95
Oud-Noord	38	47	29	50
<i>Zuidoost</i>	139	53	0	57

OKT	2019	2020	2021	2022
Bijlmer-Centrum	12	34	0	10
Bijlmer-Oost	15	19	0	47
Gaasperdam	112	0	0	0

- Uit de gegevens op het niveau van de Amsterdamse gebieden blijken eveneens grote onderlinge verschillen.
- Niet in alle gebieden worden deelnemers bereikt met Informatie en advies.

Tijdsbesteding aan preventie

Tabel B2.10 laat zien hoe het OKT de tijdsverdeling tussen preventie en jeugdhulp in de periode van 2017 tot en met 2022 heeft geregistreerd middels het dagboekjesonderzoek. Er is onderscheid aangebracht tussen OKT Amsterdam als geheel, Stichting OKT en de OKA's.

Tabel B2.10 - Tijd besteed aan preventie en jeugdhulp (als % van de totale tijd met/voor cliënten)^{DXXXIII}

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
OKT Amsterdam	Preventie	55%	57%	59%	50% ²⁸⁹	50%	51%
	Jeugdhulp	57%	43%	41%	50%	50%	49%
Stichting OKT	Preventie	28%	29%	36%	29%	28%	27%
	Jeugdhulp	72%	71%	64%	71%	72%	73%
OKA's	Preventie	33%	32%	41%	34%	30%	31%
	Jeugdhulp	67%	68%	59%	66%	70%	69%

- Het percentage preventie bevat ook de tijdsbesteding van medewerkers (jeugdverpleegkundigen en jeugdartsen) van de jeugdgezondheidszorg, wiens tijdsbesteding (in directe cliëntgebonden tijd) in zijn geheel tot preventie wordt gerekend.
- OKT-breed wordt vanaf 2017 steeds 50% of meer van de directe cliëntgebonden tijd als preventie geregistreerd. We zien de tijdsbesteding aan preventie na 2019 teruglopen van 59% naar 51% in 2022.
- Voor Stichting OKT ligt de tijd geregistreerd als besteed aan preventie net iets onder de 30%, met uitzondering van 2019 toen de tijdsbesteding op 36% lag.

²⁸⁹ In de rapportage van het tijdsbestedingsonderzoek van 2021 is de in 2020 gerapporteerde 50% aangepast naar 52%.

- De OKA's registreren grofweg een derde van hun directe cliëntgebonden tijd als besteed aan preventie. Dit is vanaf 2015 min of meer stabiel met een enigszins hoger percentage in 2019 (41%).

Tabel B2.11 – Gecombineerde streefwaarde en gerealiseerd bereik Stichting OKT

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Streef-waarde	18.500	18.500	16.000	≥16.000	≥16.000	≥16.000	≥16.000	≥16.000
Gereali-seerd ²⁹⁰	10.189	15.855	18.328	14.790	14.700	12.458	11.825	11.720 ²⁹¹
Waarvan jeugdhulp ²⁹²	7.288	12.559	14.326	12.318	11.631	10.917	10.365	9.452
Waarvan preventie ²⁹³	2.901	3.296	4.002	2.472	3.069	1.541	1.460	2.268

- De gecombineerde streefwaarde is slechts in één jaar - 2017 - bereikt.

²⁹⁰ Over het gerealiseerde bereik in 2016 wordt vanaf de *Begroting 2020* hoger gerapporteerd (namelijk 15.904) dan in voorgaande jaren (namelijk 12.599). In dit rapport gaan we uit van het getal waarover het laatst is gerapporteerd, en gaan we dus uit van een bereik van 15.904 in 2016. Volgens *Voorjaarsnota 2015* en *Jaarverslag 2017* bedroeg het bereik in 2015: 11.770.

²⁹¹ Gemeente Amsterdam, Jaarverslag 2022.

²⁹² Aantallen zijn unieke deelnemers.

²⁹³ Bereik preventie vanaf 2019 uit IMJ, uitgelezen als totaal bereik deelnemers (basisaanbod + informatie en advies, dus inclusief themabijeenkomsten). Bereik preventie voor 2019 uit OKT *Jaarrapportages 2015* tot en met 2018. Aantallen zijn geen unieke deelnemers.

Bijlage 3 Afkortingenlijst

Tabel B3.1 – Afkortingenlijst rapport *Preventieve jeugdhulp in Amsterdam*

Afkorting	Betekenis
AEF	Andersson Elffers Felix
APOO	Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning
College (van B en W)	College van burgemeester en wethouders
DUO gemeenten	Gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel
ESJH	Enkelvoudige Specialistische Jeugdhulp
FPAJ	Flexibel Preventief Aanbod Jeugd
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde Instellingen
HSJH	Hoogspecialistische Jeugdhulp
I&A	Informatie en advies
IMJ	Integrale Monitor Jeugd
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JPA	Jeugdplatform Amsterdam
KeTJA	Kenniswerkplaats Transformatie Jeugd Amsterdam
Mbo	Middelbaar Beroepsonderwijs
MPG	Multiprobleemgezinnen
NJi	Nederlands Jeugdinstituut

Afkorting	Betekenis
O&O	Opgroei- en Opvoedondersteuning
OJZ	Onderwijs Jeugd en Zorg
OKA	Ouder- en Kindadviseur
OKT	Ouder- en Kindteam
Pgb	Persoonsgebonden budget
Po	Primair onderwijs
RIS	Raadsinformatiesysteem
SAG	Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra
SES	Sociaal-economische status
SJH	Specialistische Jeugdhulp
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
SPIC	Segment Profiel Intensiteit Combinatie
Vo	Voortgezet onderwijs
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet publieke gezondheid

Bijlage 4 Begrippenlijst

Tabel B4.1 - Begrippenlijst rapport *Preventieve jeugdhulp in Amsterdam*

Begrip	Betekenis
Buurtteams Amsterdam	Buurtteams Amsterdam bieden ondersteuning en zorg aan Amsterdammers op sociale levensdomeinen, zoals problemen rond werk en schulden, veiligheid, werk, participatie, inkomen en wonen. De buurtteams werken nauw samen met gemeentelijke professionals op het gebied van wonen, inkomen en werk om aanvullende ondersteuning en trajecten te bieden. Bron: Gemeente Amsterdam, Uitvoeringsdocument Buurtteams Amsterdam, 28 januari 2020.
Databank Effectieve jeugdinterventies	De databank Effectieve jeugdinterventies van het NJi bevat beschrijvingen van programma's voor steun en hulp bij opgroeien en opvoeden. Deze interventies zijn door een onafhankelijke erkenningscommissie beoordeeld. Bron: https://www.nji.nl/interventies , geraadpleegd op 9 mei 2023.
Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ)	De organisaties die het aanvullend ingekochte preventieve aanbod door de Gemeente Amsterdam verzorgen, gebundeld in het Flexibel Preventief Aanbod Jeugd (FPAJ). Dit gedeelte van het aanbod wordt verzorgd door verschillende zorgaanbieders die hiervoor door de gemeente worden gecontracteerd. Bij dit deel van het preventieve aanbod zijn dus meerdere partijen betrokken. Bron: Gemeente Amsterdam, Inkoopstrategie Flexibel preventief aanbod jeugd 2019 – 2021, 2018.
Koersbesluit / Het Koersbesluit	Het Koersbesluit Om het Kind uit 2013 is een besluit van de Amsterdamse gemeenteraad waarin de koers voor de jeugdhulpverlening voor de komende jaren is vastgelegd. Bron: Gemeente Amsterdam, Koersbesluit om het Kind, 2013.
OKT Amsterdam / Het OKT	Met het OKT of OKT Amsterdam doelen we op de stadsbrede netwerkorganisatie: Ouder en Kindteams Amsterdam, bestaande uit: Stichting OKT, de GGD

