
Onderzoek naar de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs

oktober 2019





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

De heer dr. ir. Duncan Liefferink

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
Leeswijzer	7
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding voor het onderzoek	8
1.2. Doelstelling, vraagstelling en normenkader	8
1.2.1 Doelstelling	8
1.2.2 Vraagstelling	9
1.2.3 Normenkader	9
1.3. Onderzoeksverantwoording	10
2. De bevindingen	12
2.1. Algemeen	12
2.2. Wettelijk kader, organisatie en overlegstructuur in Zuid-Limburg	12
2.3. Kaderstelling in de gemeente Maastricht	14
2.4. Informatievoorziening aan de raad van de gemeente Maastricht	15
3. Toetsing van de bevindingen aan het normenkader	17
Norm 1	17
Norm 2	18
Norm 3	20
Norm 4	21
4. Conclusies en aanbevelingen	23
4.1. Conclusies	23
4.2. Aanbevelingen	25
Bijlage Rapport van Bevindingen	27
Onderdeel A Wettelijk kader, organisatie en overlegstructuur	27
A.1 Jeugdzorg	27
A.1.1 Jeugdwet	27
A.1.2 Uitvoering van de Jeugdwet in de regio Maastricht	29
A.2 Passend onderwijs	30
A.2.1 Wet passend onderwijs	30
A.2.2 Uitvoering van het passend onderwijs in de regio Maastricht	32
A.3 De overlegstructuur t.b.v. de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs	32
A.3.1 Het OOGO	32
A.3.2 Overig overleg	34
A.4 De bevindingen samengevat	35



Onderdeel B Kaderstelling in de gemeente Maastricht	37
B.1 Hoofdlijnenakkoord Coalitie 2018-2022	37
B.2 Programmabegroting 2019	37
B.2.1 Programma 4: Onderwijs	37
B.2.2 Programma 6: Sociaal Domein	39
B.3 Het Jeugdplan	39
B.3.1 Beleidsplan Jeugd 2014-2018	39
B.3.1.1 Uitvoeringsplan Jeugd 2015	40
B.3.2 Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022	41
B.3.2.1 Actieplan 2016-2017	41
B.3.2.2 Actieplan 2018-2019	42
B.3.3 Beleidskader Jeugd 2019-2022 'Zuid-Limburg voor de jeugd'	42
B.4 Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs	44
B.5 Gedeelde visie: 'Krijtlijnennotitie' en Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023	45
B.6 De bevindingen samengevat	47
Onderdeel C Informatievoorziening aan de raad van de gemeente Maastricht	49
C.1 Monitoringsrapportages Sociaal Domein	49
C.1.1 Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Individuele Voorzieningen 2017	50
C.1.2 Raadsrapportage Toekomstagenda Sociaal Domein 1 ^e halfjaar 2018	51
C.1.3 Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Individuele voorzieningen 2018	51
C.2 Informatie over passend onderwijs	52
C.3 De bevindingen samengevat	52



Samenvatting

Jeugdzorg en onderwijs zijn van elkaar te onderscheiden werkvelden waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de taken op het gebied van de jeugdzorg en de onderwijsbesturen voor de uitvoering van het (passend) onderwijs. In beide beleidsterreinen is sprake van nauwe samenwerking op regionaal niveau (Zuid-Limburg en/of Maastricht-Heuvelland).

Er is een toenemende behoefte om het passend onderwijs en de jeugdzorg op elkaar af te stemmen. Onderwijsbesturen zijn verplicht ervoor te zorgen dat voor iedere leerling een passend onderwijsaanbod beschikbaar is. Gemeenten zijn verplicht adequate jeugdzorg aan te bieden aan jeugdigen die deze zorg nodig hebben. De ambitie in de jeugdzorg is om problemen zo vroeg mogelijk te signaleren zodat de ondersteuning zo 'licht' mogelijk kan zijn. Een ondersteuningsvraag die in het onderwijs wordt geconstateerd moet leiden tot een passend antwoord, zo nodig met inzet van jeugdzorg. Om dit te waarborgen is afstemming tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs belangrijk. Mede naar aanleiding van een vraag van de gemeenteraad richt dit onderzoek zich op *de kaderstellende en de controlerende rol van de raad met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs*.

De hoofdconclusie is dat het voor de gemeenteraad niet eenvoudig is om zicht te krijgen op doelstellingen, implicaties en voortgang van de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs. Meer bepaald gaat het om de volgende problemen:

- De mate waarin de doelstellingen voor de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs zijn geoperationaliseerd laat te wensen over. Voor zover de doelstellingen wel geoperationaliseerd zijn, is dit gebeurd op regionaal of subregionaal niveau en niet op lokaal niveau.
- De informatie die de gemeenteraad zicht moet bieden op de mate waarin de beleidsdoelstellingen voor de afstemming jeugdzorg-passend onderwijs worden gerealiseerd is ingebed in bredere voortgangsrapportages aan de gemeenteraad.
- Implicaties van beleidsbeslissingen met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs voor naastliggende beleidsterreinen, met name onderwijshuisvesting, worden niet expliciet en blijven daardoor lang buiten het zicht van de gemeenteraad.

Hierdoor is het voor de gemeenteraad niet goed mogelijk om vast te stellen of de doelstellingen gerealiseerd zijn en beleidsaanpassingen al dan niet noodzakelijk zijn.

Daarnaast trekt de rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek een aantal conclusies die betrekking hebben op de bredere context van de jeugdzorg en het passend onderwijs:

- De relatie tussen de beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's en monitoringsrapporten op het gebied van de jeugdzorg is onhelder en wordt bij aanbidding aan de gemeenteraad onvoldoende uitgelegd. De oorzaak hiervan ligt onder meer in de verschillende geografische schalen waarop de verschillende documenten betrekking hebben, maar ook in de volgorde van verschijning van de documenten.
- De reflectie door het college op de voortgang van het beleid in de jeugdzorg is zeer beperkt en biedt weinig aanknopingspunten voor debat in de gemeenteraad over bijstelling en verbetering van het beleid.



De regionale vervlechting van beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's en voortgangsrapportages vloeit voort uit de aard van de beleidsterreinen die gebaat zijn met een bovenlokale aanpak. Dit is ook herkenbaar in de wettelijke bepalingen inzake deze regionale samenwerking. Het gevolg hiervan is wel dat het voor een gemeenteraad complexer wordt om zicht te krijgen op de mate waarin het beleid passend is voor de lokale omstandigheden.

Het is aan het college om deze complexiteit voor de raad hanteerbaar te maken.

De rekenkamer komt daarom tot de volgende aanbevelingen aan het college:

- 1. Besteed meer aandacht aan het verhelderen van de verhouding tussen de verschillende plannen, doelstellingen, programma's en rapportages.*
- 2. Besteed meer aandacht aan het verhelderen van de implicaties van de verschillende plannen, doelstellingen, programma's en rapportages voor het lokale niveau.*
- 3. Informeer de raad ook over de implicaties die het beleid terzake van de afstemming jeugdzorg-onderwijs heeft op andere beleidsterreinen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, met name onderwijshuisvesting.*
- 4. Maak werk van de formalisering van de afspraken rond het regionale 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) Passend Onderwijs-Jeugdhulp en van de dossiervorming rond het OOGO.*
- 5. Maak meer werk van reflectie op voortgangsrapportages zodat de raad wordt uitgenodigd om het politieke debat te voeren over de vraag of het betreffende beleid bijgesteld moet worden.*

Tot slot doet de rekenkamer de volgende aanbeveling aan college en raad tezamen:

- 6. Accepteer als raad dat niet alle onderdelen even intensief gevolgd kunnen worden. Stel als raad prioriteiten en maak gezamenlijk met het college afspraken over de manier waarop de raad betrokken wordt bij de vele onderdelen van de beleidsterreinen jeugdzorg en onderwijs.*



Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek beschreven en wordt een normenkader ontwikkeld voor het toetsen van de resultaten van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 geeft in het kort de bevindingen van het onderzoek weer. Een meer uitgebreide weergave van de bevindingen is terug te vinden in de bijlage 'Rapport van bevindingen'.

De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de belangrijkste resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen van het onderzoek getoetst aan het normenkader uit het eerste hoofdstuk. In hoofdstuk 4 trekt de rekenkamer conclusies en formuleert zij een aantal aanbevelingen.

De bijlage 'Rapport van bevindingen' bestaat uit drie onderdelen:

- A. Een beschrijving van de beleidsterreinen jeugdzorg en passend onderwijs met het accent op de afstemming tussen beide. De relevante wettelijke kaders over die afstemming zijn opgenomen en de manier waarop in Zuid-Limburg de beide beleidsterreinen zijn georganiseerd (op hoofdlijnen).
- B. Een overzicht van de beleidsdocumenten die gelden voor de gemeente Maastricht op de terreinen van jeugdzorg en passend onderwijs. De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre deze documenten aandacht besteden aan de afstemming tussen de beide beleidsterreinen en welke rol de gemeenteraad heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze documenten.
- C. De beschrijving van de informatievoorziening aan de raad over de voortgang met betrekking tot het onderwerp afstemming jeugdzorg – passend onderwijs.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

De directe aanleiding van het onderzoek naar de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs is de brief van 9 juli 2018 van de gemeenteraad van Maastricht aan de Rekenkamer Maastricht. In deze brief stelt de gemeenteraad een aantal vragen naar aanleiding van de problemen bij het VMBO-Maastricht. Deze vragen betroffen de bevoegdheid van de gemeenteraad in het onderwijsdomein en de invloed die de monopoliepositie van het LVO heeft op het voortgezet onderwijs in Maastricht. Deze beide vragen zijn behandeld in de deelonderzoeken 'Rapportage bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot LVO' en 'Rapportage monopoliepositie en onderwijskwaliteit' van de rekenkamer, gepubliceerd en aangeboden aan de raad op 15 januari 2019.

De brief van 9 juli 2018 van de raad eindigt met een vraag over de raakvlakken tussen onderwijs en de zorg voor de kwetsbare leerlingen en de positie van de raad in dezen: *"Het onderwijs en met name de zorg voor de kwetsbaardere leerlingen raakt steeds meer aan de taken m.b.t. de jeugdzorg die de gemeente in 2015 overgedragen heeft gekregen. Ook met het oog daarop is een heldere positie van de Raad erg gewenst."*

1.2. Doelstelling, vraagstelling en normenkader

1.2.1 Doelstelling

Jeugdzorg en onderwijs zijn van elkaar te onderscheiden werkvelden waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de taken op het gebied van de jeugdzorg en de onderwijsbesturen voor de uitvoering van het onderwijs.

Zowel jeugdzorg als onderwijs hebben een verantwoordelijkheid in het begeleiden van kinderen en jongeren. In het onderwijs leidt dit tot de verplichting aan de onderwijsbesturen om te zorgen dat voor iedere leerling een 'passend onderwijsaanbod' beschikbaar is. Gemeenten zijn verplicht adequate jeugdzorg aan te bieden aan jeugdigen die deze zorg nodig hebben. De ambitie in de jeugdzorg is om problemen zo vroeg mogelijk te signaleren zodat de ondersteuning zo 'licht' mogelijk kan zijn. Voor die vroege signalering van problemen is het onderwijs een belangrijke speler. Op dit snijvlak van passend onderwijs en jeugdzorg is afstemming belangrijk, om te bereiken dat een ondersteuningsvraag van kwetsbare kinderen en jongeren die in het onderwijs wordt geconstateerd, leidt tot een passend antwoord, met zo nodig inzet van jeugdzorg.

Over die afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg gaat dit onderzoek. Het **doel** van het onderzoek is **de gemeenteraad inzicht te verschaffen in het geformuleerde beleid met betrekking tot de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg en in de positie van de raad ten opzichte van dit onderwerp.**



Het woord 'positie' is afkomstig uit de oorspronkelijke vraag van de gemeenteraad. In de opvatting van de rekenkamer omvat de **positie** van de gemeenteraad de volgende elementen, die in het onderzoek aan de orde zullen komen:

- de *mogelijkheden* die de gemeenteraad heeft om invloed uit te oefenen op de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg;
- de mate waarin en de manier waarop deze invloed door de Maastrichtse gemeenteraad daadwerkelijk wordt uitgeoefend bij de *formulering van beleidskaders* met betrekking tot de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg (*kaderstellende rol van de raad*);
- en de mate waarin en de manier waarop de Maastrichtse gemeenteraad betrokken is bij de *controle* op de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg (*controlerende rol van de raad*); bij dit laatste punt speelt de *informatievoorziening* aan de raad een grote rol.

1.2.2 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld om te waarborgen dat de uitvoering van het passend onderwijs en de jeugdzorg in voldoende mate op elkaar zijn afgestemd en hoe wordt de gemeenteraad, in het kader van zijn controlerende rol, geïnformeerd over deze afstemming in de uitvoering?

De centrale onderzoeksvraag kan worden opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de formele bevoegdheden van het college met betrekking tot de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg en wat zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om hierop invloed uit te oefenen?
2. Welke beleidskaders zijn gesteld met betrekking tot de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg en in hoeverre is de gemeenteraad hierbij betrokken, c.q. betrokken geweest (kaderstellende rol van de gemeenteraad)?
3. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de afstemming in de uitvoering en in hoeverre is de raad hierdoor in staat zijn controlerende rol gestalte te geven (controlerende rol van de gemeenteraad)?

Deelvraag 1 gaat vooraf aan deelvragen 2 en 3: om zicht te krijgen op de kaderstellende en controlerende rol van de Maastrichtse gemeenteraad bij de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg, is het noodzakelijk eerst de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders (het college) respectievelijk de gemeenteraad op beide beleidsterreinen in kaart te brengen.

1.2.3 Normenkader

De intentie van zowel de Jeugdwet als de Wet passend onderwijs is het effectief, snel en preventief hulp bieden aan jongeren, waarbij samenhang in de zorg een belangrijk criterium is. Het onderzoek richt zich op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad voor zover die betrekking heeft op de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs. De gemeenteraad kan deze kaderstellende en controlerende rol alleen uitoefenen als het beleid en het beleidsproces aan de volgende normen voldoen:



Norm	Toelichting
1. Het beleidsvormingsproces is transparant en verloopt conform wettelijke voorschriften en onderlinge afspraken.	<i>Het moet helder zijn waar en door wie besluiten genomen worden en welke bevoegdheid de gemeenteraad daarin heeft. Hierbij zijn zowel landelijke (wettelijke) normen als procedurele afspraken op lokaal en regionaal niveau van belang.</i>
2. Het vastgestelde beleid is duidelijk over de te bereiken doelen in de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.	<i>Beleidsplannen moeten zodanig zijn geformuleerd dat duidelijk is welke doelen worden nagestreefd. Ook moet duidelijk zijn hoe achteraf bepaald kan worden of de doelen gerealiseerd zijn.</i>
3. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de mate waarin de gestelde doelen zijn gerealiseerd vindt tijdig plaats.	<i>De informatievoorziening aan de raad vindt plaats op momenten dat controle op het proces en eventuele bijsturing nog mogelijk en zinvol is. Informatievoorziening moet geen 'mosterd na de maaltijd' zijn.</i>
4. De informatie is voldoende om te beoordelen in welke mate beleidsdoelen zijn gerealiseerd en in hoeverre beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn.	<i>De informatie moet zodanig zijn dat de gemeenteraad kan zien of de eerder vastgestelde doelen behaald (zullen) worden, welke conclusies hieraan door het college worden verbonden, bijv. in de vorm van aanpassing van het beleid, en wat dit met zich meebrengt in termen van kosten, gewenste of noodzakelijke vervolgstappen etc.</i>

1.3. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek richt zich op de vraag of de gemeenteraad goed zicht heeft op de afstemming van de jeugdzorg en het passend onderwijs en of de positie van de gemeenteraad daarin helder is.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om in dit onderzoek de beleidsdocumenten en de voortgangsrapportages als leidraad te nemen. Steeds met de centrale vragen: is het helder wát het beleid beoogt en is de voortgang van het beleid adequaat te volgen? De bovenbeschreven normen geven richting aan de beoordeling van de onderzochte documenten.