Begrip	Betekenis
	Jeugdgezondheidszorg en de Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra (SAG). Bron: Ouder- en Kindteams Amsterdam, Doen wat nodig is, 2019.
OKT's / een OKT	Met de Ouder- en Kindteams (de OKT's / enkelvoud: een OKT) bedoelen we (het geheel van) de afzonderlijke wijkteams die onderdeel uitmaken van OKT Amsterdam. Bron: Ouder- en Kindteams Amsterdam, Doen wat nodig is, 2019.
OKT-professionals	De professionals die werken bij OKT Amsterdam: Ouder- en Kindadviseurs (OKA's), Jeugdpsychologen, Jeugdverpleegkundigen. Bron: Gemeente Amsterdam, Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 27 en donderdag 28 juni 2018.
Opvoed- en opgroeiondersteuning (O&O)	Bij het OKT kunnen ouders, kinderen en jongeren terecht die specifieke vragen hebben over opvoeden en opgroeien. Zij kunnen op allerlei manieren passende ondersteuning en hulp hierbij krijgen. Voor hen is er het aanbod opvoed- en opgroeiondersteuning (O&O). Onderdeel van O&O zijn de preventieve basistrainingen en Informatie en advies (sinds 2019). Voorbeelden van O&O zijn de trainingen Bibbers de baas en Peuter in Zicht. Bron: Ouder- en Kindteams Amsterdam, Jaarrapportage 2015.
Preventie	Met preventie in algemene zin bedoelen we aanbod met het volgende doel: nieuwe problemen voorkomen, beginnende problemen in goede banen leiden en voorkomen dat oude problemen terugkomen. Bron: Nederlands Jeugdinstituut, Potentie van preventie, maart 2021, p. 1.
Preventief jeugdbeleid	Met preventief jeugdbeleid bedoelen we het geheel aan visie, uitgangspunten en beoogde doelen van de gemeente, en wat zij daarvoor gaat (laten) doen (inspanningen, activiteiten, middelen) op het gebied van preventie voor jeugdigen en hun ouders.
Preventieve jeugdhulp	Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met (een risico op) psychische problemen en stoornissen,

Begrip	Betekenis
	psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking, of van de ouders met (een risico op) opvoedingsproblemen. Bron: Jeugdwet 2015. Met <u>preventieve jeugdhulp</u>²⁹⁴ bedoelen we uit de Jeugdwet voortkomende en op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met (een risico op) psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking, of van de ouders met (een risico op) opvoedingsproblemen.^{DXXXIV295}
Preventieve jeugdveld / preventieve veld	Met het preventieve (jeugd)veld doelen we op de totale groep aanbieders van preventief aanbod, zoals dit is georganiseerd en gefinancierd door de gemeente (OKT Amsterdam en de organisaties geclusterd binnen het FPAJ, positief perspectief en de sociale basis).
(Preventieve) jeugdgezondheidszorg	Onder de <u>(preventieve) jeugdgezondheidszorg</u> vallen het basispakket jeugdgezondheidszorg en het Rijksvaccinatieprogramma uitgevoerd vanuit de Wet publieke gezondheid. De jeugdgezondheidszorg voert deels taken uit vanuit - en verbindt met taken in - de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet, en sluit aan op taken vanuit Passend Onderwijs en de Participatiewet.
Preventieve opgave van het OKT	Met de preventieve opgave van het OKT refereren we aan de aan preventie gerelateerde onderdelen in de opdracht die de gemeente het OKT geeft met de inkoopovereenkomst en de jaarlijkse opdrachten. Hierbij gaat het om vijf preventieve basistaken en incidentele prioriteiten.
Samen DOEN	Samen DOEN waren tot 2019 buurtteams voor ondersteuning bij domein overstijgende problematiek en

²⁹⁴ Deze term wordt door het OKT niet herkend of gebruikt. Onderzoeksmatig vinden we het wel van belang om deze term te definiëren in de context van dit onderzoek en de afbakening die wij in dit onderzoek gekozen hebben. Het gaat ons hier om preventieve taken die verwoord zijn in de gemeentelijke opdracht aan Stichting OKT en die als basis de Jeugdwet hebben.

²⁹⁵ Onder het mom van intensieve vrijwillige zorg financiert de gemeente ook hulp vanuit de preventieve jeugdbescherming. Gezien het specifieke karakter van dit type hulp beschouwen wij het, hoewel ook preventief van aard, van een andere orde dan de meer generieke preventieactiviteiten zoals de gemeente die organiseert.

Begrip	Betekenis
	onvoldoende zelfredzaamheid, bestaande uit gespecialiseerde hulpverleners van gemeentelijke diensten en welzijnsinstellingen die in het kader van het programma Samen DOEN zijn samengesteld. Bron: Gemeente Amsterdam, Samenwerkingsovereenkomst ter zake de joint venture tussen de Instellingen, de Gemeente en GGD met betrekking tot de Ouder Kindteams, 19 juni 2014.
Sociaal domein	De beleidsterreinen van de gemeente Amsterdam die zich richten op onder andere zorg, jeugd en werk. Het sociaal domein omvat een grote diversiteit aan onderwerpen en aan maatschappelijke partners. Het sociaal domein behelst zeven organisatieonderdelen. Bron: https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal , geraadpleegd op 9 mei 2023.
Sociale basis	Breed en laagdrempelig aanbod van activiteiten en ondersteuning in de buurt of wijk. Dit aanbod (dat op initiatief van Amsterdammers, professionele organisaties, vrijwilligersorganisaties of de gemeente wordt georganiseerd) noemt de gemeente Amsterdam de sociale basis. Bron: https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/zorgprofessionals/sociale-basis/sociale-basis-uitleg , geraadpleegd op 9 mei 2023.
Stelselverantwoordelijkheid/ Stelselverantwoordelijk	Stelselverantwoordelijk houdt in dat de gemeente zorg draagt voor een toereikend aanbod aan jeugdhulp, preventie, Veilig Thuis, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en een goede verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen deze aanbieders en andere voorzieningen. Bron: Jeugdwet 2015.
Stichting OKT / de Stichting	De rechtspersoon binnen OKT Amsterdam die in Amsterdam primair zorg draagt voor taken die voortkomen uit de Jeugdwet (preventieve werkzaamheden onder de algemene voorzieningen, jeugdhulp en toegang tot de specialistische jeugdhulp). Bron: Gemeente Amsterdam,

Begrip	Betekenis
	Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam
Wijkgerichte preventie	Wijkgerichte preventie is het systematisch werken aan het voorkomen en verminderen van problemen bij jeugdigen en gezinnen in de wijk, door het vroegtijdig signaleren van problemen en het bieden van lichte, preventieve, ondersteuning en zorg. Bron: Verwey-Jonker Instituut, <i>Effectiviteit van wijkgerichte preventie in Amsterdam</i> , 2019.

Eindnoten

-
- ^I Friele et al., *Eerste evaluatie jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMW, januari 2018; Van Arum en Van den Ende, *Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht. Derde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2017)*, Utrecht: Movisie, 2018.
- ^{II} SCP, *Sociaal domein op koers*, november 2020.
- ^{III} Zie bijvoorbeeld de raadsinformatiebrieven *Ontwikkelingen preventieve en enkelvoudige specialistische jeugdhulp*, 2 maart 2022 en *Aanpassing jeugdstelsel en inkoop Specialistische jeugdhulp 2021*, 3 maart 2020.
- ^{IV} Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit om het kind, programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 41.
- ^V Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage Jeugd 2017*, p. 10.
- ^{VI} Nederlands Jeugdinstituut, *Potentie van preventie*, maart 2021, p. 1.
- ^{VII} Nederlands Jeugdinstituut, *Potentie van preventie*, maart 2021, p. 1.
- ^{VIII} Nederlands Jeugdinstituut, *Effecten van preventie in het jeugdveld*, maart 2021, pp. 16-17.
- ^{IX} AEF, *Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, 15 december 2020.
- ^X Nederlands Jeugdinstituut, *Potentie van preventie*, maart 2021.
- ^{XI} Nederlands Jeugdinstituut, *Effecten van preventie in het jeugdveld*, maart 2021, pp. 16-17.
- ^{XII} Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit om het Kind*, 15 mei 2013, p. 14.
- ^{XIII} Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie Flexibel Preventief Aanbod Jeugd 2019 - 2021*, 18 april 2018.
- ^{XIV} Gemeente Amsterdam, Flap commissievergadering 5 juli 2018, *Kennis te nemen van de aanbesteding 2019 Flexibel Preventief Aanbod Jeugd*.
- ^{XV} Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie Flexibel Preventief Aanbod Jeugd 2019 - 2021*, 18 april 2018.
- ^{XVI} Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit om het Kind, programma hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 41.
- ^{XVII} Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage 2019*.
- ^{XVIII} Gemeente Amsterdam, *Samen vooruit. Op weg naar een stevige sociale basis in Amsterdam, Stedelijk kader 2020 - 2023*, p. 15.
- ^{XIX} Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie Flexibel Preventief Aanbod Jeugd 2019 - 2021*, 18 april 2018, p. 9.
- ^{XX} Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Positief Perspectief: weerbaar opgroeien in Amsterdam*, 19 december 2019.
- ^{XXI} Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam, 2019-2023*, p. 5.
- ^{XXII} OKT Amsterdam, *Samenwerkingen Ouder- en Kindteam, evaluatie, aanbevelingen en vervolgprocedures*, 10 augustus 2022.
- ^{XXIII} Stichting OKT en jeugdgezondheidszorg, *Samenwerkingsopdracht Stichting OKT en jeugdgezondheidszorg 2019*, ongedateerd.
- ^{XXIV} GGD Amsterdam en Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jeugdgezondheidszorg in Amsterdam, Onze kwaliteiten en samenwerkingspartners in het Ouder- en Kindteam*, 2000, pp. 12-13.
- ^{XXV} OKT Amsterdam, *Onze generalistische basis*, december 2021.
- ^{XXVI} www.oktamsterdam.nl
- ^{XXVII} Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit om het Kind*, 15 mei 2013, p. 5.
- ^{XXVIII} Raadsbrief *Aanbesteding enkelvoudig specialistische jeugdhulp en preventie*, 22 november 2022.
- ^{XXIX} Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Ontwikkelingen preventieve en enkelvoudige specialistische jeugdhulp*, 2 maart 2022; Gemeente Amsterdam, *Stand van zaken jeugd Amsterdam, rapportage jeugd 1e helft 2021*, december 2021, p. 15.
- ^{XXX} Gemeente Amsterdam, Collegebesluit *Inkoop preventieve en enkelvoudige specialistische jeugdhulp 2024-2026*, 1 maart 2022.
- ^{XXXI} Amsterdam Vitaal & Gezond, Informatiesessie 12 juli 2022 - PowerPoint presentatie; Raadsbrief *Amsterdam Vitaal en Gezond, stand van zaken 2022 en blik op 2023*.