Daarmee zijn andere – ook relevante invalhoeken – buiten beschouwing gelaten. De *inhoudelijke kwaliteit* van het beleid is geen onderwerp van het onderzoek. Dus de vraag of het beleid passend is voor de opgave waarvoor de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs zich gesteld ziet wordt niet behandeld, net zomin als de vraag of het beleid effectief is. In dit rapport is dan ook geen informatie opgenomen over de mate waarin de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs succesvol is of welke hiaten er eventueel nog zouden zijn. De *uitvoering* zelf is eveneens geen onderdeel van het onderzoek. Deze uitvoering vindt plaats door diverse aanbieders van jeugdzorg en door de scholen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het onderzoek gaat ook niet in op de aanbesteding naar zorgverleners en de daarmee gepaard gaande geldstromen. Tenslotte is ook de financiële situatie in de jeugdzorg niet onderzocht.



Met ingang van 2015 heeft de decentralisatie op het gebied van zorg, jeugd en werk zijn beslag gekregen. Dit onderzoek heeft betrekking op de periode van 2015 tot heden. De behandelde documenten in dit onderzoek hebben betrekking op deze periode.

Naast het bestuderen van de documenten heeft de rekenkamer een aantal interviews gehouden.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Wethouder Jongen, portefeuillehouder jeugdzorg en onderwijs (24 mei 2019);
- Gerdie Haasen en Jan Jegers, Beleidsmedewerkers van de gemeente Maastricht (23 april 2019);
- Norbert Bollen, directeur Samenwerkingsverband Passend Onderwijs (VO) voor Maastricht & Heuvelland (22 mei 2019);
- Nardy Beckers, directeur Sociale Zaken Maastricht Heuvelland, en Marike Arents, Manager Sociaal, gemeente Maastricht (27 mei 2019);
- Bart Golsteijn, raadsadviseur Sociaal Domein, griffie gemeente Maastricht (8 mei 2019);

Daarnaast heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met een aantal raadsleden: Claudia Demas (D'66), Marlise Korsten (Groen Links), Gea van Loo (CDA), Jef Raike (burgerlid Groep Gunther, vergezeld door Tineke Guldemeester) en Maren Slangen (PvdA) (11 juni 2019).



2. De bevindingen

2.1. Algemeen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek van de rekenkamer samenvattend weergegeven. De uitgebreide onderbouwing van de bevindingen is terug te vinden in de bijlage 'Rapport van bevindingen'.

Het 'Rapport van bevindingen' bestaat uit drie onderdelen:

- A. De beschrijving van de organisatie in Zuid-Limburg van de jeugdzorg, het passend onderwijs en de afstemming tussen beide, evenals de wettelijke bepalingen die daaraan ten grondslag liggen.
- B. Een schets van de beleidskaders die de gemeente Maastricht heeft gesteld met betrekking tot de afstemming van de jeugdzorg en het (passend) onderwijs. Ook de kaders die door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn gesteld over die afstemming, komen aan de orde.
- C. De beschrijving van de informatievoorziening aan de raad over de voortgang met betrekking tot het onderwerp afstemming jeugdzorg – passend onderwijs.

Hierna zijn de bevindingen per onderdeel samengevat.

2.2. Wettelijk kader, organisatie en overlegstructuur in Zuid-Limburg

Dit onderdeel gaat met name in op de eerste deelvraag van het onderzoek:

Wat zijn de bevoegdheden van het college met betrekking tot de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg en wat zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om hierop invloed uit te oefenen?

Tot voor kort waren jeugdzorg en passend onderwijs tamelijk gescheiden beleidsvelden. Simpel gesteld: scholen waren verantwoordelijk voor wat binnen de muren van de school gebeurde, jeugdzorg hield zich bezig met ondersteuning buiten de school. De overtuiging groeide dat deze scheiding niet wenselijk was. Problemen op school hangen vaak samen met andere problemen, bijvoorbeeld in de thuissituatie. Een meer integrale aanpak zou kunnen helpen om problemen eerder te signaleren en effectiever aan te pakken. Om dit te bevorderen heeft de wetgever een aantal kaders gesteld en hebben de verantwoordelijke partijen in Zuid-Limburg zich georganiseerd om gezamenlijk te werken aan dat gemeenschappelijke doel.

De bevindingen bij het onderdeel 'Wettelijk kader, organisatie en overlegstructuur in Zuid-Limburg'

- Sinds 2015 zijn de gemeenten inhoudelijk en budgettair verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Maastricht werkt hiertoe, in verschillende samenstellingen, nauw samen met andere gemeenten in Zuid-Limburg. De in de Jeugdwet vastgelegde verplichting tot het maken van een Jeugdplan wordt ingevuld voor alle gemeenten in Zuid-Limburg gezamenlijk. In de uitvoering van de jeugdzorg werkt Maastricht nauw samen met de Heuvellandgemeenten en in het bijzonder met de gemeente Valkenburg a/d Geul ('Team Jeugd' die de toegang tot de jeugdzorg regelt.).



- Het Jeugdplan moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. Deze verplichting heeft vorm gekregen in het Beleidsplan Jeugd 2014-2018, respectievelijk het Beleidskader Jeugd 2019-2022. Beide plannen zijn in de raad besproken en vastgesteld.
- Passend onderwijs aan leerlingen met leerproblemen of een leerachterstand is de verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. Schoolbesturen werken hiertoe samen in regionale Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Hun beleidsvoornemens worden vastgelegd in vierjaarlijkse ondersteuningsplannen. De scholen in Maastricht nemen deel in de Samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) voor Maastricht-Heuvelland. De gemeente maakt geen deel uit van de samenwerkingsverbanden. Wel is de gemeente Maastricht ambtelijk vertegenwoordigd in de Beleidsadviesraad van het Samenwerkingsverband VO. In het Samenwerkingsverband PO is een dergelijke Beleidsadviesraad niet actief. Zowel in de planvorming als in de uitvoering werken de Samenwerkingsverbanden PO en VO voor Maastricht-Heuvelland, Parkstad en de Westelijke Mijnstreek zeer nauw samen.
- Kortom: terwijl de gemeente primair verantwoordelijk is voor de jeugdzorg, zijn de scholen/schoolbesturen dat voor het passend onderwijs. Beide terreinen worden gekenmerkt door een hoge mate van regionale samenwerking.
- De Jeugdwet en de Wet passend onderwijs, ingevoerd in respectievelijk 2015 en 2014, eisen een goede afstemming tussen jeugdhulp en passend onderwijs, gericht op effectieve, snelle en preventieve hulp. Centraal hierbij staat het wettelijk voorgeschreven 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO). Maastricht maakt deel uit van het gecombineerde OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp voor Maastricht-Heuvelland.
- Het OOGO als zodanig speelt in inhoudelijke zin geen cruciale rol. De besprekingen in de drie OOGO's van Zuid-Limburg worden voorbereid door de ambtelijke Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp. (Zie ook het schema in par. A.3 van de bijlage)
- Het OOGO is niet sterk geformaliseerd. Een aantal wettelijk voorgeschreven documenten is niet vastgesteld (i.c. procedure die het overleg regelt tussen het samenwerkingsverband en de colleges van de betrokken gemeenten en de bevoegdheid om de geschillencommissie in te schakelen; zie ook paragraaf A.3.1 van de bijlage). De agendering en de verslaglegging zijn summier en niet geschikt om over het besprokene te communiceren met geïnteresseerden.
- Strategische lijnen met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs worden overwegend uitgezet op het niveau van Zuid-Limburg als geheel. Hierin speelt de ambtelijke Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp een belangrijke rol. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de 'Krijtlijnennotitie' en het Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg. Vanuit het regionale overlegcircuit bestaat geen systematische terugkoppeling naar de gemeenteraden.

Een en ander leidt tot de volgende conclusies omtrent de bevoegdheden van college en raad: net als op het terrein van de jeugdzorg in het algemeen, werkt het college van Maastricht voor de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs nauw samen met de colleges van de omliggende gemeenten. Het Jeugdplan dat ook dit beleid omvat, wordt gezamenlijk voorbereid en voorgelegd aan de gemeenteraden.

Het Jeugdplan en de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs zijn onderwerp van gesprek in het OOGO. Bij verschil van mening over de inhoud van deze plannen hebben de deelnemers van dit overleg (waaronder de wethouders) de bevoegdheid een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie.



De gemeenteraden stellen het Jeugdplan vast en geven daarmee richting aan het beleid betreffende de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs. Er is geen formele bevoegdheid van de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs.

2.3. Kaderstelling in de gemeente Maastricht

In dit onderdeel staat deelvraag 2 van het onderzoek centraal:

Welke beleidskaders zijn gesteld met betrekking tot de afstemming van het passend onderwijs en de jeugdzorg en in hoeverre is de gemeenteraad hierbij betrokken, c.q. betrokken geweest (kaderstellende rol van de gemeenteraad)?

De rekenkamer heeft de beleidsdocumenten onderzocht die gelden voor de gemeente Maastricht op de terreinen van jeugdzorg en passend onderwijs en is nagegaan in hoeverre deze documenten aandacht besteden aan de afstemming tussen deze beide beleidsterreinen en welke rol de gemeenteraad heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze documenten.

De bevindingen bij het onderdeel 'Kaderstelling in de gemeente Maastricht'

- Het coalitieakkoord en de Programmabegroting 2019 bevatten voldoende aanknopingspunten om beleid te formuleren dat een betere afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs beoogt.
- De uitgangspunten voor de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs zijn vastgelegd in een aantal beleidsdocumenten die betrekking hebben op de jeugdzorg en in de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs.
 - Op het gebied van de jeugdzorg: het Beleidsplan Jeugd 2014-2018, de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 en het Beleidskader Jeugd 2019-2022 (inclusief de uitvoeringsbijlage), zijn ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd.
 - Het Uitvoeringsplan Jeugd 2015 en de Actieplannen 2016-2017 en 2018-2019 bij de Toekomstagenda zijn ter kennisneming aan de raad aangeboden.
 - De Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs voor PO en VO zijn de verantwoordelijkheid van de Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen en zijn daarom niet aan de gemeenteraad voorgelegd.
- In het veld van onderwijs en jeugdzorg bestaat brede overeenstemming over de beleidsuitgangspunten voor de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs.
- De visie op de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs in Zuid-Limburg is uitgewerkt in twee regionale visiedocumenten, de 'Krijtlijnennotitie' (2018) en het Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023. Deze visienotities zijn ambtelijk voorbereid, waarbij niet evident is dat ze ook bestuurlijke bekrachtigd zijn (definitieve of getekende versies ontbreken). De gemeenteraad is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van deze visiedocumenten.
- De 'Krijtlijnennotitie' bevat de intentie om een zogenaamde 'spiegelparagraaf' op te nemen in zowel het Beleidskader Jeugd 2019-2022 als de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs PO en VO 2019-2023. Deze intentie is gerealiseerd in zowel het Beleidskader Jeugd 2019-2022 als de nieuwe lichte ondersteuningsplannen.
- De onderlinge relatie tussen de documenten waarin de doelen zijn beschreven, is niet altijd even helder. Er is sprake van verschillende schaalniveaus: het Beleidskader Jeugd heeft betrekking op



- de schaal van Zuid-Limburg, de Toekomstagenda op de schaal van Maastricht-Heuvelland en de Ondersteuningsplannen eveneens op de schaal van Maastricht-Heuvelland.
- Met name de verhouding tussen het Beleidskader Jeugd (dat geen vertaling meer krijgt in een Uitvoeringsplan Jeugd op de schaal van Maastricht) en de Toekomstagenda is ingewikkeld. Het Beleidskader Jeugd 2019-2022 is het kader voor de uitvoering van de Jeugdwet van 16 Zuid-Limburgse gemeenten voor de komende jaren. De Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 beschrijft de uitvoering van drie decentralisaties Sociaal Domein, waaronder jeugdzorg, voor de Heuvellandgemeenten; onderwijs is recent als thema aan deze Toekomstagenda toegevoegd. Het feit dat het overkoepelende Beleidskader Jeugd pas is vastgesteld ná vaststelling van de Toekomstagenda maakt de verhouding tussen beide nog ingewikkelder.
 - Over de rol van de raad bij de verschillende documenten is wettelijk vastgelegd dat de raad het Jeugdplan moet goedkeuren. Over de gang van zaken rond documenten als de Toekomstagenda of de uitvoeringsplannen is wettelijk niets geregeld. Het is de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur om hier afspraken over te maken.
 - Het college van Maastricht lijkt het opstellen van uitvoeringsplannen tot haar eigen verantwoordelijkheid (al dan niet samen met andere gemeenten) te rekenen en hierin geen rol voor de raad te zien. Hierin is de gemeente niet consequent omdat de bijlage 'Wat gaan we daarvoor doen?' bij het Beleidskader Jeugd ook het karakter heeft van een uitvoeringsplan en deze bijlage een integraal onderdeel is van het Beleidskader. Het geheel is aan de raad ter goedkeuring voorgelegd.
 - Met betrekking tot de afstemming van jeugdzorg en passend onderwijs is in de beleids- en uitvoeringsplannen zelden sprake van meetbare doelen en bijbehorende indicatoren. Het Actieplan 2018-2019 bevat een lijstje redelijk concrete beleidsvoornemens, maar deze worden niet vertaald in meetbare indicatoren. De bijlage bij het Beleidskader Jeugd 2019-2022 bevat wel een aantal 'key performance indicators' (KPI's) die gedeeltelijk meetbaar en kwantificeerbaar zijn. Deze hebben echter nog geen doorwerking gevonden in de periodieke monitoring.

2.4. Informatievoorziening aan de raad van de gemeente Maastricht

In dit onderdeel staat deelvraag 3 van het onderzoek centraal:

Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de afstemming in de uitvoering en in hoeverre is de raad hierdoor in staat zijn controlerende rol gestalte te geven (controlerende rol van de gemeenteraad)?

Het onderzoek gaat in op de manier waarop de gemeenteraad van Maastricht wordt geïnformeerd over de uitvoering van de beleidsplannen die zijn beschreven in het onderdeel 'Kaderstelling'. De informatie over de afstemming tussen jeugdzorg en Onderwijs is voornamelijk te vinden in de Monitor Sociaal Domein die volgens afspraak ieder half jaar door het college aan de gemeenteraad wordt toegezonden. Met deze monitor wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het gehele pakket aan taken in het kader van de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet. De afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs vormt hierin slechts een klein onderdeel.



De gemeenteraad ontvangt ook informatie via Raadsinformatiebrieven en brieven die vragen ex. art 48 RvO beantwoorden. Daarnaast zijn er uiteraard andere kanalen waarlangs gemeenteraadsleden informatie kunnen vergaren, zoals werkbezoeken en contacten met ambtenaren en bestuurders. Brieven, raadsinformatiebrieven en andere informatiekanalen zijn voor dit rapport niet systematisch onderzocht. In het bevindingenrapport zijn de formele voortgangsrapportages beschreven.

De bevindingen bij het onderdeel 'Informatievoorziening aan de raad van Maastricht'

- De raad wordt met ingang van de rapportage over 2017 via de monitor Toekomstagenda Sociaal Domein (voorheen via de Monitor 3D) geïnformeerd over de uitvoering van de taken van de gemeente in het kader van de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet.
- De Monitor Toekomstagenda heeft betrekking op Maastricht-Heuvelland, terwijl het Beleidsplan Jeugd en het Beleidskader Jeugd betrekking hebben op Zuid-Limburg als geheel.
- Over het Beleidsplan Jeugd zijn geen afzonderlijke rapportages aangetroffen.
- Het onderwerp 'Afstemming jeugdzorg – onderwijs' is in de volle breedte van het sociaal domein een 'klein' onderwerp.
- In de meest recente Monitor over 2018 krijgt 'onderwijs' apart aandacht, maar – in lijn met de Toekomstagenda – is de informatie over de realisatie van de doelen die geformuleerd zijn op het gebied van onderwijs in het Actieplan 2018-2019 beperkt tot het leerlingenvervoer en de huisvestingscomponent.
- Naast de informatie uit de Monitor is er geen systematische informatievoorziening over het passend onderwijs en ook niet over de uitkomsten van de overleggen die specifiek zijn gericht op de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg.
- De Monitor-rapportages bevatten veel – door de raad gewaardeerde – informatie, maar weinig reflectie op doelrealisatie en op consequenties voor het beleid.



3. Toetsing van de bevindingen aan het normenkader

Het onderzoek richt zich op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs. Om te beoordelen of de gemeenteraad deze kaderstellende en controleren rol daadwerkelijk kan uitoefenen is in hoofdstuk 1 een normenkader vastgesteld. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek getoetst aan het normenkader (zie paragraaf 1.2.3).

Norm 1

Het beleidsvormingsproces is transparant en verloopt conform wettelijke voorschriften en onderlinge afspraken.

Deze norm houdt in dat 'helder' [moet] zijn waar en door wie besluiten genomen worden en welke rol de gemeenteraad daarin heeft. Hierbij zijn zowel landelijke (wettelijke) normen als procedurele afspraken op lokaal en regionaal niveau van belang'.

→ *Op basis van dit onderzoek constateert de rekenkamer dat het proces verloopt conform wettelijke voorschriften en gemaakte afspraken, maar niet volledig is geformaliseerd. De betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenteraden in de fase van de beleidsvorming is gering, wat mede veroorzaakt wordt doordat de beleidsvorming grotendeels op regionaal niveau plaatsvindt.*

Jeugdzorg is primair een verantwoordelijkheid van de gemeente. Passend onderwijs is primair een verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. Op beide beleidsterreinen afzonderlijk is sprake van nauwe samenwerking op regionaal niveau (Zuid-Limburg en/of Maastricht-Heuvelland). De rolverdeling met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs is op zich helder:

- Doelstellingen en beleidsvoornemens op het gebied van de *jeugdzorg* zijn vastgelegd in het wettelijk voorgeschreven Jeugdplan. Voor Maastricht gaat het hierbij om het Beleidsplan Jeugd 2014-2018 en het Beleidskader Jeugd 2019-2022. Deze plannen zijn ontwikkeld door de samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg en zonder nadere differentiatie voor het lokale niveau door de respectievelijke gemeenteraden, waaronder die van Maastricht, goedgekeurd.
- De hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot *passend onderwijs* worden vastgelegd in vierjaarlijkse, wettelijk voorgeschreven Ondersteuningsplannen voor het Primair Onderwijs (PO) en het Voortgezet Onderwijs (VO). Deze worden formeel vastgesteld voor de regio Maastricht-Heuvelland, maar in de praktijk vindt zeer nauwe samenwerking plaats op het niveau van Zuid-Limburg als geheel. De gemeenteraad speelt hierbij geen rol.
- Gezien deze situatie is het niet verwonderlijk dat ook de beleidsmatige *afstemming* tussen beide beleidsterreinen vooral op regionaal niveau plaatsvindt. Een belangrijke rol wordt hierbij gespeeld door een – eveneens wettelijk voorgeschreven – 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO). In het geval van Maastricht gaat het om een gecombineerd OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp voor Maastricht-Heuvelland, dat zes gemeenten omvat. Zowel het Jeugdplan als de Ondersteuningsplannen moeten in dit OOGO besproken zijn alvorens zij kunnen worden vastgesteld.



Deze sterke regionale vervlechting leidt onvermijdelijk tot een ingewikkeld beleidsvormingsproces. De rekenkamer constateert dat dit proces in al zijn complexiteit functioneert conform gemaakte afspraken, inclusief het wettelijk voorgeschreven OOGO. De keuzes die gemaakt zijn voor de opzet van het OOGO zijn echter niet volledig geformaliseerd. Constituerende documenten met betrekking tot de inrichting van het OOGO en de procedurele gang van zaken (i.c. procedure die het overleg regelt tussen het samenwerkingsverband en de colleges van de betrokken gemeenten en de geschillenregeling) ontbreken.

Ook de 'kenbaarheid' van de besprekingen in het OOGO laat te wensen over. Er is geen toegankelijk dossier met agenda's en verslagen van de OOGO's en er is ook geen sprake van een systematische terugkoppeling vanuit het OOGO naar de raad. Daardoor verliest het beleidsvormingsproces voor de raad (maar ook voor andere stakeholders) transparantie. Bovendien stelt de rekenkamer vast dat inhoudelijke discussies slechts in beperkte mate in het OOGO worden gevoerd en vooral plaatsvinden in voorafgaand ambtelijk overleg. Belangrijk hierbij is met name de Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp die functioneert op het niveau van geheel Zuid-Limburg en onder meer verantwoordelijk is voor de richtinggevende 'Krijtlijnennotitie' waarin de visie van de Zuid-Limburgse gemeenten op de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs is beschreven. De gemeenteraad speelt in dit overlegcircuit geen rol en wordt niet systematisch geïnformeerd over de uitkomsten. Dit geldt ook voor de 'Krijtlijnennotitie'.

De formele invloed van de gemeenteraad op de regionale beleidsvorming beperkt zich daarmee in feite tot het Jeugdplan, dat éénmaal per drie à vier jaar door de gemeenteraad van Maastricht en de andere gemeenten in de regio moet worden vastgesteld. Overigens heeft de gemeenteraad natuurlijk altijd de mogelijkheid om los daarvan, bijvoorbeeld naar aanleiding van de periodieke monitoringsrapporten (zie hoofdstuk 4 en hieronder), met de wethouder in debat te gaan over de achterliggende beleidskeuzes.

Als gevolg van deze gang van zaken is het voor de gemeenteraad moeilijk om tijdig zicht te krijgen op eventuele meningsverschillen, problemen of gebrek aan voortgang als het gaat over de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs. Hierbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste heeft de rekenkamer geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van grote verschillen van inzicht over de doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs. Ten tweede, zeker gezien dit ontbreken van grote inhoudelijke meningsverschillen, kan de vraag gesteld worden of de gemeenteraad wel gebaat is met meer informatie over en meer betrokkenheid bij het beleidsvormingsproces met betrekking tot de afstemming van jeugdzorg en passend onderwijs op regionaal niveau. Het is belangrijk hierin de juiste balans te zoeken: *te veel* informatie is niet gewenst, maar bij *te weinig* informatie is het voor de gemeenteraad lastig te bepalen welk informatie-niveau dan wél gewenst is.

Norm 2

Het vastgestelde beleid is duidelijk over de te bereiken doelen in de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.



Deze norm houdt in dat beleidsplannen zodanig moeten zijn geformuleerd dat duidelijk is welke doelen worden nagestreefd. Ook moet duidelijk zijn hoe achteraf bepaald kan worden of de doelen gerealiseerd zijn. De inhoudelijke kwaliteit wordt in dit rapport niet beoordeeld.

→ *Op basis van dit onderzoek concludeert de rekenkamer dat het niet eenvoudig is om zicht te krijgen op het onderwerp 'afstemming jeugdzorg-onderwijs'. De verschillen in schaal van de diverse plannen en de variatie in de partijen die verantwoordelijk zijn voor de plannen, zijn belangrijke oorzaken hiervan. Ook zijn de doelstellingen weinig operationeel waardoor monitoring niet goed mogelijk is.*

Voor het onderwerp 'Afstemming jeugdzorg-onderwijs' is in 2018 een visie geformuleerd in de 'Krijtlijnennotitie' en het 'Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg'. Deze visie is verwerkt in het nieuwe Beleidskader Jeugd 2019-2022 en in de nieuwe ondersteuningsplannen van de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Voorheen was het onderwerp als zodanig beperkt terug te vinden in Jeugdplan, Toekomstagenda en Ondersteuningsplannen. Dat is bij de nieuwe plannen zeker verbeterd. Niettemin gaat het ook hier om veel bredere plannen, waarin de *afstemming* tussen de twee beleidsterreinen slechts een klein onderdeel vormt.

De gemeenteraad is vanuit zijn wettelijke bevoegdheden alleen betrokken bij de vaststelling van de plannen op het gebied van de jeugdzorg, niet bij die op het gebied van het passend onderwijs. Zowel het Beleidsplan Jeugd 2014-2018 als het Beleidskader Jeugd 2019-2022 is geformuleerd op het niveau van Zuid-Limburg als geheel. Door de keuze van de 'sub-regio' Maastricht-Heuvelland om het sociale domein (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) integraal te benaderen in de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 en de operationalisering van het jeugdzorgbeleid te koppelen aan deze (brede) Toekomstagenda, is de relatie tussen het (Zuid-Limburgse) Jeugdplan en de verschillende uitvoeringsplannen minder duidelijk geworden. Een vertaalslag naar de specifieke situatie in Maastricht wordt in geen enkel document gemaakt; de implicaties voor het onderdeel 'afstemming jeugdzorg-onderwijs' voor de gemeente Maastricht raken hierdoor ver buiten beeld.

De gemeenteraad is betrokken geweest bij het Beleidsplan Jeugd, het Beleidskader Jeugd en de Toekomstagenda Sociaal Domein. De uitvoeringsplannen of actieplannen zijn ter informatie aan de raad gestuurd. De relatie tussen de plannen op verschillende niveaus wordt niet altijd helder uitgelegd.

Met betrekking tot de afstemming van jeugdzorg en passend onderwijs is in de beleids- en uitvoeringsplannen zelden sprake van meetbare doelen en bijbehorende indicatoren. Het Actieplan 2018-2019 bevat een lijstje redelijk concrete beleidsvoornemens, maar deze worden niet vertaald in meetbare indicatoren (zie paragraaf B.3.2.2). De bijlage bij het Beleidskader Jeugd 2019-2022 bevat wel een aantal 'key performance indicators' (KPI's) die gedeeltelijk meetbaar en kwantificeerbaar zijn. Deze hebben echter nog geen doorwerking gevonden in de periodieke monitoring (zie onderdeel B van het rapport van bevindingen en hieronder).

Tot slot stelt de rekenkamer vast dat de plannen op het gebied van de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs weinig helder zijn over de implicaties van het voorgenomen beleid voor andere beleidsterreinen. Zo wordt in de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 (p. 13), het Actieplan 2018-2019 (p. 10) en het Beleidskader Jeugd 2019-2022 (p. 25) zeer kort aangestipt dat de nauwere samenwerking tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs consequenties kan hebben voor



de huisvesting van scholen en het leerlingenvervoer. Voorts wordt het punt vermeld in de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein 2017 van maart 2018 (p. 13). In de 'Krijtlijnennotitie' (p. 5-6) wordt iets meer aandacht aan de consequenties voor huisvesting en leerlingenvervoer besteed. Deze notitie is echter niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Gezien het feit dat zowel de onderwijshuisvesting als het leerlingenvervoer onder de bevoegdheid van de gemeente vallen, vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat de mogelijke consequenties van de nauwere samenwerking tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs voor deze beleidsterreinen pas in 2018 en vrij terloops met de gemeenteraad gedeeld zijn.

Norm 3

De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de mate waarin de gestelde doelen zijn gerealiseerd vindt tijdig plaats.

Met deze norm wordt bedoeld dat de informatievoorziening aan de raad plaatsvindt op momenten dat controle op het proces en eventuele bijsturing nog mogelijk en zinvol is. Informatievoorziening moet geen 'mosterd na de maaltijd' zijn.

→ *Op basis van dit onderzoek concludeert de rekenkamer dat informatievoorziening met betrekking tot beleidsvoortgang in het sociale domein in algemene zin tijdig plaatsvindt. Het is echter niet altijd duidelijk hoe de verschillende beleidsdocumenten en voortgangsrapportages zich tot elkaar verhouden, wat onder meer te maken heeft met de volgorde van behandelen in de raad.*

Sinds 2018 wordt de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang van het beleid over de gehele breedte van het sociaal domein. Over de gehele breedte van het passend onderwijs is er geen informatiestroom richting de raad. Dit is begrijpelijk gezien de geringe bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot het onderwijs, maar het betekent dat de raad voor de informatie over de afstemming jeugdzorg-onderwijs afhankelijk is van de informatievoorziening over het sociaal domein.

De halfjaarlijkse Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland is de voornaamste informatiebron over het sociaal domein. Die frequentie is in principe voldoende om voeling te houden met de verschillende beleidsterreinen en knelpunten tijdig te signaleren. Of de Monitoringsrapportages inderdaad voldoende basis bieden voor debat en bijsturing op het specifieke terrein van de afstemming tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs hangt vooral af van het karakter en de inhoud van de geboden informatie (zie norm 4).