-
- XXXII Gemeente Amsterdam, *Ontwikkelagenda Jeugd*, 8 november 2022.
- XXXIII Gemeente Amsterdam, *Raadsadvies Hoofdlijnenbesluit Sociale basis per 2025*, 29 maart 2023; *Raadsvoordracht Vaststellen Hoofdlijnenbesluit Sociale basis per 2025*.
- XXXIV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016.
- XXXV Interview, 13 maart 2023; OKT Amsterdam, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.
- XXXVI Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 2019-2023, p. 5.
- XXXVII Jeugdwet, 2015, geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2023-01-01>
- XXXVIII Rekenkamer Amsterdam, *Onderzoeksrapport Transformatie zorg voor de jeugd*, september 2014, p. 8.
- XXXIX Tweede Kamer, *Memorie van toelichting Jeugdwet, vergaderjaar 2012-2013*, 33 684, nr. 3, p. 25.
- XL Gemeente Amsterdam, *Om het Kind! Visie hervorming zorg voor de jeugd*, 4 april 2012, p. 16.
- XLI Gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke transformatieagenda 2015-2018*, 15 september 2015, p. 3.
- XLII Interview, 29 juni 2022.
- XLIII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het kind! Hervorming zorg voor de jeugd*, p. 41.
- XLIV Interview, 16 juni 2022.
- XLV Interview, 16 juni 2022.
- XLVI Interview, 16 juni 2022.
- XLVII Zie de Raadsvoordracht *Vaststellen Hoofdlijnenbesluit herinrichting sociale basis per 2025*, 29 maart 2023.
- XLVIII Interview, 29 juni 2022.
- XLIX Interview, 29 juni 2022; Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Instemmen met de inkoopstrategie Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO) 2024*, 22 november 2022.
- L Interview, 29 juni 2022.
- LI Interview, 29 juni 2022.
- LII Interview, 16 mei 2022; Ambtelijke organisatie, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.
- LIII Interview, 11 juli 2022.
- LIV Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Instemmen met de inkoopstrategie Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO) 2024*, 22 november 2022.
- LV Interview, 22 februari 2023.
- LVI Jeugdplatform Amsterdam, *Input heroriëntatie Preventie*, 9 november 2021.
- LVII Interview 29 juni 2022; Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Instemmen met de inkoopstrategie Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning (APOO) 2024*, 22 november 2022.
- LVIII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013.
- LIX Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie Flexibel Preventief Aanbod Jeugd*, 18 april 2018, p. 8.
- LX Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, pp. 9, 30-31; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2019 tot en met 2019*.
- LXI Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 38.
- LXII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 69.
- LXIII Zie bijvoorbeeld de *Bestuurlijke Transformatieagenda Zorg voor de Jeugd 2015-2018*, p. 4, *Inkoopstrategie (Hoog)specialistische jeugdhulp*, ongedateerd, p. 12, *Opdracht OKT 2021*, p. 3.
- LXIV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams 2016-2019*, 16 november 2016, p. 2.
- LXV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, p. 2.
- LXVI Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 38.
- LXVII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, pp. 26, 30.

-
- LXVIII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, pp. 26, 30, 38.
- LXIX Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 32.
- LXX Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het kind! Hervorming zorg voor de jeugd*, p. 31.
- LXXI Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, pp. 31-32, 41.
- LXXII Gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke transformatieagenda 2015-2018*, 15 september 2015, p. 4-5.
- LXXIII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit om het Kind, programma hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 56; Gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke transformatieagenda 2015-2018*, 15 september 2015, p. 4.
- LXXIV Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013.
- LXXV Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Oprichting Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 2 oktober 2018, p. 1.
- LXXVI Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams 2019-2023*, 10 december 2018, p. 6.
- LXXVII Gemeente Amsterdam, *Opdracht OKT's 2019; 2020; 2021; 2022*.
- LXXVIII Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Overheveling van een deel van het budget Flexibel Preventief Aanbod Jeugd naar de sociale basis*, 22 november 2022.
- LXXIX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, pp. 1 en 3.
- LXXX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, p. 8.
- LXXXI Gemeente Amsterdam, *Bijlage 2. Bij opdrachtbrief Prioriteiten OKT 2022*, ongedateerd, laatste pagina.
- LXXXII Gemeente Amsterdam, *Prioriteiten OKT 2023*, 14 februari 2023.
- LXXXIII Gemeente Amsterdam, *Opdracht Stichting OKT 2019*, ongedateerd, pp. 3-4.
- LXXXIV Gemeente Amsterdam, *Prioriteiten OKT 2023*, 14 februari 2023.
- LXXXV Gemeente Amsterdam, *Opdracht OKT's 2019; 2020; 2021; 2022*.
- LXXXVI Interview, 22 september 2022; Interview, 22 februari 2023.
- LXXXVII Gemeente Amsterdam, *Opdrachten OKT 2019, 2020, 2021*.
- LXXXVIII Interview, 22 februari 2023.
- LXXXIX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2020*, ongedateerd, p. 1.
- XC Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam 2021*, ongedateerd.
- XCI Interview, 22 september 2022.
- XCII Gemeente Amsterdam, *Samenwerkingsovereenkomst Ouder- en Kindteams Amsterdam*, april 2019, p. 7.
- XCIII Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, p. 9.
- XCIV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Stichting Ouder- en Kindteams 2019*, ongedateerd; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2020*.
- XCV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder en Kindteam Amsterdam 2020*, p. 1.
- XCVI Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2020*.
- XCVII Gemeente Amsterdam, *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein 2015-2018*, februari 2015, pp. 31-32; Gemeente Amsterdam, *Stedelijk kader Afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, 15 maart 2016, p. 4.
- XCVIII Gemeente Amsterdam, *Bouwstenen voor doorontwikkeling sociaal domein*, februari 2018, pp. 17-18.
- XCIX Gemeente Amsterdam, *Raadsbrief Besteding coalitiemiddelen jongerenwerk en preventie*, 26 februari 2019.
- C Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie (hoog)specialistische jeugdhulp*, 30 april 2020, p. 14.
- CI Gemeente Amsterdam, *Visie op het jeugdhulpstelsel, Amsterdam, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel*, 8 september 2020, p. 2; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam 2021*, ongedateerd, p. 4.