Bij een complexe relatie tussen verschillende beleidsdocumenten is het des te belangrijker dat de bespreking van die documenten in een logische volgorde plaatsvindt. Dit was niet het geval bij de recente behandeling van het Beleidskader Jeugd 2019-2022 voor Zuid-Limburg die gelijktijdig plaatsvond met de behandeling van de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2018. De Monitor 2018 is de eerste voortgangsrapportage ná de vaststelling van het Actieplan 2018-2019, die weer een uitwerking is van de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022. Het was logischer geweest om éérst met de raad over de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein te



spreken en daar conclusies aan te verbinden voor het nieuwe Beleidskader Jeugd. Ongetwijfeld was de oorzaak dat beide documenten ongeveer in dezelfde periode zijn voltooid, maar daarmee staat de tijdigheid van de informatievoorziening aan de raad wel onder druk. Een relevante behandeling van het Beleidskader Jeugd – waarvoor de goedkeuring van de raad is vereist – vereist immers een goed geïnformeerde raad die op de hoogte is van de voortgang op het beleidsterrein waar het nieuwe plan over handelt. Het ontbreken van een toelichting op de relatie tussen de Monitor, de Toekomstagenda en het nieuwe Beleidskader, maakte het voor de raad nog lastiger om een geïnformeerde discussie te voeren.

Norm 4

De informatie is voldoende om te beoordelen in welke mate beleidsdoelen zijn gerealiseerd en in hoeverre beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn.

Anders gezegd: informatie moet zodanig zijn dat de gemeenteraad kan zien of de eerder vastgestelde doelen behaald (zullen) worden, welke conclusies hieraan door het college worden verbonden, bijv. in de vorm van aanpassing van het beleid, en wat dit met zich meebrengt in termen van kosten, gewenste of noodzakelijke vervolgstappen etc.

→ *Hoewel de monitoringsrapportages zeer uitvoerig zijn en een veelheid aan feiten en cijfers over de volle breedte van het sociale domein bevatten, stelt de rekenkamer vast dat de relevantie ervan voor het specifieke thema van de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs beperkt is.*

Ten eerste moet worden vastgesteld dat de doelen en KPI's voor de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs grotendeels op het niveau van Zuid-Limburg als geheel zijn vastgesteld, onder meer in het Beleidskader Jeugd 2019-2022, terwijl de Monitoringsrapportages betrekking hebben op Maastricht-Heuvelland. De informatie uit de Monitor is daardoor niet één-op-één bruikbaar om de mate van realisatie van beleidsdoelen op het gebied van de jeugdzorg te beoordelen. Deze situatie is op zich begrijpelijk, maar de Monitor besteedt geen aandacht aan deze discrepantie. Er is niet voorzien in een afzonderlijke rapportage over het Beleidskader Jeugd 2019-2022 (of zijn voorganger, het Beleidsplan Jeugd 2014-2018) op de schaal van Zuid-Limburg. Het feit dat plannen noch voortgangsrapportages specifiek zijn voor de gemeente Maastricht, maakt het voor de raad van Maastricht bovendien niet gemakkelijk zich een beeld te vormen van de stand van zaken op lokaal niveau.

Specifieke monitoring van het onderdeel afstemming jeugdzorg-passend onderwijs krijgt voor het eerst aandacht in de meest recente Monitor Toekomstagenda en is nog zeer beperkt van opzet (zie paragraaf C.1.3).

Ten tweede constateert de rekenkamer dat de Monitoringsrapportages een sterk feitelijk karakter hebben. Reflectie van de kant van het college op de behaalde resultaten, op knelpunten en problemen en op eventuele bijsturing van het beleid ontbreekt grotendeels. Dit, in combinatie met de hoeveelheid aangeboden informatie, maakt het voor de gemeenteraad moeilijk om naar aanleiding van de rapportages een meer fundamenteel debat over de effectiviteit en de richting van het gevoerde beleid te voeren.



Ten derde is duidelijk dat het onderdeel 'afstemming jeugdzorg-passend onderwijs' binnen het grotere geheel van het sociaal domein een klein onderdeel is. Het is schier onmogelijk om op alle onderdelen van het sociaal domein het fundamentele debat over effectiviteit en richting te voeren. Zowel college als raad zullen hierin keuzes moeten maken en over die keuzes overeenstemming bereiken.



4. Conclusies en aanbevelingen

Over de richting van het beleid ten aanzien van de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs bestaat brede overeenstemming. Alles wijst erop dat de jeugdzorg in het algemeen en de afstemming met het passend onderwijs het college en de raad van Maastricht ter harte gaan.

Dit onderzoek was gericht op het verhelderen van het geformuleerde beleid over de afstemming jeugdzorg – onderwijs en de positie van de raad dienaangaande.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

Welke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld om te waarborgen dat de uitvoering van het passend onderwijs en de jeugdzorg in voldoende mate op elkaar zijn afgestemd en hoe wordt de gemeenteraad, in het kader van zijn controlerende rol, geïnformeerd over deze afstemming in de uitvoering?

In dit hoofdstuk worden, bij wijze van conclusies, de belangrijkste knelpunten in de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs op een rijtje gezet. Naar aanleiding daarvan volgt een aantal aanbevelingen aan het college en de raad.

4.1. Conclusies

De conclusies die uit het onderzoek getrokken kunnen worden, vallen uiteen in twee groepen:

- conclusies die specifiek betrekking hebben op de afstemming tussen jeugdzorg en het passend onderwijs;
- conclusies die betrekking hebben op de bredere context van de jeugdzorg en het passend onderwijs en die implicaties hebben voor het specifieke punt van de afstemming tussen beide beleidsterreinen.

Over de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs:

- Het is voor de gemeenteraad niet eenvoudig om zicht te krijgen op de doelstellingen voor de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs. Dit heeft een aantal oorzaken:
 - Het onderwerp 'afstemming jeugdzorg-passend onderwijs' is onderdeel van een groter geheel en daardoor ingebed in beleidsdocumenten die een veel breder terrein beslaan.
 - De afstemming waar het over gaat is een afstemming tussen beleidsterreinen waarvoor verschillende partijen verantwoordelijk zijn. Voor de jeugdzorg is de gemeente verantwoordelijk en voor het (passend) onderwijs de schoolbesturen.
 - De beleidsdocumenten die het onderwerp 'afstemming jeugdzorg-passend onderwijs' bevatten, hebben betrekking op verschillende geografische gebieden. Sommige hebben betrekking op Zuid-Limburg als geheel, andere op Maastricht-Heuvelland.
 - Een belangrijk deel van de inhoudelijke afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs vindt plaats in een 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) tussen gemeentebesturen (vertegenwoordigd door portefeuillehouders en ambtenaren) en onderwijsbesturen op regionaal niveau en in onderliggende ambtelijke werkgroepen, eveneens op regionaal niveau. Resultaten van dit overleg vinden pas in een laat stadium, met name via de wettelijk voorgeschreven jeugdplannen, hun weg naar de gemeenteraad. Daarnaast is de opzet van het OOGO Passend



Onderwijs-Jeugdhulp formeel niet volledig afgehecht en is de verslaglegging van het overleg summier en niet geschikt om over het besprokene te communiceren met geïnteresseerden.

- De mate waarin de doelstellingen voor de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs zijn geoperationaliseerd laat te wensen over. Hierdoor is het voor de gemeenteraad niet goed mogelijk om vast te stellen of de doelstellingen gerealiseerd zijn en beleidsaanpassingen al dan niet noodzakelijk zijn.
- Ook de informatievoorziening die de gemeenteraad zicht moet bieden op de mate waarin de beleidsdoelstellingen voor de afstemming jeugdzorg-passend onderwijs worden gerealiseerd is ingebed in bredere voortgangsrapportages die niet altijd betrekking hebben op hetzelfde geografische gebied als de plannen waarin de beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd (zie boven). Dit is onvermijdelijk gezien de sterke regionale vervlechting van plannen, uitvoeringsprogramma's en monitoringsrapportages op het gebied van de jeugdzorg en in het sociale domein in het algemeen, maar betekent dat de raad voor de informatie over de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs afhankelijk is van de informatievoorziening over het sociaal domein in brede zin (zie ook hierna).
- De plannen en de voortgangsrapportages die relevant zijn voor de afstemming jeugdzorg-passend onderwijs zijn niet specifiek voor de gemeente Maastricht waardoor het voor de raad van Maastricht niet gemakkelijk is zich een beeld te vormen van de stand van zaken op lokaal niveau.
- Implicaties van beleidsbeslissingen met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs voor andere beleidsterreinen, met name voor onderwijshuisvesting, lopen het risico lang buiten het zicht van de gemeenteraad te blijven.

Over de bredere context:

- In algemene zin geldt dat de relatie tussen het Jeugdplan 2014-2018 en het Beleidskader Jeugd 2019-2022 enerzijds en de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht Heuvelland 2022 en bijbehorende uitvoeringsprogramma's anderzijds onhelder is. Dit wreekt zich zowel in de beleidsformulering als in de informatievoorziening. De verschillende beleidsdocumenten op het gebied van jeugdzorg worden bij de aanbieding aan de gemeenteraad onvoldoende aan elkaar gerelateerd zodat de discussie in de gemeenteraad 'per document' wordt gevoerd en de onderlinge samenhang verloren gaat.
- De reflectie door het college op de voortgang van het beleid in het sociale domein, bijvoorbeeld naar aanleiding van de Monitor Toekomstagenda, is beperkt. Ook ontbreekt een vertaling naar het lokale niveau. Hierdoor heeft de raad weinig aanknopingspunten voor debat over bijstelling en verbetering van het beleid.



4.2. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan de raad en aan het college:

De sterke regionale vervlechting van plannen, uitvoeringsprogramma's en voortgangsrapportages op het gebied van jeugdzorg, passend onderwijs en de afstemming tussen beide, maakt dit terrein onoverzichtelijk maar komt voort uit wettelijke voorschriften en is bovendien zinvol omdat de beleidsterreinen ieder om een bredere scope vragen dan het lokale. Deze complexiteit moet dan ook als een gegeven worden beschouwd.

Bij deze constatering passen de volgende aanbevelingen aan het college:

1. *Besteed meer aandacht aan het verhelder van de verhouding tussen de verschillende plannen, doelstellingen, programma's en rapportages.*
2. *Besteed meer aandacht aan het verhelder van de implicaties van de verschillende plannen, doelstellingen, programma's en rapportages voor het lokale niveau.*
3. *Informeer de raad ook over de implicaties die het beleid terzake van de afstemming jeugdzorg – onderwijs heeft op andere beleidsterreinen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, met name onderwijshuisvesting.*
4. *Maak werk van de formalisering van de afspraken rond het OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp en van de dossiervorming rond het OOGO.*

Het is voor de raad cruciaal om door middel van goede voortgangsrapportages op de hoogte te worden gesteld van de voortgang en de mate waarin de gestelde doelen worden gerealiseerd, ook op lokaal niveau. Daar past een analyse bij door het college welke conclusies het college verbindt aan de stand van zaken zodat in de raad een debat over bijstelling en verbetering van het beleid mogelijk wordt.

Bij deze constatering past de volgende aanbeveling aan het college:

5. *Maak meer werk van reflectie op voortgangsrapportages zodat de raad wordt uitgenodigd om het politieke debat te voeren over de vraag of het beleid bijgesteld moet worden.*

Het onderwerp afstemming jeugdzorg-onderwijs is een klein onderdeel van twee grote beleidsterreinen: jeugdzorg en onderwijs. Dit zijn bovendien twee beleidsterreinen waarvoor verschillende partijen verantwoordelijk zijn. De vraag is daarom relevant op welke manier de raad betrokken wil zijn bij de afzonderlijke onderdelen van deze beleidsterreinen.

Bij deze constatering past de volgende aanbeveling aan college en raad tezamen:

6. *Accepteer als raad dat niet alle onderdelen even intensief gevolgd kunnen worden. Stel als raad prioriteiten en maak gezamenlijk met het college afspraken over de manier waarop de raad betrokken wordt bij de vele onderdelen van de beleidsterreinen jeugdzorg en onderwijs.*



Bijlage Rapport van Bevindingen

Onderdeel A Wettelijk kader, organisatie en overlegstructuur

In dit onderdeel wordt op hoofdlijnen geschetst hoe de jeugdzorg en het passend onderwijs en de afstemming tussen beiden, in Zuid-Limburg zijn georganiseerd en welke wettelijke bepalingen hieraan ten grondslag liggen.

Leidraad voor de koppeling tussen jeugdzorg en passend onderwijs in Maastricht is het motto 'vindplaats is werkplaats': de plek waar problemen gevonden worden is in principe ook de plek waar deze problemen het beste kunnen worden aangepakt. Om daar invulling aan te geven zijn op iedere schoollocatie zogenaamde 'knooppunten' ingericht. In deze knooppunten werken professionals vanuit de school, de jeugdzorg, de jeugdgezondheidszorg en de leerplicht samen door met elkaar in multidisciplinair verband afspraken te maken voor een passende ondersteuning voor iedere leerling die extra ondersteuning nodig heeft. De deelnemende schoolbesturen ontvangen geld via het samenwerkingsverband en daarmee leveren ze ondersteuning aan leerlingen die extra zorg nodig hebben. Dat kan veel verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de behoefte van de leerling. Indien nodig vindt verwijzing plaats naar een school voor speciaal onderwijs, die in beginsel ook onderdeel is van het samenwerkingsverband. Ook kan in het knooppunt worden afgesproken dat jeugdhulp geboden is. Dan levert 'de gemeente' deze hulp, al dan niet binnen de muren van de school.

In de paragrafen A.1 en A.2 worden de twee terreinen afzonderlijk geïntroduceerd, zodat duidelijk is binnen welke context de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs vorm moet krijgen. Paragraaf A.3 spitst zich toe op het raakvlak tussen beide: de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs die in de afgelopen jaren is opgezet en die concreet vorm krijgt in knooppunten op scholen. In deze paragraaf komt de overlegstructuur die in Zuid-Limburg is ingericht om deze samenwerking beleidsmatig voor te bereiden uitgebreid aan de orde.

A.1 Jeugdzorg

A.1.1 Jeugdwet

Met de decentralisatie van 2015 is de jeugdzorg een taak van de gemeente geworden. Dit is geregeld in de Jeugdwet die sinds 1 januari 2015 van kracht is. Het doel van de wet is versnippering van de zorg voor de jeugd tegen te gaan en de zorg en hulp dicht bij het gezin te organiseren. Het resultaat moet een integrale zorg zijn, met name bij meervoudige problematiek. Er zijn minder zorgverleners per jeugdige of per gezin en er is meer samenhangende hulp onder het motto 'één gezin, één plan, één regisseur' (1G, 1P, 1R).

De Jeugdwet geeft de gemeente ruimte om eigen keuzes te maken. De gemeente:

- adviseert de jeugdige welke hulp het beste past;
- kiest samen met de jeugdige de goede vorm van jeugdzorg;
- zorgt dat de gekozen jeugdzorg daadwerkelijk beschikbaar is.



Artikel 2.2 van de Jeugdwet verplicht de gemeenten tot de opstelling van een 'Jeugdplan' dat 'richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdzorg, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering'. Het Jeugdplan moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. Ook regelt dit artikel dat er 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) over dit plan gevoerd moet worden met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (zie paragraaf A.3.1). De jeugdzorg wordt bekostigd vanuit het gemeentelijke budget. Zie het kader voor de volledige tekst van art. 2.2 van de Jeugdwet.

Artikel 2.2 Jeugdwet

1. De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

2 Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie, jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en geeft daarbij in ieder geval aan:

- a. wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn a. van dit beleid;
- b. hoe dit beleid zal worden uitgevoerd in samenhang met de verantwoordelijkheid van het college inzake het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
- c. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen;
- d. hoe het college uitvoering zal geven aan artikel 2.7, tweede lid, en hoe wordt gewaarborgd dat de jeugdhulpaanbieder voldoet aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling, gesteld bij krachtens artikel 4.1.1, tweede lid, juncto 4.1.5, eerste lid;
- e. op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen, en
- f. hoe het college uitvoering zal geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

3. Het plan wordt, voor zover het de afstemming van en effectieve samenwerking met het onderwijs betreft, niet vastgesteld dan nadat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs en het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het overleg met deze samenwerkingsverbanden vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en het college van de gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.

Behalve de verplichting tot het opstellen van een plan bevat de Jeugdwet ook de verplichting dat de gemeenteraad per verordening regels opstelt over de wijze waarop de voorzieningen voor jeugdzorg beschikbaar/toegankelijk zijn voor jeugdigen en hun ouders. Een belangrijk element van deze



verordening zijn de tarieven en de hoogte van de eigen bijdragen. Deze verordening is voor Maastricht-Heuvelland recent vernieuwd¹.

A.1.2 Uitvoering van de Jeugdwet in de regio Maastricht

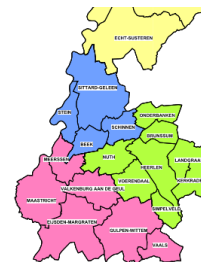
De uitvoering van de Jeugdwet vindt plaats door uitvoeringsorganisaties die beleidsmatig aangestuurd worden door een aantal gemeentebesturen gezamenlijk in hun rol van opdrachtgever.

De gemeenten in Nederland werken op het gebied van Jeugd met elkaar samen in 42 regio's. Maastricht valt in de regio 'Zuid-Limburg' waarin de 16 (voorheen 18²) gemeenten in Zuid-Limburg samenwerken³. Het gaat om een grote variëteit aan taken op het gebied van jeugdhulp: opgroeien en opvoeden, Jeugd- en opvoedhulp, Jeugd AWBZ, Jeugd GGZ, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en Gesloten Jeugdzorg.



Niet alle taken worden gezamenlijk uitgevoerd. Vanuit de inhoud van de taak wordt gekozen voor een lokale, regionale of bovenregionale aanpak.

De specialistische jeugdzorg is georganiseerd op het niveau van Zuid-Limburg (voor de hoog-specialistische jeugdzorg soms zelfs op de schaal van Zuid-Nederland of Nederland als geheel). Voor de inkoop van jeugdzorg werken de 16 gemeenten in Zuid-Limburg samen en is de "Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg regio Zuid-Limburg" opgesteld. Maastricht is hierin aangewezen als de centrumgemeente die de gezamenlijke inkoop uitvoert. Ook het Beleidsplan Jeugd 2014-2018 en het Beleidskader Jeugd 2019-2022, die invulling geven aan de planverplichting in de Jeugdwet en de basis vormen van het beleid op het gebied van de jeugdzorg in Zuid-Limburg, worden opgesteld door de 16 gemeenten gezamenlijk.



Voor de 'lichte' vorm van jeugdzorg werkt de gemeente Maastricht (beleidsmatig en in de uitvoering) nauw samen met de vijf Heuvellandgemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Meerssen, Vaals en Valkenburg a/d Geul. De andere gemeenten in Zuid-Limburg werken samen in resp. de regio Parkstad en de regio Westelijke Mijnstreek. Voor de samenwerking in Maastricht-Heuvelland is de dienst Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (SZMH) ingericht. Deze dienst is de uitvoeringsorganisatie voor de Wmo, de Participatiewet en een aantal wettelijke taken op het gebied van onderwijs voor Maastricht en de Heuvellandgemeenten. Voor de uitvoering van de jeugdzorg werkt SZMH uitsluitend voor Maastricht en Valkenburg a/d Geul. Het 'Team Jeugd' van Maastricht en Valkenburg aan de Geul regelt de toegang tot de jeugdzorg in deze gemeenten. De overige Heuvellandgemeenten voeren ieder de jeugdzorg zelfstandig uit en hebben ook hun eigen toegangsteams.

¹ Gemeenteblad, 14 december 2018, nr.269479, Verordening jeugdhulp Maastricht-Heuvelland

² Op 1 januari 2019 zijn de gemeenten Onderbanken, Nuth en Schinnen samengevoegd tot de nieuwe gemeente Beekdaalen.

³ In Zuid-Limburg valt deze regio samen met de RMC-regio: de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie die belast is met de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters. De gemeente Heerlen is de contactgemeente die de RMC-functie coördineert.



A.2 Passend onderwijs

A.2.1 Wet passend onderwijs

Inhoud en organisatie van het onderwijs is in Nederland een verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. De Wet passend onderwijs, die op 9 oktober 2012 is vastgesteld, heeft als doel dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd waarbij zo min mogelijk een beroep wordt gedaan op het speciaal onderwijs. Met de Wet passend onderwijs is een aantal andere wetten gewijzigd, waaronder de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). In deze wetten worden de verplichtingen ten aanzien van passend onderwijs van de scholen voor primair onderwijs (PO) en voor voortgezet onderwijs (VO) geregeld.

De schoolbesturen zijn verplicht aangesloten bij een samenwerkingsverband (WPO, art 18a en WVO art 17a). Deze samenwerkingsverbanden hebben de verplichting om álle leerlingen een passend aanbod te doen.⁴ Is een reguliere PO- of VO-school waar een leerling zich aanmeldt niet in staat zelf het bij die leerling passende onderwijs te verzorgen – ook niet met extra ondersteuning – dan moet de school de ouders een voorstel doen voor een ander, wèl passend aanbod binnen het samenwerkingsverband. Dat kan zijn een verwijzing naar andere reguliere PO- of VO-school in het samenwerkingsverband die zich gespecialiseerd heeft in een specifiek soort ondersteuning of een verwijzing (via een 'toelaatbaarheidsverklaring') naar het speciaal onderwijs. Het speciaal onderwijs maakt ook deel uit van het samenwerkingsverband. In uitzonderlijke gevallen zal verwijzing naar een school buiten het samenwerkingsverband noodzakelijk zijn.

Ieder samenwerkingsverband moet een 'Ondersteuningsplan Passend onderwijs' opstellen waarin in ieder geval is geregeld:

- het niveau van de basisondersteuning op de scholen;
- de manier waarop een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen wordt georganiseerd;
- de toelaatbaarheid voor het speciaal onderwijs;
- de verdeling van de middelen; deze middelen zijn afkomstig van het Rijk.

Zie het kader voor de relevante delen van art. 18a WPO en art. 17a WVO. De teksten van de WPO en de WVO zijn voor deze onderdelen identiek en verwijzen net als artikel 2.2 van de Jeugdwet naar het OOGO.

Het college heeft een beperkte formele rol in het onderwijs.

De gemeente maakt geen onderdeel uit van de samenwerkingsverbanden. Wel is de gemeente Maastricht ambtelijk vertegenwoordigd in de Beleidsadviesraad van het Samenwerkingsverband VO. In het Samenwerkingsverband PO is een dergelijke Beleidsadviesraad niet actief.

⁴ In het middelbaar beroepsonderwijs zijn de mbo-instellingen zelf verantwoordelijk voor het organiseren en vormgeven van hun eigen ondersteuningsaanbod.



De Rekenkamer Maastricht heeft aan de bevoegdheden van de gemeenteraad over het onderwijs aandacht besteed in haar rapport van augustus 2018 "(Tussen)rapportage bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot het LVO". In dat rapport is geconcludeerd dat de mogelijkheden van de gemeente om invloed uit te oefenen op het onderwijs in de gemeente door de wetgever is geconcretiseerd in het OOGO in de domeinen huisvesting, passend onderwijs, jeugdbeleid en regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Het OOGO, voor zover het betrekking heeft op passend onderwijs en jeugdbeleid, wordt hierna behandeld in par. 2.3.2.

WPO Artikel 18a. Samenwerkingsverbanden

1. Het bevoegd gezag van één of meer scholen is voor elke vestiging van die school of scholen aangesloten bij een samenwerkingsverband (...).
6. Het samenwerkingsverband heeft in elk geval tot taak:
 - a. het vaststellen van een ondersteuningsplan,
 - b. het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen (.....),
 - c. het beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs, op verzoek van het bevoegd gezag van een school (...) waar de leerling is aangemeld of ingeschreven, en
 - d. het adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling op verzoek van het bevoegd gezag van een school (...) waar de leerling is aangemeld of ingeschreven.
7. Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de 4 jaar een ondersteuningsplan vast.
9. Het ondersteuningsplan wordt niet vastgesteld voordat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten en overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 17a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarvan het gebied geheel of gedeeltelijk samenvalt met het gebied van het samenwerkingsverband. Het overleg met burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.

WVO Artikel 17a. Samenwerkingsverbanden

1. Het bevoegd gezag van één of meer scholen is voor elke vestiging van die school of scholen aangesloten bij een samenwerkingsverband (...).
6. Het samenwerkingsverband heeft in elk geval tot taak:
 - a. het vaststellen van een ondersteuningsplan,
 - b. het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen (...),
 - c. het beoordelen of leerlingen aangewezen zijn op het leerwegondersteunend onderwijs, of toelaatbaar zijn tot het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs, op verzoek van het bevoegd gezag van een school (...) waar de leerling is aangemeld of ingeschreven, en
 - d. het adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling op verzoek van het bevoegd gezag van een school (...) waar de leerling is aangemeld of ingeschreven.
7. Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de 4 jaar een ondersteuningsplan vast.
9. Het ondersteuningsplan wordt niet vastgesteld voordat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten en overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 18a, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, waarvan het gebied geheel of gedeeltelijk samenvalt met het gebied van het samenwerkingsverband. (...) Het overleg met burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.



A.2.2 Uitvoering van het passend onderwijs in de regio Maastricht

Voor Maastricht zijn twee samenwerkingsverbanden passend onderwijs relevant: één voor het PO en één voor het VO (PO-31-05 en VO-31-05). Beide samenwerkingsverbanden omvatten de gemeente Maastricht en de vijf Heuvellandgemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Vaals en Valkenburg a/d Geul. De samenwerkingsverbanden in Zuid-Limburg hebben daarmee dezelfde grenzen als de subregio's in de jeugdzorg (zie paragraaf A.1.2).



Bij de ontwikkeling van de Ondersteuningsplannen en in de uitvoering werken de samenwerkingsverbanden voor PO en VO voor Maastricht en Heuvelland zeer nauw samen met de samenwerkingsverbanden voor PO en VO voor Parkstad (PO- resp. VO-31-06) en Westelijke Mijnstreek (PO- resp. VO 31-04). Voor Maastricht-Heuvelland en Parkstad is zelfs sprake van een

'personele unie': de samenwerkingsverbanden PO voor beide regio's hebben een gezamenlijke directeur; hetzelfde geldt voor de samenwerkingsverbanden VO voor beide regio's. De samenwerking is in de loop van de jaren intensiever geworden en voor de planperiode 2019-2023 heeft men vergaande afspraken gemaakt over de opzet en inhoud van de ondersteuningsplannen in Zuid-Limburg (zie paragraaf B.4).

A.3 De overlegstructuur t.b.v. de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs

A.3.1 Het OOGO

Zowel de Jeugdwet als de WVO en de WPO stellen verplicht dat gemeentebesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs een 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) voeren⁵, zowel over het passend onderwijs als over de jeugdzorg. Deze verplichting betekent dat in het OOGO Passend Onderwijs het samenwerkingsverband zijn ondersteuningsplan bespreekt met de relevante gemeenten, d.w.z. de gemeenten waarin de scholen binnen dat samenwerkingsverband gevestigd zijn. In het OOGO Jeugdhulp bespreekt de gemeente haar jeugdplan met de samenwerkingsverbanden die scholen omvatten met een vestiging in die gemeente. Het OOGO is – zoals de naam al zegt – op overeenstemming gericht. Het is niet noodzakelijk dat beide partijen instemmen met elkaars plannen. Het overleg moet gevoerd zijn vóórdat de gemeente of het samenwerkingsverband het betreffende plan vaststelt.

In de Verordening Jeugdhulp Maastricht-Heuvelland is over de afstemming tussen jeugdhulp en onderwijs het volgende artikel opgenomen:

Artikel 25. Afstemmen met Onderwijs

1. Het College maakt afspraken met de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs en de schoolbesturen voor (speciaal) onderwijs over

⁵ Zie artikel 2.2 lid 3 van de Jeugdwet (opgenomen in par. 2.1.1), artikel 18a, lid 9 van de WPO en artikel 17a, lid 9 van de WVO (beide opgenomen in par. 2.2.1).



a. de afstemming tussen de andere voorzieningen als bedoeld in artikel 2 lid 2 en het onderwijs en voorzieningen op de scholen.

b. de afstemming, voor zover en indien noodzakelijk, bij het toekennen van individuele voorzieningen voor leerlingen en hun ouders.

2. Het College en de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs leggen de afspraken als bedoeld in het eerste lid vast.

Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat het OOGO het overleg is om tot deze afspraken te komen.

Het OOGO Passend Onderwijs en het OOGO Jeugdhulp kunnen worden gecombineerd. In Zuid-Limburg wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen die deze keuze voor Maastricht-Heuvelland formaliseren. Uit agenda's en verslagen is wel duidelijk dat er met een dergelijk gecombineerd OOGO wordt gewerkt in Maastricht-Heuvelland. Dit betekent dat er per regio (Maastricht-Heuvelland, Parkstad en Westelijke Mijnstreek) één OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp is ingericht, waarin zowel de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs PO en VO als het Jeugdplan worden besproken. In 2017 is geëxperimenteerd met één gecombineerd OOGO voor heel Zuid-Limburg, maar het aantal deelnemers bleek te groot om effectief overleg te voeren.