- CII Gemeente Amsterdam, Raadsbrief 23 mei 2019; Gemeente Amsterdam, Brief over raadsbesluiten buurtteam Sociaal, 21 september 2019; Gemeente Amsterdam, Voordracht raadsvergadering 6 november 2019.
- CIII Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Instemmen met de juridische en financiële uitwerking van de invlechting van Samen Doen in de Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT) en de Buurtteams*, 15 september 2021, p. 1.
- CIV Gemeente Amsterdam, Addendum bij de samenwerkingsovereenkomst ter zake ouder- en kindteams Amsterdam, december 2020, p. 1. RJ
- CV Gemeente Amsterdam, Raadsbesluiten *Inrichting Buurtteams Amsterdam en Uitvraag voor dienstverlening aanvullende ondersteuning Wmo 2021*, 24 september 2019, pp. 2-3.
- CVI Gemeente Amsterdam, *Opdracht OKT 2019; 2020; 2021; 2022; 2023*.
- CVII Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Bestuurlijke reactie en vervolg onderzoeksrapport Onmacht*, 30 november 2021; Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Opvolging onderzoeksrapport Onmacht*, 6 oktober 2022.
- CVIII Gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke transformatieagenda 2015-2018*, 15 september 2015, p. 6.
- CIX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, pp. 5-6; Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams 2019-2023*, 10 december 2018, p. 5.
- CX Rekenkamer Amsterdam, *Transformatie zorg voor de jeugd – onderzoeksrapport*, september 2014, p. 44.
- CXI Gemeente Amsterdam, *Collegebesluit Inkoop preventie en enkelvoudige specialistische jeugdhulp 2024-2026*, 1 maart 2022, pp. 3, 6, 8.
- CXII Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*, Den Haag, 2012.
- CXIII Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind*, 15 mei 2013.
- CXIV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2020*, ongedateerd, p. 2; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam 2021*, ongedateerd, p. 4.
- CXV Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, p. 6.
- CXVI Gemeente Amsterdam, 582.18.Motie E Mbarki c.s. oprichting stichting Ouder- en Kindteams, 27 juni 2018; Gemeente Amsterdam, 583.18.Motie E Mbarki c.s. diversiteitsbeleid in de jeugdhulp, 27 juni 2018.
- CXVII Gemeente Amsterdam, *Opdracht Stichting Ouder- en Kindteams 2019*, ongedateerd, pp. 2-3; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam 2020*, ongedateerd, p. 2; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams 2021*, ongedateerd, p. 7.
- CXVIII Gemeente Amsterdam, *Visie op jeugdhulpstelsel*, 8 september 2020.
- CXIX Gemeente Amsterdam, *Inkoopstrategie (hoog)specialistische jeugdhulp*, 30 april 2020, p. 14.
- CXX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam 2020*, ongedateerd, p. 2; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams 2021*, ongedateerd, pp. 1, 4; Gemeente Amsterdam, Bijlage 2 bij opdrachtbrief: *Ontwikkellijnen OKT 2022*, ongedateerd.
- CXXI OKT, Reactie op feitelijk wederhoor, 25 mei 2023.
- CXXII Interview, 13 maart 2023.
- CXXIII OKT, *Jaarrapportage 2022*, p. 26.
- CXXIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CXXV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CXXVI Interviews, 8 juli 2022; 23 augustus 2022.
- CXXVII Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog Stichting OKT*, 29 april 2021.
- CXXVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *8-maandsrapportage 2015* p.20.
- CXXIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *8-maandsrapportage 2015* p. 21.
- XXX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Startdocument Visie OKT*, 2016, p. 6; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2016*, p. 6.
- XXXI Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Startdocument Visie OKT*, 2016.
- XXXII Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen 2022*, 24 mei 2022, p. 3.
- XXXIII Gemeente Amsterdam, *3e bestuursrapportage 2015*; Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage 2016*; Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage 2017*.

- CXXXIV Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022, p. 3.
- CXXXV <https://www.nji.nl/interventies/interventies-bij-veelvoorkomende-vragen-en-problemen>, geraadpleegd op 12 januari 2023.
- CXXXVI <https://www.nji.nl/interventies/interventies-bij-veelvoorkomende-vragen-en-problemen>, geraadpleegd op 12 januari 2023.
- CXXXVII Nederlands Jeugdinstituut, *Preventiematrix Jeugd: uw jeugdbeleid in kaart*, december 2021.
- CXXXVIII Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CXXXIX Je bibbers de baas, Tripple P 0-12, Tripple P 12+, Mindful ouderschap.
- CXL Mindfulness (8-12 en 12+), Peuter in Zicht en Het begint bij mij.
- CXLI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*.
- CXLII OKT Amsterdam, *Reactie op het feitelijk wederhoor*, 25 mei 2023.
- CXLIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*.
- CXLIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*.
- CXLV Aanvullende informatie ontvangen van OKT-professionals naar aanleiding van interview, dd. 19 juli 2022.
- CXLVI Aanvullende informatie ontvangen van OKT-professionals naar aanleiding van interview, dd. 19 juli 2022.
- CXLVII Bron: OKT Amsterdam, *Reactie op feitelijk wederhoor*, 25 mei 2023.
- CXLVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan 2023*.
- CXLIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Wijkgericht Werken en aansluiten bij de Sociale Basis*, juni 2020.
- CL Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Kracht van Ontmoeting*, september 2019.
- CLI Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*, april 2019, p. 10.
- CLII Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*, april 2019, p. 13.
- CLIII Interviews, 6 juli 2022; 13 maart 2023.
- CLIV Interview, 6 juli 2022.
- CLV Interview, 6 juli 2022.
- CLVI Interview, 13 maart 2023.
- CLVII Interview, 19 juli 2022.
- CLVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Visie uitgave Doen wat nodig is*, 2019, p. 21.
- CLIX De eerste uitwerking van een definitie van preventie werd gemaakt in de *Startnotitie Preventie in het Ouder- en Kindteam*, 2016.
- CLX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*, 2016.
- CLXI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Onze generalistische basis*, versie 18 december 2021.
- CLXII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Onze generalistische basis*, versie 18 december 2021.
- CLXIII Interview, 19 juli 2022.
- CLXIV Interview, 6 juli 2022.
- CLXV Interview, 12 september 2022.
- CLXVI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Vastgesteld Werkproces Jeugd- en gezinsondersteuning*, geraadpleegd in KICK.
- CLXVII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Vastgesteld werkproces Wijkgericht werken, Vastgesteld werkproces collectieve aanpak*, geraadpleegd in KICK in maart 2023.
- CLXVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Vastgesteld werkproces Jeugd- en gezinsondersteuning*, geraadpleegd in KICK, maart 2023.
- CLXIX OKT Amsterdam, *Reactie op feitelijk wederhoor*, 23 mei 2023.
- CLXX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CLXXI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Startdocument visie OKT*, 23 september 2016.
- CLXXII Kenniswerkplaats Jeugd Amsterdam-Amstelland (KeTJAA), *Ouders ondersteunen bij opvoeding*, oktober 2017.
- CLXXIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Kracht van Ontmoeting*, september 2019.

- CLXXIV Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*, april 2019.
- CLXXV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Wijkgericht Werken en aansluiten bij de Sociale Basis*, juni 2020.
- CLXXVI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CLXXVII Kenniswerkplaats Jeugd Amsterdam-Amstelland (KeTJAA), *Ouders ondersteunen bij opvoeding*, oktober 2017, p. 28.
- CLXXVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan Stichting OKT 2023*, ongedateerd.
- CLXXIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*.
- CLXXX Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Format wijkteamplan 2023*, versie 16 maart 2023.
- CLXXXI Interview, 28 juni 2022.
- CLXXXII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2015*; Interview, 13 september 2022.
- CLXXXIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2017*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2018*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2020*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2021*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2022*.
- CLXXXIV Interview, 13 maart 2023.
- CLXXXV Interview, 28 juni 2022.
- CLXXXVI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Eindrapportage dagboekjesonderzoek 2021*, 28 februari 2022.
- CLXXXVII Interview, 19 juli 2022.
- CLXXXVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Eindrapportage Dagboekjesonderzoek 2022*, concept rapportage.
- CLXXXIX Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2020*, p. 21; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2021*, p. 27; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2022*, p. 6.
- CXC Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2021, aanvullend overzicht preventie*, 3 april 2023; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2022, aanvullend overzicht preventie*, 3 april 2023.
- CXCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan Stichting OKT 2023* (ongedateerd).
- CXCII Interview, 13 maart 2023.
- CXCIII OKT Amsterdam, *Reactie op feitelijk wederhoor* 25 mei, 2023.
- CXCIV Interview, 13 maart 2023.
- CXCV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Het fundament gelegd, Rapportage Ouder- en Kindteams Amsterdam na 8 maanden*, 22 september 2015, p. 13.
- CXCVI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Het fundament gelegd, Rapportage Ouder- en Kindteams Amsterdam na 8 maanden*, 22 september 2015.
- CXCVII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarverslag 2015*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarverslag 2016*.
- CXCVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Het fundament gelegd, Rapportage Ouder- en Kindteams Amsterdam na 8 maanden*, 22 september 2015.
- CXCIX E-mail Ouder- en Kindteams – Stichting OKT, 27 september 2022.
- CC Ouder- en Kindteams, *Ontwikkelstrategie Ouder- en Kindteams 2017-2020*, november 2017, p. 20.
- CCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2022*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*.
- CCII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarverslaggeving Stichting OKT 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2020*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2021*.
- CCIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2020*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*.
- CCIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*.
- CCV Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Jaarrapportage 2022*, pp. 4-5.