Maastricht participeert dus in het (gecombineerde) OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp voor Maastricht-Heuvelland. Deelnemers aan dit overleg zijn:

- schoolbestuurders PO (Mosa Lira, Kom Leren, Innovo, Smart, Suringar, Pallas en Arterius),
- schoolbestuurder VO (LVO),
- vertegenwoordigers van het MBO (Leeuwenborch en Citaverde),
- de voorzitters en directeurs van de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs PO en VO voor Maastricht-Heuvelland,
- de wethouders onderwijs en/of jeugd van alle deelnemende gemeenten,
- beleidsmedewerkers jeugd en onderwijs van de centrumgemeente (Maastricht) en één van de andere gemeentes in de regio (i.c. Valkenburg a/d Geul).⁶

Het OOGO komt ongeveer tweemaal per jaar bijeen. Volgens deelnemers worden er in het OOGO zelden inhoudelijke discussies gevoerd. Het karakter van de bijeenkomsten is voornamelijk het uitwisselen van informatie en het vaststellen dat er overeenstemming is over het gevoerde beleid van de verschillende partijen. De agenda's en verslagen van het overleg zijn summier en niet geschikt om over het besprokene te communiceren met geïnteresseerden.

In zowel de Jeugdwet als de WPO en de WVO is de volgende bepaling opgenomen: "*Het overleg met burgemeester en wethouders vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.*" De gemeente Maastricht heeft

⁶ Zie Memo Overlegstructuur OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp in Zuid-Limburg 2018 en verder, d.d. 30 november 2017; Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023, p. 10, en interviews.



deze procedures niet formeel vastgesteld. Uit mondelinge informatie is de rekenkamer gebleken dat Maastricht de model OOGO-overeenkomst en de model OOGO-procedure voor het beslechten van geschillen hanteert zoals opgesteld door de VNG, maar er zijn geen door partijen ondertekende documenten.

A.3.2 Overig overleg

Het OOGO is zeker niet het enige overleg dat de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs agendeert. Er wordt veel overlegd, op ambtelijk niveau en met bestuurders. In het kader van dit onderzoek is een aantal overleggen relevant: het Regionaal Platform Onderwijs, de Stuurgroep Jeugdhulp Zuid-Limburg en de Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp.

Het Regionaal Platform Onderwijs is het bestuurlijke overleg op de schaal van Zuid-Limburg waarin de wethouders Onderwijs/Jeugd en de voorzitters van de samenwerkingsverbanden PO en VO regie voeren op het regionale voorzieningenniveau en de samenhang tussen de subregio's bewaken.

De Stuurgroep Jeugdhulp Zuid-Limburg: de 16 gemeenten in Zuid-Limburg hebben periodiek een bestuurlijk overleg met alle wethouders Jeugd en er is een stuurgroep ingericht waarin zes wethouders Jeugd de ontwikkelingen in de jeugdhulp aansturen.⁷

De Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp functioneert eveneens op het niveau van geheel Zuid-Limburg en is gericht op regionale strategieontwikkeling specifiek op het thema afstemming Jeugdhulp – Passend Onderwijs. Deelnemers zijn onder meer de directeurs van de Samenwerkingsverbanden PO en VO (voor resp. Maastricht-Heuvelland/Parkstad en voor Westelijke Mijnstreek) en de beleidsmedewerkers onderwijs en jeugd van de drie centrumgemeenten en drie andere gemeenten uit de respectievelijke regio's⁸. De wethouders van de betrokken gemeenten zijn niet aanwezig in dit overleg. De Centrale Beleidsgroep bereidt de OOGO's voor die op subregionaal niveau worden gehouden. De richtinggevende 'Krijtlijnennotitie'⁹ (zie paragraaf B.5) is bijvoorbeeld opgesteld door de Centrale Beleidsgroep. Over de 'Krijtlijnennotitie' is vervolgens gesproken en overeenstemming bereikt in de OOGO's voor Maastricht-Heuvelland, Parkstad en Westelijke Mijnstreek.

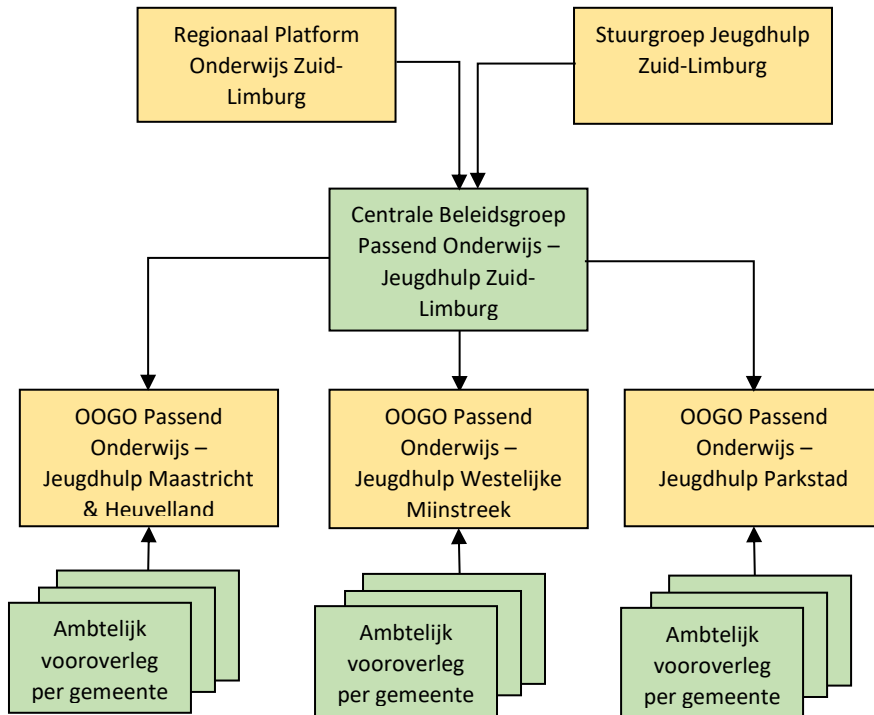
De gemeenteraad speelt in dit overlegcircuit geen rol en wordt ook niet systematisch geïnformeerd over de uitkomsten.

De hiernavolgende figuur geeft een schematisch overzicht van de beschreven overlegorganen op het gebied van jeugdzorg en passend onderwijs.

⁷ zie <https://www.jeugdhulpzuidlimburg.nl/over-ons/>

⁸ Zie Memo Overlegstructuur OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp in Zuid-Limburg 2018 en verder, d.d. 30 november 2017, en interviews.

⁹ De 'Krijtlijnennotitie' bevat onder meer een (wettelijk voorgeschreven) 'spiegelparagraaf' die bedoeld is om te worden opgenomen in zowel het Jeugdplan (i.c. het regionale Beleidskader Jeugd) als de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs (zie Toelichting bij Jeugdwet art 2.2, derde lid).



De belangrijkste overlegorganen in Zuid-Limburg waarin de afstemming tussen Onderwijs en Jeugdhulp gespreksonderwerp is.

Groen: ambtelijk overleg

Oranje: bestuurlijk overleg waaraan ook wethouders deelnemen

A.4 De bevindingen samengevat

- Sinds 2015 zijn de gemeenten inhoudelijk en budgettair verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Maastricht werkt hiertoe, in verschillende samenstellingen, nauw samen met andere gemeenten in Zuid-Limburg. De in de Jeugdwet vastgelegde verplichting tot het maken van een Jeugdplan wordt ingevuld voor alle 16 gemeenten in Zuid-Limburg gezamenlijk. In de uitvoering van de jeugdzorg werkt Maastricht nauw samen met de Heuvellandgemeenten en in het bijzonder met de gemeente Valkenburg a/d Geul ('Team Jeugd' die de toegang tot de jeugdzorg regelt).
- Het Jeugdplan moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. Heel recent is het Beleidskader Jeugd 2019-2022 in de raad besproken en vastgesteld.
- Passend onderwijs aan leerlingen met leerproblemen of een leerachterstand is de verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. Schoolbesturen werken hiertoe samen in regionale Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. Hun beleidsvoornemens worden vastgelegd in vierjaarlijkse Ondersteuningsplannen. De scholen in Maastricht nemen deel in de Samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) voor Maastricht-Heuvelland. De gemeente is hierbij niet direct betrokken. Zowel in de planvorming als in de uitvoering werken de Samenwerkingsverbanden PO en VO voor Maastricht-Heuvelland, Parkstad en de Westelijke Mijnstreek zeer nauw samen.



- Kortom: terwijl de gemeente primair verantwoordelijk is voor de jeugdzorg, zijn de scholen/schoolbesturen dat voor het passend onderwijs. Beide terreinen worden gekenmerkt door een hoge mate van regionale samenwerking.
- De Jeugdwet en de Wet passend onderwijs, ingevoerd in respectievelijk 2015 en 2014, eisen een goede afstemming tussen jeugdhulp en passend onderwijs, gericht op effectieve, snelle en preventieve hulp. Centraal hierbij staat het wettelijk voorgeschreven 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO). Maastricht maakt deel uit van het gecombineerde OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp voor Maastricht-Heuvelland.
- Het OOGO speelt inhoudelijk geen cruciale rol en is niet sterk geformaliseerd. Een aantal wettelijk voorgeschreven documenten zijn niet vastgesteld. De agendering en verslaglegging zijn summier en niet geschikt om over het besprokene te communiceren met geïnteresseerden.
- Strategische lijnen met betrekking tot de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs worden overwegend uitgezet op het niveau van Zuid-Limburg als geheel. Hierin speelt de ambtelijke Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp een belangrijke rol. Vanuit het regionale overlegcircuit bestaat geen systematische terugkoppeling naar de gemeenteraad.



Onderdeel B Kaderstelling in de gemeente Maastricht

Dit onderdeel bevat de beleidskaders die de gemeente Maastricht (in veel gevallen in samenspraak met regionale partners, zie onderdeel A van het Rapport van Bevindingen) heeft gesteld met betrekking tot de afstemming van de jeugdzorg en het (passend) onderwijs en laat zien in hoeverre de gemeenteraad betrokken is geweest bij de vaststelling van die kaders. Ook de kaders die door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn gesteld komen aan de orde.

De beschrijving van de beleidskaders begint bij het coalitieakkoord (paragraaf B.1) en de programmabegroting 2019 (paragraaf B.2) omdat deze aan de basis liggen van de richtinggevende documenten op ieder beleidsterrein. Daarna volgt de beschrijving van de beleidskaders voor de jeugdzorg (paragraaf B.3) en voor het passend onderwijs (paragraaf B.4). Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsdocumenten die specifiek gericht zijn op de afstemming tussen de beide domeinen (paragraaf B.5).

B.1 Hoofdlijnenakkoord Coalitie 2018-2022

In het hoofdlijnenakkoord van de coalitie van juni 2018 staan bij het onderwerp jeugdzorg en onderwijs een paar richtinggevende uitspraken. Deze onderstrepen in algemene termen dat het onderwijs een belangrijke rol moet spelen bij de vroegtijdige signalering en aanpak van problemen in de jeugdzorg. De wens om te komen tot goede afstemming tussen beide beleidsterreinen vloeit daaruit voort:

"Focus op preventie door vroegtijdige signalering en opvoedondersteuning, leidt tot fors minder instroom van jeugdigen richting de zorg."

"Versteving van de regie op de toegang tot en de keten binnen jeugdzorg."

"Investeren in speciaal en passend onderwijs en in de aansluiting hiervan op regulier Onderwijs."

B.2 Programmabegroting 2019

In de Programmabegroting 2019 van Maastricht zijn voor dit onderzoek de programma's Onderwijs (nr.4) en Sociaal Domein (nr.6) relevant. In de tekst van beide programma's wordt op hoofdlijnen het bestaande beleid geschetst, zonder expliciet in te gaan op reeds geboekte voortgang of geconstateerde knelpunten.

B.2.1 Programma 4: Onderwijs

De overkoepelende doelstelling van Programma 4 is weergegeven in het kader. In paragraaf 4.3 'Onderwijsbeleid en leerlingzaken' wordt gesteld dat deze doelstelling niet alleen leidt tot de uitvoering van wettelijke taken, maar ook tot extra inspanningen om te komen tot een verbetering van de afstemming tussen jeugdzorg en (passend) onderwijs:

"Partner van het onderwijsveld

Naast de toezichtfunctie op het openbaar onderwijs en de fysieke zorgplicht voor onderwijshuisvesting voert de gemeente aangaande onderwijsbeleid en leerlingzaken nog enkele wettelijke taken uit, zoals Leerplicht/RMC, Voorkomen van Voortijdig Schoolverlaten, bestrijden van Onderwijsachterstanden, tegengaan van segregatie, afstemmen van Passend Onderwijs en Jeugdhulp en Leerlingenvervoer.



Vanwege het maatschappelijk belang van onderwijs en de evidente relatie van onderwijs met ons beleid in het Sociaal Domein (Jeugd, WMO en Participatie) en met Economie en Arbeidsmarktbeleid, zetten wij naast deze wettelijke taken ook in op een intensieve samenwerking met de bevoegde gezagsorganen in het onderwijs en andere relevante partners.” (Programmabegroting 2019, p.43)

Doelstelling Programma 4

"De gemeente Maastricht ondersteunt en faciliteert schoolbesturen en kindpartners bij het inrichten van een kwalitatief hoogwaardige, kwantitatief passende en toekomstbestendige pedagogische basisinfra-structuur in de stad, waarin ieder individu zich thuis voelt en zijn talenten kan ontwikkelen om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving. Binnen die context voert de gemeente haar wettelijke taken uit.”(Programmabegroting 2019, p.40)

Voor de afstemming tussen passend onderwijs en jeugdzorg wordt ingezet op:

- *Afstemmen van de transities passend onderwijs en jeugdhulp op weg naar inclusie en een sterkere pedagogische basisinfrastructuur.*
- *Intensiveren van de samenwerking met en tussen partijen op en rond de school (Inclusie) om de noodzaak te voorkomen om steeds vormen van ondersteuning in te moeten zetten vanuit Jeugdwet, WMO en Participatiewet en het daarvoor aanpassen van de bestuurlijke overlegstructuren.*
- *Aanpakken van segregatie en stimuleren van integratie en inclusie door inrichting van Integrale Kindcentra en herschikking van het*

Voortgezet Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs. (Programmabegroting 2019, p.43/44)

Op basis van deze algemene uitgangspunten wordt in de programmabegroting benoemd wat de aandachtspunten zijn voor 2019. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'raadsbevoegdheden' en 'collegebevoegdheden' (p.44). Bij 'raadsbevoegdheden' staat onder meer het 'Vaststellen Beleidsplan Jeugd' genoemd (bedoeld is het Beleidskader Jeugd 2019-2022, zie paragraaf B.3.3).

Onder 'collegebevoegdheden' staan genoemd:

- Het voeren van OOGO Passend Onderwijs-Jeugdhulp om te komen tot een gezamenlijke ontwikkel- en uitvoeringsagenda (voorbereid en afgestemd op schaal van Zuid-Limburg)
- Uitvoeren van verkennende pilots gericht op een sluitend netwerk van Onderwijs en Jeugdhulp
- Implementeren van en deelnemen aan Knooppunten Onderwijs-Jeugdhulp.