- CCVI Andersson Elffers Felix, *Evaluatie Contractrelatie OKT- gemeente Amsterdam, eindrapport*, oktober 2022, p. 20.
- CCVII Interview, 30 mei 2022; Interviews, 16 juni 2022; Interview, 23 juni 2022, Gemeente Amsterdam, *Prestatiedialoog 29 april 2021*, p. 2.
- CCVIII E-mail Ouder- en Kindteams Amsterdam, 29 juli 2022.
- CCIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan Stichting OKT 2023, Bijlage 1*, ongedateerd.
- CCX Gespreksverslag, 23 juni 2022.
- CCXI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXII Interview, 19 juli 2022; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXIII Interviews, 8 juli 2022; 22 juli 2022; 12 september 2022.
- CCXIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*, p. 27.
- CCXV Interview, 22 juli 2022.
- CCXVI Interviews, 8 juli 2022; 22 juli 2022; 19 september 2022.
- CCXVII Interviews, 19 juli 2022; 19 september 2022.
- CCXVIII Interviews, 22 juli 2022; 19 september 2022.
- CCXIX Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXX Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Jaarrapportage 2015*, p. 43.
- CCXXI Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*, p.6; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, p. 8.
- CCXXII Gemeente Amsterdam, *Opdracht Stichting OKT 2019*; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2020*; Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2021*.
- CCXXIII Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXXIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXXV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2020*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*.
- CCXXVI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXXVII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXXVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXXIX AEF, *Evaluatie contractrelatie OKT - gemeente*, 2022, pp. 9, 16.
- CCXXX Interview, 13 maart 2023.
- CCXXXI Interview, 13 maart 2023.
- CCXXXII Interview, 13 maart 2022; OKT Amsterdam, *Vastgesteld Werkproces Jeugd- en gezinsondersteuning*; *Vastgesteld werkproces Wijkgericht werken*; *Vastgesteld werkproces collectieve aanpak*, geraadpleegd in KICK.
- CCXXXIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan 2023*.
- CCXXXIV Stichting OKT, *Jaarplan 2023 Stichting OKT*, ongedateerd, p. 5.
- CCXXXV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Onze generalistische basis*, versie 18, december 2021.
- CCXXXVI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Werkproces jeugd- en gezinsondersteuning*, versie 27 januari 2023. Geraadpleegd in KICK op 21 maart 2023.
- CCXXXVII Interviews, 19 juli 2022; 22 juli 2022.
- CCXXXVIII Interviews, 19 juli 2022; 12 augustus 2022; 19 september 2022.
- CCXXXIX Interviews, 19 juli 2022; 22 juli 2022; 12 augustus 2022; 19 september 2022.
- CCXL Interviews, 6 juli 2022; 19 juli 2022; 12 augustus 2022.
- CCXLI Interview, 19 juli 2022.
- CCXLII Interview, 22 juli 2022.
- CCXLIII Interview, 19 juli 2022.
- CCXLIV Interviews, 8 juli 2022; 19 juli 2022; 22 juli 2022; Aanvullende informatie van professionals toegestuurd aan rekenkamer, 19 juli 2022.
- CCXLV Interviews, 19 juli 2022; 12 augustus 2022.
- CCXLVI Andersson Elffers Felix, *De Ouder- en Kindteams van Amsterdam, Definitief eindrapport evaluatie jont venture Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 2 juni 2016.

-
- CCXLVII Andersson Elffers Felix, *De Ouder- en Kindteams van Amsterdam, Definitieve eindrapport evaluatie joint venture Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 2 juni 2016.
- CCXLVIII Interview, 13 maart 2023.
- CCXLIX Interview, 30 mei 2022.
- CCL Interviews, 30 mei 2022; 11 juli 2022; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog bestuurlijk gesprek*, 4 juni 2020.
- CCLI Interviews, 8 juli 2022; 23 juni 2022.
- CCLII Interviews, 30 mei 2022; 23 juni 2022; 22 juli; 19 september 2022.
- CCLIII Interviews, 30 mei 2022; 19 september 2022.
- CCLIV Interview, 8 juli 2022.
- CCLV Interviews, 30 mei 2022; 22 juli 2022.
- CCLVI Interviews, 30 mei 2022; 22 juli 2022.
- CCLVII Interviews, 30 mei 2022; 19 juli 2022.
- CCLVIII Interview, 30 mei 2022.
- CCLIX Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2020*. Gemeten in het Veranderkrachtonderzoek.
- CCLX Interview, 19 juli 2022.
- CCLXI Interview, 6 juli 2022.
- CCLXII Interviews, 6 juli 2022; 19 juli 2022.
- CCLXIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Evaluatie samenwerking OKT en JGZ*, 2022.
- CCLXIV Interviews, 6 juli 2022; 19 juli 2022; 30 mei 2022; 12 augustus 2022; 19 september 2022.
- CCLXV Interviews, 8 juli 2022; 19 juli 2022; 12 augustus 2022; 19 september 2022.
- CCLXVI Interview, 12 september 2022.
- CCLXVII Interviews, 8 juli 2022; 19 juli 2022; 12 augustus 2022; 19 september 2022.
- CCLXVIII Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog Stichting OKT*, 25 november 2021; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog bestuurlijk gesprek*, 4 juni 2020.
- CCLXIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 2022.
- CCLXX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2016*.
- CCLXXI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*.
- CCLXXII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*.
- CCLXXIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2020*.
- CCLXXIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*.
- CCLXXV Interview, 19 juli 2022.
- CCLXXVI Interviews, 19 juli 2022; 13 maart 2023.
- CCLXXVII Interview, 19 juli, 2022.
- CCLXXVIII Interviews, 19 juli 2022; 12 augustus 2022.
- CCLXXIX Interview, 19 juli 2022.
- CCLXXX Interview, 13 september 2022.
- CCLXXXI Interview, 13 september 2022.
- CCLXXXII Interviews, 12 augustus; 12 september 2022.
- CCLXXXIII Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van de Ouder- en Kindteams*, april 2019.
- CCLXXXIV Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van de Ouder- en Kindteams*, april 2019.
- CCLXXXV AEF, *Evaluatie contractrelatie OKT - gemeente Amsterdam*, oktober 2022.
- CCLXXXVI NCJ en OKT Amsterdam, *Evaluatie van de Ouder- en Kindteams Amsterdam: infosheet*, juni 2022.
- CCLXXXVII Interview, 13 maart 2023.
- CCLXXXVIII Interviews, 12 september 2022; 13 maart 2022; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Vastgesteld Werkproces Jeugd- en gezinsondersteuning*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Vastgesteld werkproces Wijkgericht werken*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Vastgesteld werkproces collectieve aanpak*. Geraadpleegd in KICK; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan 2023*, ongedateerd; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCLXXXIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan 2023*.