Relevant in het kader van dit onderzoek is actielijn 36 'Breder bereik van voorschoolse en vroegtijdige educatie'. Onder die titel gaat het over het intensiveren van *"de samenwerking met en tussen partijen op en rond de school (...) om te voorkomen dat steeds zwaardere vormen van ondersteuning moeten worden ingezet vanuit Jeugdwet, WMO en Participatiewet"*. Ook de spreiding van onderwijsvoorzieningen en de huisvesting in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs krijgen hier aandacht.



B.2.2 Programma 6: Sociaal Domein

Zie het kader voor de overkoepelende doelstelling van programma 6. In het sociaal domein zijn 'ontschotting' en een 'integrale aanpak' leidende beginselen. Dit geldt ook voor de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg, maar dit onderwerp wordt niet expliciet genoemd in dit hoofdstuk. Wel wordt onder het thema 'Innovatie en transformatie' vermeld dat passend onderwijs is toegevoegd aan de Toekomstagenda Sociaal Domein (zie paragraaf B.3.2):

"Uitvoeren actieplan toekomstagenda sociaal domein 2018-2019

Voor 2018-2019 is een nieuw actieplan opgesteld. (...) Gelet op het grote raakvlak van onderwijs met de WMO, Jeugdwet en Participatiewet is Passend Onderwijs toegevoegd aan het actieplan. En naast samen doen, is samen leren als randvoorwaarde opgevoerd."
(Programmabegroting 2019, p.77)

Doelstelling Programma 6

"Maastricht is een sociale en saamhorige stad, waarin alle bewoners de kans wordt geboden om erbij te horen en volwaardig mee te doen op sociaal, cultureel en economisch gebied. Het is ook een gezonde stad, waar gezondheid vanuit een positieve, preventieve levensstijl tot een hoog welzijn leidt.

Met het overgrote deel van de Maastrichtse bevolking gaat het goed. Zij heeft geen ondersteuning nodig van de gemeente. Een deel van de Maastrichtenaren profiteert echter niet van de positieve maatschappelijke ontwikkelingen. Relatief veel mensen leven in armoede, relatief veel jeugdigen hebben een indicatie voor jeugdhulp en Maastricht is ook een relatief ongezonde stad. De sociale opgaven zijn dus groot."
(Programmabegroting 2019, p.63)

De onderscheiden bevoegdheden van de raad en het college in dit programma, zijn – anders dan bij programma 4 – niet expliciet benoemd.

B.3 Het Jeugdplan

Zoals beschreven in paragraaf A.1.1 is in de Jeugdwet bepaald dat gemeenten een beleidsplan moeten opstellen voor de jeugdzorg. Tevens is bepaald dat de gemeenteraad dit plan vaststelt. De gemeente heeft daarnaast de verplichting om dit plan te bespreken met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs voor zover het gaat over de afstemming met het onderwijs

De gemeente Maastricht heeft deze verplichting tot planvorming uitgewerkt in de vorm van een reeks plannen. Deze worden hieronder in chronologische volgorde besproken. De eerste plannen zijn opgesteld in de vorige coalitieperiode.

B.3.1 Beleidsplan Jeugd 2014-2018 ¹⁰

Dit is het eerste plan waarmee uitvoering is gegeven aan de wettelijke verplichting tot planvorming in het kader van de Jeugdwet. In het plan wordt onderscheid gemaakt tussen de vrij toegankelijke vormen van jeugdzorg waarvoor het beleid op de schaal van Maastricht & Heuvelland is geformuleerd en de

¹⁰ Beleidsplan Jeugd 2014-2018 van de gemeente Maastricht en de 5 andere Maastricht-Heuvellandgemeenten en van de 18 Zuid-Limburgse gemeenten voor de zware gespecialiseerde jeugdhulp. Van dit document is uitsluitend een conceptversie terugvindbaar.

<https://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl/wp-content/uploads/2014/05/Beleidsplan-Jeugd-Maastricht-Raadsversie.pdf> (conceptversie 24 januari 2014)



zwaar gespecialiseerde jeugdhulp die op Zuid-Limburgse schaal wordt georganiseerd. Dit plan is in februari 2014 door de gemeenteraden van de gemeenten in Zuid-Limburg goedgekeurd.

Centrale thema's in het Beleidsplan Jeugd 2014-2018 zijn het terugdringen van de vraag naar jeugdzorg (die in Zuid-Limburg hoger is dan het landelijk gemiddelde), het terugduwen van zware zorg naar lichte zorg, uitgaan van 'eigen kracht' en meer preventie. Over de afstemming met onderwijs is met name de volgende passage relevant:

"...dat de gemeente met schoolbesturen (al of niet in nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs) relevante netwerken moet opbouwen om in samenhang een kanteling mogelijk te maken van minder specialistisch naar meer regulier." (p.30)

Hiermee wordt bedoeld: meer ondersteuning op reguliere scholen, minder doorverwijzing naar scholen voor speciaal onderwijs. Dit vraagt om:

"...doorgaande lijnen (...) tussen verschillende sectoren (bijvoorbeeld: onderwijs, jeugdgezondheid en jeugdhulp)." (p.35).

Het vraagt ook om:

"...goede samenwerking met de scholen (PO en VO), in het bijzonder met de Zorgadviesteams (ZAT's) (...) Het Zorgadviesteam is een casusoverleg door en rond school rondom een kind in het onderwijs. Dit is een onderwijsverantwoordelijkheid, maar hangt in veel gevallen nauw samen met de gemeentelijke (jeugd)zorgplicht." (p.41)

De Zorgadviesteams hadden dezelfde functie als de huidige Knooppunten.

B.3.1.1 Uitvoeringsplan Jeugd 2015 ¹¹

Dit uitvoeringsplan is een verdere operationalisering van het Beleidsplan Jeugd. De taken die in het Beleidsplan Jeugd zijn belegd in de regio Maastricht en Heuvelland, zijn in het uitvoeringsplan uitgewerkt. Er is sprake van nauwe samenwerking tussen de betrokken gemeenten maar met ruimte voor lokale invulling. Het uitvoeringsplan is niet aan de gemeenteraad aangeboden ter goedkeuring.

Over de samenwerking met het passend onderwijs is een passage van ongeveer een halve bladzijde opgenomen. De belangrijkste fragmenten hieruit zijn:

*"Primair en Voortgezet onderwijs
(...) In de toekomst moet onderwijsondersteuning en jeugdhulp sneller en beter aansluiten bij de feitelijke hulpvraag van ouders en jeugdigen zowel qua inhoud als qua infrastructuur. [Ook hierin leveren de ouders en jeugdigen zelf een belangrijke bijdrage.
In het primair onderwijs worden de huidige Zorgadviesteams hervormd. Er wordt een generalist (vanuit het sociaal team of anderszins) ingezet die nauw en structureel contact onderhoudt met de school (Interne*

¹¹ [Uitvoeringsplan Jeugd 2015, van de gemeente Maastricht. In samenwerking met de 5 gemeenten in Maastricht-Heuvelland. Sociaal domein / Maastricht – Heuvelland.](https://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl/wp-content/uploads/2014/04/5.1-Uitvoeringsplan-versie-6-17-09_shh.pdf)
https://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl/wp-content/uploads/2014/04/5.1-Uitvoeringsplan-versie-6-17-09_shh.pdf (versie 26-09-2014)



begeleider en indien nodig Jeugd Gezondheidszorg). Deze generalist kan snel en preventief handelen en schakelen. (...)

Ook in het voortgezet onderwijs worden ondersteuningsbehoeften effectiever opgepakt. Dat wil zeggen dat daar, waar bij de intake van een leerling op meerdere leefgebieden een (dringende) ondersteuningsvraag ligt, deze door de school direct, preventief en in samenspraak met de jeugdige en zijn ouders en met hulp van een generalist vanuit jeugd ondersteund zal gaan worden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wat des schools is en wat tot het werkkterrein en expertise van de externe partners behoort.” (p. 31-32)

Na dit Uitvoeringsplan Jeugd voor het jaar 2015 is er geen ander Uitvoeringsplan Jeugd meer verschenen. De rol van het uitvoeringsplan is overgenomen door de 'Actieplannen' die horen bij de Toekomstagenda Sociaal Domein 2022 (zie hieronder).

B.3.2 Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 ¹²

Met de Toekomstagenda (die start in het jaar 2016) kiezen de gemeenten in Maastricht-Heuvelland voor een integrale benadering van het Sociaal Domein. De Toekomstagenda – opgesteld door de wethouders sociaal domein van de zes gemeenten in Maastricht-Heuvelland – geeft een integraal beeld van de doelen in het sociale domein voor de regio, dus op het gebied van de WMO, de Participatiewet en de Jeugdwet.

De Toekomstagenda vervangt daarom in principe de beleidsplannen die opgesteld worden in het kader van de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet. Omdat het Beleidsplan Jeugd 2014-2018 voor een deel over dezelfde periode gaat als de Toekomstagenda, geldt dit niet volledig voor het Beleidsplan Jeugd. In het raadsvoorstel¹³ waarmee de Toekomstagenda aan de raad is aangeboden staat hierover dat *"het Beleidsplan Jeugd zo goed mogelijk (is) geïntegreerd en (...) vanaf 2018 volledig (zal) opgaan in de Toekomstagenda"*. Dit laatste is slechts ten dele gerealiseerd, omdat in 2019 een nieuw Beleidsplan Jeugd is geformuleerd: het Beleidskader Jeugd 2019-2022 (zie paragraaf B.3.3).

De gemeenteraad heeft aangegeven graag betrokken te zijn bij het opstellen van het Actieplan 2016-2017. De wethouder *"vindt het goed als het actieplan in samenspraak met de gemeenteraad wordt opgesteld"*¹⁴.

B.3.2.1 Actieplan 2016-2017

De doelen van de Toekomstagenda Sociaal Domein 2022 zijn uitgewerkt in een actieplan voor de jaren 2016-2017. Dit actieplan is door het college op 12 april 2016 vastgesteld en ter kennisgeving aan de gemeenteraad toegezonden¹⁵. Of en op welke wijze de gemeenteraad betrokken is geweest bij de opstelling van het actieplan, heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen.

¹² Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 (vastgesteld tijdens raadsvergadering van 19 januari 2016)

¹³ Raadsvoorstel 152-2015, p.4, besproken tijdens Raadsronde van 19 januari 2016 en goedgekeurd in de aansluitende raadsvergadering.

¹⁴ Verslag raadsronde 19-1-2016, p.4

¹⁵ Collegebesluit 2016-11420



Het actieplan benadrukt nogmaals de noodzaak van samenhang en afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs:

"Passend onderwijs

(...) Afstemming en samenwerking tussen onderwijs en gemeenten is zeer belangrijk. Gemeenten hebben namelijk ook andere taken die van belang zijn voor het realiseren van passend onderwijs, zoals de brede jeugdzorg, het leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting en leerplicht. Door goede afspraken te maken, kan ondersteuning vanuit de gedachte "één kind, één plan" worden gerealiseerd en wordt versnippering voorkomen" (p.13)

B.3.2.2 Actieplan 2018-2019 ¹⁶

Dit actieplan is het vervolg op het Actieplan 2016-2017. De Raad is hierover geïnformeerd per brief d.d. 25 september 2018.

Passend onderwijs wordt in dit actieplan als thema toegevoegd aan de Toekomstagenda zodat de integrale aanpak meer centraal komt te staan. Deze uitbreiding van de Toekomstagenda Sociaal Domein met het thema Passend Onderwijs wordt ook in de programmabegroting 2019 vermeld. Het gaat daarbij met name om het leggen van de volgende verbindingen:

- *(Her-)huisvesting van onderwijs naar kindcentra.*
- *De inhoudelijke ontwikkeling van die centra met ruimte voor partners uit welzijn en zorg.*
- *Richting geven aan de processen rond de doorgaande leerlijnen.*
- *De harmonisatie kinderopvang – peuterspeelzaal ondersteunend laten zijn aan deze ontwikkeling.*
- *De verbinding met VVE en beleid versterken.*
- *De knooppunten op scholen verstevigen.*
- *De inzet en actualisatie van leerlingenvervoer passend doorontwikkelen. (p.10, Actieplan 2018-2019)*

Bovenstaande punten worden in het actieplan niet nader uitgewerkt.

B.3.3 Beleidskader Jeugd 2019-2022 'Zuid-Limburg voor de jeugd'¹⁷

Het Beleidskader Jeugd 2019-2022 vervangt het Beleidsplan Jeugd 2014-2018 en geeft daarmee voor de volgende planperiode invulling aan de planverplichting uit de Jeugdwet. Het Beleidskader vormt het Zuid-Limburgse kader voor het beleid op het gebied van de jeugdzorg.

Het Beleidskader besteedt veel aandacht aan preventie, 'uitgaan van eigen kracht' en het streven de jeugdzorg naar de eigen omgeving van kinderen en ouders te brengen. Bij dat laatste wordt de verbinding gelegd met het (passend) onderwijs:

¹⁶ Toekomstagenda, Actieplan 2018-2019, van de projectgroep Toekomstagenda, 3 september 2018. Met brief van 25 september 2018, kenmerk 2018-29899, aangeboden aan de gemeenteraad

¹⁷ Zuid-Limburg voor de jeugd!,
[Concept Beleidsplan Jeugdhulp Zuid-Limburg 2019-2022, https://www.jeugdhulpzuidlimburg.nl/wp-content/uploads/2019/01/Concept-Beleidsplan-Jeugdhulp-Zuid-Limburg-2019-2022.pdf](https://www.jeugdhulpzuidlimburg.nl/wp-content/uploads/2019/01/Concept-Beleidsplan-Jeugdhulp-Zuid-Limburg-2019-2022.pdf)



"De samenhang tussen onderwijs en jeugdhulp op school is steeds duidelijker geworden en er zijn stappen gezet om dit efficiënter en doelmatiger te organiseren, onder andere door de inrichting van knooppunten. Dit vraagt nog een verdere verbeteringslag de komende jaren. Zie hiervoor ook de concrete uitwerking in de bijlage bij dit beleidsplan." (p.13)

Het Beleidskader besteedt geen expliciete aandacht aan de relatie met de Toekomstagenda. Weliswaar wordt vermeld dat *"een deel van de doelen [uit het Beleidskader, RKM] (...) ook op lokaal/subregionaal niveau een uitwerking moeten krijgen"*¹⁸. Hier wordt bedoeld op de Toekomstagenda, maar hoe die vertaling van Beleidskader naar Toekomstagenda vorm krijgt of heeft gekregen, wordt niet duidelijk. Een dergelijke toelichting is des te meer noodzakelijk omdat het Beleidskader Jeugd 2019-2022 wordt vastgesteld nádat de regionale *uitwerking* van (onder meer) het jeugdbeleid is vastgesteld in het Actieplan 2018-2019 van de Toekomstagenda Sociaal Domein. Bovendien bevat het Beleidskader ook weer een uitwerking in de vorm van een bijlage met de titel 'Wat gaan we daarvoor doen?'. Hoe deze bijlage zich vervolgens verhoudt tot de Toekomstagenda en het Actieplan is niet duidelijk.