- CCXC Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2019*, goedgekeurd door de Raad van Toezicht van stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam op 19 maart 2020; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2020*, goedgekeurd door de Raad van Toezicht van stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam op 22 maart 2021.
- CCXCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2021*.
- CCXCII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2015*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2016*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2017*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarverslag Stichting OKT 2019*; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening Stichting OKT 2020*.
- CCXCIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan Stichting OKT 2022*.
- CCXCIV Interview, 6 juli 2022.
- CCXCV Interviews, 19 juli 2022; 12 augustus 2022; 30 augustus 2022; 13 september 2022.
- CCXCVI Interview, 19 juli 2022.
- CCXCVII Interview, 12 september 2022.
- CCXCVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Notitie Preventieve basistrainingen*, 24 mei 2022.
- CCXCIX Interview, 30 mei 2022.
- CCC Interview, 22 juli 2022.
- CCCI Interviews, 19 juli 2022; 12 augustus 2022; 30 augustus 2022; 13 september 2022.
- CCCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2015*.
- CCCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*.
- CCCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*, ongedateerd; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog 17 mei 2022*; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog 30 april 2020*.
- CCCV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan 2022*; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog (jaarrekening) Stichting OKT*, 17 mei 2022; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Reactie op feitelijk wederhoor*, 25 mei 2023.
- CCCVI Interview, 13 september 2022.
- CCCVII Interview, 8 september 2022.
- CCCVIII Interviews, 22 juli 2022; 12 augustus 2022; Aanvullende informatie naar aanleiding van interview, 19 juli 2022.
- CCCIIX Aanvullende informatie naar aanleiding van interview, 19 juli 2022.
- CCCI Interview, 19 juli 2022.
- CCCI Interviews, 6 juli 2022; 13 maart 2023.
- CCCI Interview, 14 september 2022.
- CCCI Interviews, 8 juli 2022; 14 september 2022.
- CCCI Interview, 8 juli 2022.
- CCCI Interviews, 8 juli 2022; 11 augustus 2022.
- CCCI Rekenkamer Amsterdam, *Zorg om de jeugd*, 2014.
- CCCI Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams*, april 2019
- CCCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*, ongedateerd.
- CCCI Gemeente Amsterdam, *Brief aan Ouder- en Kindteams Amsterdam, Ouder- en Kindteams 2022 - basistaken en prioriteiten*, 8 februari 2022, p. 2.
- CCCI Gemeente Amsterdam, *Ontwikkellijnen OKT 2022*. Bijlage bij opdrachtbrief, p. 2.
- CCCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarplan Stichting OKT 2023*, ongedateerd, p. 2.
- CCCI Interviews, 6 juli 2022; 22 juli 2022, Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Doelgroepen 2020-5 groepen*, 2020.
- CCCI Gemeente Amsterdam, Gemeente Diemen, *SWV primair onderwijs, Jaarplan Passend onderwijs en de relatie met jeugdhulp*, 2022.
- CCCI Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*.
- CCCI Interview, 6 juli 2022.
- CCCI Interviews, 6 juli 2022; 12 september 2022.
- CCCI Interview, 6 juli 2022; Gemeente Amsterdam, *Verslag bestuurlijke prestatiedialoog*, 4 juni 2020.
- CCCI Rekenkamer Amsterdam, Aanvullende informatie ontvangen naar aanleiding van interview, 19 juli 2022; interview 12 september.

CCCXXIX Interview, 12 september 2022.

CCCXXX Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog 30 april 2020*; Gemeente Amsterdam, Verslag bestuurlijke prestatiedialoog 4 juni 2020, 29 april 2021; Interview, 16 juni 2022.

CCCXXXI Gemeente Amsterdam, *Brief aan Ouder- en Kindteams 2022 – basistaken en prioriteiten: Bijlage 2 en 3*, 8 februari 2022.

CCCXXXII Interviews, 23 februari 2023; 13 maart 2023; Aanvullende informatie ontvangen van ambtelijke organisatie naar aanleiding van interview, 13 maart 2023.

CCCXXXIII Gemeente Amsterdam, *Brief aan Ouder- en Kindteams 2022*, 8 februari 2022; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Visie uitgave Doen wat nodig is*, 2019.

CCCXXXIV Gemeente Amsterdam en Nji, *Vertrouwen en rekenschap, Visie op kwaliteit en betekenisvol verantwoorden over kwaliteit in de Amsterdamse zorg voor de jeugd*, 2013; Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Vaststellen nadere inrichtingsbesluiten inzake sturing op kwaliteit en budget in het nieuwe jeugdstelsel*, 4 maart 2014; Gemeente Amsterdam, *Memo Monitoring in het nieuwe jeugdstelsel Amsterdam*, 25 februari 2015; Gemeente Amsterdam, *Monitor jaarplannen 2015, 2016, 2019, 2020, 2021*; Gemeente Amsterdam, *Sturingsfilosofie sociaal domein*, juni 2022; Gemeente Amsterdam, *Visie contractmanagement in het sociaal domein*, 2022.

CCCXXXV Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 62.

CCCXXXVI Gemeente Amsterdam, Raadsbesluit *Vaststellen van de verordening verlening uitsluitend recht aan de OKT Stichting*, 27 juni 2018.

CCCXXXVII Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Oprichting Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 8 mei 2018, p. 4.

CCCXXXVIII Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Oprichting Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 8 mei 2018, pp. 4-5; Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, *Akte van oprichting Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 18 april 2018.

CCCXXXIX Interview, 27 september 2022.

CCCL Interview, 27 september 2022.

CCCLI Gemeente Amsterdam, *Visie contractmanagement in het sociaal domein*, 2022, p. 2.

CCCLII Gemeente Amsterdam, *Visie contractmanagement in het sociaal domein*, 2022, pp. 2-3.

CCCLIII Zie o.a. Gemeente Amsterdam, *Visie Hervorming zorg voor de jeugd*, 4 april 2012, p. 22; Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind*, 15 mei 2013, pp. 6-7, 23, 62-63; Gemeente Amsterdam, *Sturingsfilosofie sociaal domein*, 2 juni 2022, pp. 3, 7-9; Gemeente Amsterdam, *Visie contractmanagement sociaal domein*, 2022, p. 2.

CCCLIV Interview, 22 september 2022.

CCCLV Gemeente Amsterdam, *Sturingsfilosofie sociaal domein*, 2 juni 2022, p. 3.

CCCLVI Gemeente Amsterdam, *Sturingsfilosofie Sociaal Domein*, 2 juni 2022, p. 8; Interview, 29 juni 2022.

CCCLVII Interviews, 19 mei 2022; 29 juni 2022; 27 september 2022; 22 februari 2023.

CCCLVIII Interview, 11 juli 2022.

CCCLIX Interview, 22 september 2022.

CCCL Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, pp. 7, 23-24.

CCCLI Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 62.

CCCLII Gemeente Amsterdam, *Datagestuurd werken en monitoring*, Afdeling Jeugd, Jaarplan 2021, 18 februari 2021, pp. 25, 30.

CCCLIII Gemeente Amsterdam, *Datagestuurd werken en monitoring*, Afdeling Jeugd, Jaarplan 2021, 18 februari 2021, p. 17.

CCCLIV Gemeente Amsterdam, *Memo monitoring jeugdstelsel Amsterdam*, Stand van zaken 2016 en plannen 2017. 12 december 2016.

CCCLV Gemeente Amsterdam, *Datagestuurd werken en monitoring*, Afdeling Jeugd, Jaarplan 2021, 18 februari 2021, pp. 25, 30.

CCCLVI Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Vaststellen nadere inrichtingsbesluiten inzake sturing op kwaliteit en budget in het nieuwe jeugdstelsel*, 4 maart 2014.

-
- CCCLVII Gemeente Amsterdam, *Datagestuurd werken en monitoring*, Afdeling Jeugd, Jaarplan 2021, 18 februari 2021, pp. 42-53.
- CCCLVIII Interviews, 22 september 2022; 27 september 2022.
- CCCLIX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteam Amsterdam 2020*, ongedateerd, p. 5.
- CCCLX Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting OKT 2019-2023*, 10 december 2018, p. 10.
- CCCLXI Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting OKT 2019-2023*, 10 december 2018, p. 10.
- CCCLXII Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam 2019-2023*, 10 december 2018, p. 10-11.
- CCCLXIII Mailwisseling met de rekenkamer, 28 oktober 2022.
- CCCLXIV Interview, 13 maart 2023.
- CCCLXV Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting OKT 2019-2023*, 10 december 2018, p. 10.
- CCCLXVI Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016; Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam 2019-2023*.
- CCCLXVII Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams 2019-2023*, 10 december 2018, p. 10.
- CCCLXVIII Interviews, 22 september 2022; 27 september 2022.
- CCCLXIX Interview, 22 september 2022.
- CCCLXX Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting OKT 2019-2023*.
- CCCLXXI Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam 2019-2023*, 10 december 2018, pp. 10-11.
- CCCLXXII Gemeente Amsterdam, *Opdrachten OKT 2019, 2020, 2021*; Bijlage bij Opdrachtbrief Monitoring en Verantwoording 2022.
- CCCLXXIII Gemeente Amsterdam, *Opdracht aan het OKT 2016- 2019*, 16 november 2016, p. 10; Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 2019.
- CCCLXXIV Gemeente Amsterdam, *Opdracht aan het OKT 2016- 2019*, 16 november 2016, p. 10.
- CCCLXXV Interview, 7 juli 2022.
- CCCLXXVI Interview, 22 september 2022.
- CCCLXXVII Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht *Stand van zaken evaluatie en doorontwikkeling Joint Venture*, 12 juli 2016, p. 3.
- CCCLXXVIII Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams 2019-2023*, 10 december 2018, p. 10.
- CCCLXXIX Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 70.
- CCCLXXX Interview, 22 september 2022.
- CCCLXXXI Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Om het Kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 15 mei 2013, p. 9.
- CCCLXXXII Interview, 7 juli 2022.
- CCCLXXXIII Rekenkamer Amsterdam, *Transformatie zorg voor de jeugd*, september 2014, p. 88.
- CCCLXXXIV Gemeente Amsterdam, *Memo monitoring in het jeugdstelsel*, 25 februari 2015, pp. 4, 9.
- CCCLXXXV Interview, 29 juni 2022.
- CCCLXXXVI Interviews, 22 september 2022; 11 juli 2022.
- CCCLXXXVII Interview, 22 september 2022.
- CCCLXXXVIII Gemeente Amsterdam, *Memo monitoring jeugdstelsel Amsterdam, stand van zaken 2015 en voorstel 2016*, 17 november 2015; *Memo monitoring jeugdstelsel Amsterdam, stand van zaken 2016 en voorstel 2017*, 12 december 2016; *Monitor Jeugdstelsel Jaarplan 2019*, 14/21 januari 2019; *Monitoring en data(sturing) in 2020*, ongedateerd; *Jaarplan Datagestuurd werken en monitoring Jeugd 2021*, 18 februari 2021.
- CCCLXXXIX Interview, 13 maart 2023.
- CCCXC Interview, 7 juli 2022; Gemeente Amsterdam, *Monitorplan jeugdstelsel 2016*.

-
- CCCXCI Gemeente Amsterdam, *Monitoring jeugdstelsel Amsterdam stand van zaken 2015 en voorstel 2016 definitief*, 17 nov 2015, p. 7.
- CCCXCII Interview, 15 augustus 2022.
- CCCXCIII Interview, 11 juli 2022.
- CCCXCIV Interview, 27 september 2022.
- CCCXCV Interview, 11 juli 2022.
- CCCXCVI Interview, 22 februari 2023.
- CCCXCVII Interview, 11 juli 2022.
- CCCXCVIII Interview, 7 juli 2022.
- CCCXCIX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Eindrapportage dagboekjesonderzoek 2021*, 28 februari 2022.
- CD Gemeente Amsterdam, *Memo monitoring jeugdstelsel Amsterdam, stand van zaken 2016 en voorstel 2017*, 12 december 2016.
- CDI Gemeente Amsterdam, *Prestatiedialooggesprek Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 30 april 2020.
- CDII Gemeente Amsterdam, *Verslag - Gesprek met het Ouder- en Kindteam (OKT)*, 4 juni 2020.
- CDIII Gemeente Amsterdam, *Prestatiedialooggesprek Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 22 september 2020.
- CDIV Gemeente Amsterdam, Bijlage 3 bij *Opdrachtbrief 2022, Verantwoording en Monitoring 2022*; Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbrief OKT 2023*, 14 februari 2023, p. 2.
- CDV Interview, 22 februari 2023.
- CDVI AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 20.
- CDVII Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam eind 2016 tot en met 2019*, 16 november 2016, pp. 9-10.
- CDVIII Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams 2019-2023*, 10 december 2018, pp. 11-12.
- CDIX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Stichting OKT 2019*, ongedateerd, p. 5.
- CDX Gemeente Amsterdam, *Opdracht Ouder- en Kindteams Amsterdam 2021*; Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbrief 2022* en Bijlage 3 bij *Opdrachtbrief 2022, Verantwoording en Monitoring 2022*.
- CDXI Gemeente Amsterdam, Bijlage 3 bij *Opdrachtbrief 2022, Verantwoording en Monitoring 2022*, ongedateerd.
- CDXII Interview, 22 februari 2023.
- CDXIII Interview, 13 maart 2023.
- CDXIV AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 20.
- CDXV E-mail ambtelijke organisatie aan de rekenkamer, Beantwoording vragen rondom de prestatiedialoog OKT, 6 februari 2023.
- CDXVI E-mail ambtelijke organisatie aan de rekenkamer, Beantwoording vragen rondom de prestatiedialoog OKT, 6 februari 2023.
- CDXVII E-mail ambtelijke organisatie aan de rekenkamer, Beantwoording vragen rondom de prestatiedialoog OKT, 6 februari 2023.
- CDXVIII Interview, 22 september 2022.
- CDXIX Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)* 19 juni 2019.
- CDXX Gemeente Amsterdam, *Verslag bestuurlijk gesprek OKT*, 4 juni 2020; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog Opdracht 2022*, 21 december 2021; Gemeente Amsterdam, *Concept verslag bestuurlijk gesprek OKT-gemeente*, 7 november 2022.
- CDXXI Gemeente Amsterdam, *Concept verslag bestuurlijk gesprek OKT-gemeente*, 7 november 2022; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog Opdracht OKT 2022*, 21 december 2021.
- CDXXII Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog (jaarrekening) Stichting OKT*, 30 april 2020.
- CDXXIII AEF rapport, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, pp. 21, 31.
- CDXXIV AEF, *Contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 23.
- CDXXV Interview, 22 september 2022
- CDXXVI AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 23.
- CDXXVII Interview, 11 juli 2022.
- CDXXVIII Interview, 29 mei 2022.
- CDXXIX Interviews, 11 juli 2022; 22 september 2022; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, p. 133.
- CDXXX Interview, 11 juli 2022.

- CDXXXI Interview, 30 mei 2022.
- CDXXXII Interview, 29 juni 2022.
- CDXXXIII Interview, 29 juni 2022.
- CDXXXIV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage Ouder- en Kindteams Amsterdam 2015*, pp. 17-18; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2018*, p. 7.
- CDXXXV Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2020*, pp. 4-5, 22, 25 en 27; *Jaarrapportage 2021*, p. 10.
- CDXXXVI Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 30 september 2021.
- CDXXXVII Gemeente Amsterdam, *Verslag bestuurlijk gesprek OKT (breed)*, 4 juni 2020; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog (jaarrekening) stichting OKT*, 29 april 2021; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 30 september 2021; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog (begroting) stichting OKT*, 25 november 2021.
- CDXXXVIII Gemeente Amsterdam, *Verslag bestuurlijk gesprek OKT (breed)*, 4 juni 2020; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 30 september 2021; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog (begroting) stichting OKT*, 25 november 2021.
- CDXXXIX Gemeente Amsterdam, *Verslag bestuurlijk gesprek OKT (breed)*, 4 juni 2020; Gemeente Amsterdam, *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 30 september 2021.
- CDXL *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 12 september 2019; *Verslag prestatiedialoog (jaarrekening) stichting OKT*, 30 april 2020; *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 22 september 2020; *Verslag prestatiedialoog (jaarrekening) stichting OKT* 29 april 2021.
- CDXLI *Verslag bestuurlijk gesprek OKT (breed)*, 4 juni 2020.
- CDXLII E-mail aan de rekenkamer, 22 december 2022.
- CDXLIII *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 22 september 2020.
- CDXLIV *Verslag prestatiedialoog OKT (breed)*, 22 september 2020.
- CDXLV Interview, 11 juli 2022.
- CDXLVI Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Hoofdlijnenbesluit inrichting Buurtteams Amsterdam*, 14 september 2019; Gemeente Amsterdam, *Collegevoordracht Instemmen met de juridische en financiële uitwerking van de invlechting van Samen DOEN in de Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam (OKT) en de Buurtteams*, 15 september 2021; Gemeente Amsterdam, *Vertrouwelijke bijlage bij de inkoopstrategie Aanvullende Preventieve Opgroei- en Opvoedondersteuning*, 9 november 2022.
- CDXLVII Interview, 27 september 2022.
- CDXLVIII Interview, 29 juni 2022.
- CDXLIX Interview, 27 september 2022.
- CDL Stichting OKT, *Jaarverslaggeving 2019*, goedgekeurd door accountant op 30 maart 2020, p. 12; Stichting OKT, *Financieel jaarverslag 2020*, goedgekeurd door accountant op 25 maart 2021, p. 16; Stichting OKT, *Financieel jaarverslag 2021*, goedgekeurd door accountant op 25 maart 2022, p. 16.
- CDLI Stichting OKT, *Financieel jaarverslag 2021*, pp. 35-36.
- CDLII Stichting OKT, *Financieel jaarverslag 2021*, p. 37.
- CDLIII Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam 2019-2023*, p. 7.
- CDLIV Stichting OKT, *Financieel jaarverslag 2020*, p. 10.
- CDLV Interview, 27 september 2022.
- CDLVI Stichting OKT, *Financieel jaarverslag 2020*, pp. 32-34.
- CDLVII Interview, 27 september 2022.
- CDLVIII AEF Rapport, *Contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, 2022, p. 29.
- CDLIX Interview, 27 september 2022.
- CDLX Interview, 11 juli 2022.
- CDLXI AEF Rapport, *Contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, 2022, p. 18.
- CDLXII Interview, 11 juli 2022.
- CDLXIII Interview, 27 september 2022.
- CDLXIV Interview, 11 juli 2022.
- CDLXV AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 24.
- CDLXVI Interview, 27 september 2022.
- CDLXVII Interview, 30 mei 2022.

-
- CDLXVIII AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 27.
- CDLXIX Interview, 22 februari 2023.
- CDLXX AEF, *Evaluatie contractrelatie gemeente en Stichting OKT*, p. 24.
- CDLXXI Interview, 13 maart 2023.
- CDLXXII Interview, 7 juli 2022.
- CDLXXIII Interview, 7 juli 2022.
- CDLXXIV Gemeente Amsterdam, *Nota beleidskader verbonden partijen - Publieke belangen centraal, 2021*, p. 44.
- CDLXXV Interview, 7 juli 2022.
- CDLXXVI Gemeente Amsterdam, *Raadsbrief Rapportage Jeugd eerste helft 2021*, 19 november 2021, p. 6.
- CDLXXVII Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, p. 130; Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage Jeugdstelsel 2019*.
- CDLXXVIII Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage eerste helft 2021*, p. 16.
- CDLXXIX Interview, 7 juli 2022.
- CDLXXX Zie bijvoorbeeld *Begroting 2023*, p. 139 of *Bestuursrapportage Jeugd eerste helft 2021*, p. 14.
- CDLXXXI Interview, 27 september 2022.
- CDLXXXII Gemeente Amsterdam, *Raadsvoordracht Inrichting Buurteams Amsterdam*, 6 november 2019, p. 1.
- CDLXXXIII Gemeente Amsterdam, *Raadsbrief Ontwikkelingen jeugdbescherming*, 10 november 2020.
- CDLXXXIV Gemeente Amsterdam, *Bestuursrapportage eerste helft 2021*, p. 12.
- CDLXXXV Mail van de ambtelijke organisatie aan de rekenkamer, 14 januari 2023.
- CDLXXXVI Raadscommissie Zorg, Jeugd en Sport (2018-2022) en raadscommissie Onderwijs, Zorg en Armoedebestrijding (2022-2023).
- CDLXXXVII Gemeente Amsterdam, Commissieverslagen ZJS van 5 juli 2018 tot en met 3 februari 2022; Gemeente Amsterdam, Commissieverslagen OZA van 7 september 2022 tot en met 8 februari 2023; Gemeente Amsterdam, Raadsverslagen van 28 maart 2018 tot en met 17 februari 2022; Gemeente Amsterdam, Raadsverslagen van 23 maart 2022 tot en met 22 december 2022.
- CDLXXXVIII Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport, 5 september 2019; Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport, 31 oktober 2019; Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport, 7 januari 2021.
- CDLXXXIX Gemeente Amsterdam, *Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport*, 27 augustus 2020.
- CDXC Gemeente Amsterdam, *Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport*, 3 december 2020.
- CDXCI Gemeente Amsterdam, *Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport*, 7 januari 2021.
- CDXCII Gemeente Amsterdam, *Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport*, 28 januari 2021.
- CDXCIII Gemeente Amsterdam, *Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport*, 2 september 2021.
- CDXCIV Gemeente Amsterdam, *Verslag Commissievergadering Zorg, Jeugd en Sport*, 3 juni 2021.
- CDXCV Interview, 29 juni 2022.
- CDXCVI Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 2 oktober 2018, oprichting Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*. ZD2018-006114.
- CDXCVII Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam 2019-2023*, 10 december 2018.
- CDXCVIII Gemeente Amsterdam, *Samenwerkingsovereenkomst*, 19 juni 2014.
- CDXCIX Stichting OKT en jeugdgezondheidszorg, *Samenwerkingsopdracht Stichting OKT en jeugdgezondheidszorg 2019*, ongedateerd.
- ^D Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam 2019-2023*, 10 december 2018.
- ^{DI} Gemeente Amsterdam, *Inkoopovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stichting Ouder- en Kindteams Amsterdam*, 2019-2023, p. 5.
- ^{DII} Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrekening 2021*, p. 37.
- ^{DIII} Ouder en Kindteams Amsterdam, *Inzet formatie per wijkteam o.b.v. verdeelmodel 2021*, ongedateerd.
- ^{DIV} GGD Amsterdam en Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jeugdgezondheidszorg in Amsterdam. Onze kwaliteiten en samenwerkingspartners in het Ouder- en Kindteam*, 2000, pp. 12-13.

- DV OKT Amsterdam, *Samenwerkingen Ouder- en Kindteam, evaluatie, aanbevelingen en vervolgproces*, 10 augustus 2022.
- DVI Interview, 22 juli 2022.
- DVII Interview, 13 maart 2023.
- DVIII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *JGZ inwerkboekje*, augustus 2020.
- DIX Ouder en Kindteams Amsterdam, *Evaluatie en aanbeveling samenwerking Ouder- en Kindteams*, 10 augustus 2022, p. 7
- DX AEF, *Contractrelatie OKT en gemeente*, 2022.
- DXI Interview, 22 juli 2022.
- DXII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Onze generalistische basis*, versie 18 december 2021.
- DXIII Stichting OKT Amsterdam, *Doen wat nodig is, hoe doen we dat?* Versie 0.2 2019.
- DXIV OKT Amsterdam, *Werkproces jeugd en gezinsondersteuning*, vastgesteld op 30 januari 2023.
- DXV OKT Amsterdam, *Evaluatie en aanbevelingen samenwerking Ouder- en Kindteam*, 10 augustus 2022.
- DXVI OKT Amsterdam, *Evaluatie en aanbevelingen samenwerking Ouder- en Kindteam*, 10 augustus 2022; Interviews 8 juli 2022; 19 september 2022.
- DXVII <http://www.okt amsterdam.nl>
- DXVIII Interview, 12 augustus.
- DXIX Interview, 6 juli 2022.
- DXX Verwey Jonker Instituut, *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams. Verkenning en advies*, april 2019; OKT Amsterdam, *Onze generalistische basis*, versie 18, december 2021; OKT Amsterdam, *Werkproces Wijkgericht werken*, vastgesteld op 30 januari 2023.
- DXXI OKT Amsterdam, *Werkproces Wijkgericht werken*, vastgesteld op 30 januari 2023.
- DXXII OKT Amsterdam, *Werkproces Wijkgericht werken*, activiteit Aanwezig zijn en contact leggen, vastgesteld op 30 januari 2023.
- DXXIII Interviews, 12 augustus; 12 september; 19 september 2022.
- DXXIV Interview, 22 juli 2022.
- DXXV OKT Amsterdam, *Onze generalistische basis*, versie 18, december 2021.
- DXXVI Interview, 6 juli 2022.
- DXXVII Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Verdeelmodel personeel OKT*, 2021.
- DXXVIII Interviews, 6 juli 2022; 22 juli 2022; Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Doelgroepen 2020-5 groepen*, 2020.
- DXXIX Gemeente Amsterdam, Gemeente Diemen, *SWV primair onderwijs, Jaarplan Passend onderwijs en de relatie met jeugdhulp*, 2022.
- DXXX Ouder- en Kindteams Amsterdam, *Jaarrapportage 2021*.
- DXXXI OKT Amsterdam, *Inzet formatie per wijkteam o.b.v. verdeelmodel 2021*, 2021.
- DXXXII Nazending ambtelijke organisatie op vragen rekenkamer, 13 maart 2023.
- DXXXIII Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Tijdsbestedingsonderzoek 2017*; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Tijdsbestedingsonderzoek 2018*; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2019*; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2020*; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2021*; Ouder- en Kindteam Amsterdam, *Dagboekjesonderzoek 2022 (concept)*.
- DXXXIV Jeugdwet, 2015, geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2023-01-01>