Tijdens de raadsronde van 11 juni 2019 over het Beleidskader stelden een aantal partijen vragen over de relatie tussen het Beleidskader Jeugd en de Toekomstagenda. Bij de presentatie tijdens deze raadsronde is in dat verband toegezegd dat de 'key performance indicators' (KPI's) uit het beleidskader zullen worden opgenomen in de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein.

Daarnaast heeft het Beleidskader vooral betekenis voor het inkoopbeleid op het gebied van de jeugdzorg dat op de schaal van Zuid-Limburg wordt uitgevoerd met Maastricht als centrumgemeente. Dit inkoopbeleid is geen onderdeel van de Toekomstagenda en is door de rekenkamer niet onderzocht.

Waar zien we dat aan?

- Elk jaar meer kinderen in het regulier onderwijs (als het kan) en alleen nog speciaal als het moet
- Voor steeds meer kinderen wordt onderwijs thuis nabij gerealiseerd, tenzij het niet kan
- Geen thuiszitters meer, tenzij een te overziende periode overbrugd moet worden
- Van curatieve begeleiding en zorg naar preventief handelen aan de basis
- Elk kind krijgt de ondersteuning en hulp die het nodig heeft om zijn talenten te ontwikkelen, mee te doen en gezond en veilig op te groeien

(Bijlage bij Beleidskader Jeugd p.31)

De uitwerking in de bijlage bij het Beleidskader ('Wat gaan we daarvoor doen?') is – voor zover het gaat over de afstemming met het onderwijs – gebaseerd op de 'spiegelparagraaf' uit de 'Krijtlijnennotitie' (zie paragraaf B.5) en bevat een aantal concrete doelen en acties (zie kader). Onder het kopje 'Waar zien we dat aan?' staan vijf indicatoren om vast te stellen of doelen zijn bereikt (zie kader). Sommige van deze indicatoren zijn tot op zekere hoogte meetbaar en kwantificeerbaar, bijv. 'elk jaar meer kinderen in het regulier onderwijs (als het kan) en alleen speciaal als het moet' of 'geen thuiszitters meer, tenzij een overziende periode overbrugd moet worden'. Andere doelen zijn zuiver kwalitatief, bijv. 'elk kind krijgt

¹⁸ Beleidskader Jeugd 2019-2022, p.16



de ondersteuning en hulp die het nodig heeft om zijn talenten te ontwikkelen, mee te doen en gezond en veilig op te groeien’.

Over het Beleidskader heeft de Adviesraad Sociaal Domein een advies¹⁹ uitgebracht. De kern van het oordeel van de Adviesraad is dat het plan voornamelijk een ideëel karakter heeft en bestaat uit een opsomming van intenties. Die zouden vertaald moeten worden naar realistische doelstellingen, afgeleid van een analyse van de problemen in de afgelopen jaren. In reactie hierop meldt het college dat er geen apart beleidsplan Jeugd (ter uitwerking van het Beleidskader) gemaakt zal worden omdat met de Toekomstagenda is gekozen voor een integrale aanpak in het sociaal domein. Op welke manier de Toekomstagenda (of de daarbij behorende actieplannen) zal worden aangepast aan de hand van het Beleidskader Jeugd wordt ook in deze reactie verder niet verhelderd.

Het Beleidskader Jeugd 2019-2022 zal na het zomerreces van 2019 in de Maastrichtse gemeenteraad worden besproken, ter vaststelling²⁰. Op 11 en 18 juni 2019 vond ter voorbereiding daarvan een informatieronde plaats. Deze werd op 27 augustus gevolgd door een raadsronde.

B.4 Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is bepaald dat de samenwerkingsverbanden van schoolbesturen een plan moeten maken waarin ze beschrijven hoe ze binnen en tussen de scholen voor iedere leerling een passend onderwijsaanbod realiseren. Zie paragraaf A.2.1 voor de relevante delen van artikel 18a van de WPO en artikel 17a van de WVO. In deze artikelen is tevens bepaald dat de samenwerkingsverbanden overleg moeten voeren met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Dit gebeurt in het OOGO (zie paragraaf A.3.1). De gemeente hoeft de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs niet goed te keuren. Ze worden niet aan de gemeenteraad voorgelegd.

Ieder samenwerkingsverband stelt in principe zijn eigen Ondersteuningsplan op. De zes samenwerkingsverbanden in de regio Zuid-Limburg hebben nauw samengewerkt bij het opstellen van de nieuwe plannen voor 2019-2023 (zie paragraaf A.2.2). Formeel zijn het nog te onderscheiden plannen, maar inhoudelijk zijn ze zo goed als identiek. Voor de planperiode 2019-2023 zijn de ondersteuningsplannen van de Samenwerkingsverbanden PO en VO Maastricht & Heuvelland inmiddels beschikbaar²¹.

Met betrekking tot de afstemming van het onderwijs met de jeugdzorg wordt in de ondersteuningsplannen gebruik gemaakt van de gezamenlijke visie van de Zuid-Limburgse gemeenten

¹⁹ Advies nr.14 van de Integrale Adviesraad Sociaal Domein, 2019.

²⁰ Raadsvoorstel 82-2019

²¹ Ondersteuningsplan 2019-2023 Zo inclusief mogelijk: vindplaats als werkplaats; Samenwerkingsverband Passend Onderwijs PO Maastricht en Heuvelland

<http://www.swvpo-mh.nl/bestanden/3373/PO3105-ondersteuningsplan-2019-2023-Maastricht-Heuvelland.pdf> en https://www.swvomiddenlimburg.nl/uploads/Ondersteuningsplan_SWV_VO_3102_2019-2023_def..pdf



en de zogenoemde 'spiegelparagraaf' zoals beschreven in de 'Krijtlijnennotitie'. Deze notitie wordt hieronder besproken.

B.5 Gedeelde visie: 'Krijtlijnennotitie' en Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023

De zogenaamde 'Krijtlijnennotitie', voluit getiteld 'It takes a village to raise a child'²², is in 2017-2018 opgesteld door de Centrale Beleidsgroep Passend Onderwijs-Jeugdhulp, een ambtelijke werkgroep op het niveau van Zuid-Limburg bestaande uit de directeuren van de Samenwerkingsverbanden PO en VO en gemeentelijke beleidsmedewerkers onderwijs en jeugd, waaronder die van Maastricht (zie ook paragraaf A.3.2).

Het sleutelwoord van de 'Krijtlijnennotitie' is inclusie. In de omschrijving van www.wij-leren.nl – Kennisplatform voor het onderwijs: *"Bij inclusief onderwijs komen kinderen met een handicap of leerstoornis niet op het speciaal onderwijs en worden ze niet uit de gewone schoolomgeving weggehaald. In plaats daarvan wordt bij inclusief onderwijs de **specifieke hulp naar het kind gebracht** in de gewone school"*²³.

De 'Krijtlijnennotitie' spreekt van:

"Een systeeminnovatie die leidt tot zo inclusief mogelijk onderwijs en zo vroeg mogelijke ondersteuning van jeugd gericht op preventie, thuis nabij vormgegeven in krachtige, energieke voorscholen en scholen (PO en VO) met ondersteuning van ouders, buurtkaders (sociale teams), welzijn, jeugdgezondheidszorg én jeugdhulp." (p. 3)

Dit betekent: *"...dat gemeenten graag de vindplaats school/Kindcentrum zo vroeg mogelijk als de werkplaats willen gebruiken voor hun handelen."* (p. 3)

Zoals beschreven in onderdeel A van deze bijlage vindt de verbinding tussen jeugdzorg en onderwijs plaats in knooppunten op scholen. In de 'Krijtlijnennotitie' wordt gesignaleerd dat de beweging naar meer inclusief onderwijs en de inrichting van goed werkende knooppunten consequenties kan hebben voor de inrichting en huisvesting van het onderwijs en het leerlingenvervoer:

- *Regulier zullen onderwijsinstellingen meer geconcentreerd moeten worden als antwoord op de ontgroening/krimp (leegstand/materiële instandhouding), maar eerder nog om robuust genoeg te zijn om kinderen met special needs op te kunnen nemen.*
- *De voorzieningen voor speciaal (basis) onderwijs die overblijven zullen (regionaal gespreid) moeten worden samengevoegd om organisatorisch uitvoerbaar en betaalbaar te blijven en om te kunnen gaan met verdichte problematiek.*

²² It takes a village to raise a child: vanuit een gezamenlijke visie van onderwijsbestuurder en gemeentebestuurders, samen met Ouders, Kinderopvangorganisaties, Jeugdhulp, Welzijn en Jeugdgezondheidszorg op weg via intensieve interprofessionele samenwerking, gericht op preventie, vroegsignalering, demedicaliseren en integrale hulp op maat naar een inclusieve, gezonde en veilige samenleving Vanaf hier: 'Krijtlijnennotitie'. Conceptversie. Ongedateerd

²³ Zie <https://wij-leren.nl/inclusief-onderwijs.php>



- *Deze concentratiebewegingen en de herschikking in PO en opvang van kinderen met special needs in de basis vraagt om een adaptief leerlingenvervoer. (p. 5-6)*

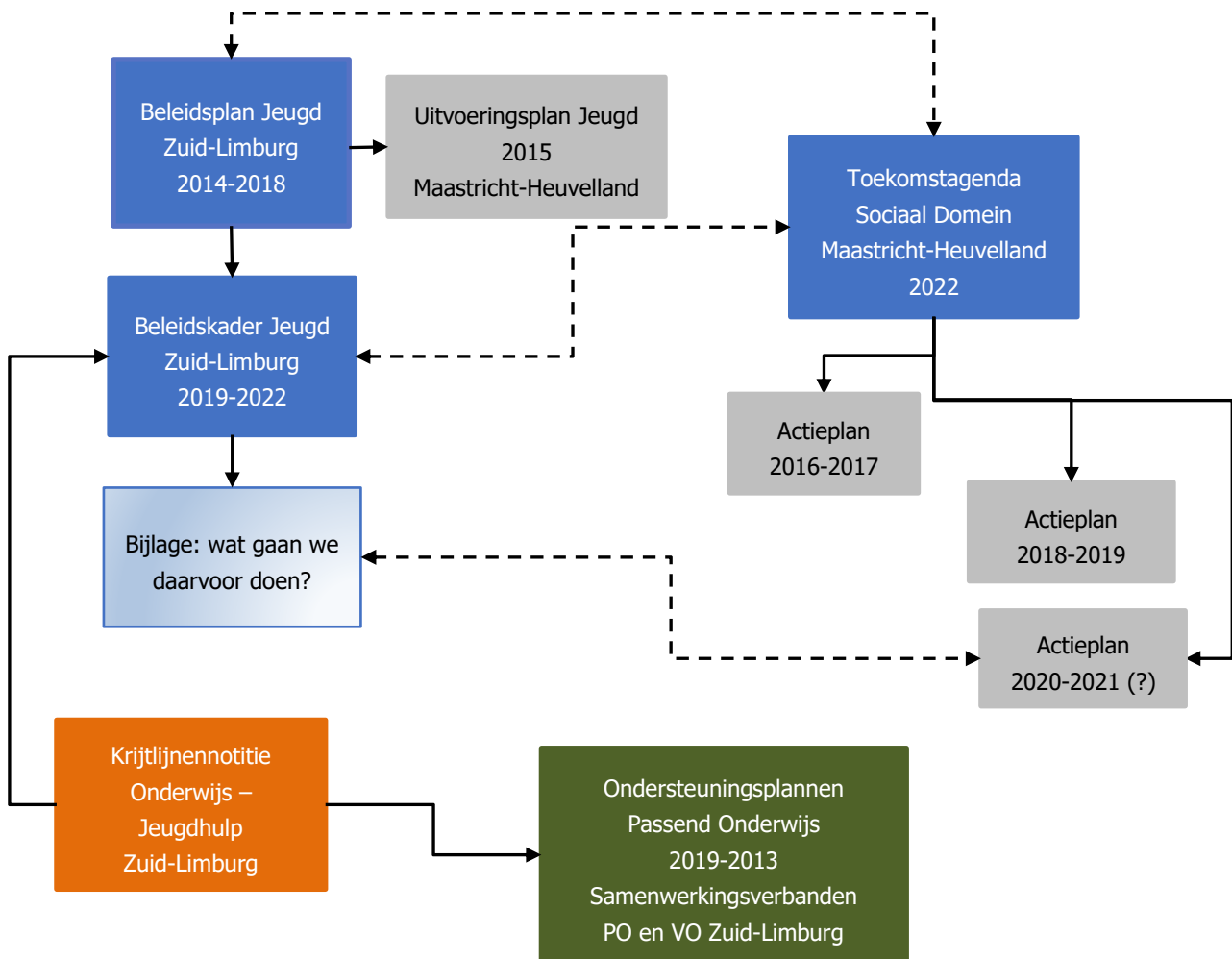
De 'Krijtlijnennotitie' bevat de afspraak dat de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs en het Beleidsplan Jeugd ZL voortaan een zogenoemde 'spiegelparagraaf' zullen bevatten. Daarin wordt beschreven op welke manier de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg in de planperiode vorm krijgt. Over de 'spiegelparagraaf' in de 'Krijtlijnennotitie' is in december 2018/januari 2019 gesproken in de OOGO's Onderwijs-Jeugd van de 3 subregio's in Zuid-Limburg. De afspraken werden bekrachtigd in een 'Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023'²⁴ waarin naast de gemeenten en de Samenwerkingsverbanden PO en VO ook de MBO-instellingen Leeuwenborch en Arcus en de provincie deelnemen. Het Pact dient als overkoepelend document "voor een gewenste systeeminnovatie in Zuid-Limburg, waar inclusief onderwijs een expliciet onderdeel van is"²⁵.

Zowel Krijtlijnennotitie als het Pact zijn ambtelijke producten. Het is onduidelijk of deze beide visie-notities bestuurlijk zijn geformaliseerd. Ze zijn niet besproken met de gemeenteraad. Ook zijn ze niet aan de gemeenteraad ter informatie gestuurd. Het Beleidskader Jeugd 2019-2022 – dat wèl aan de gemeenteraad is aangeboden – bevat de afgesproken 'spiegelparagraaf', zonder overigens te verwijzen naar de 'Krijtlijnennotitie' of het Pact. Een door alle partijen ondertekend Pact hebben we niet aangetroffen.

De volgende figuur geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste beleidsdocumenten op het gebied van jeugdzorg en passend onderwijs.

²⁴ Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023, onderschreven door de Zuid-Limburgse gemeenten, de provincie Limburg, de samenwerkingsverbanden PO en VO in Zuid-Limburg en door Leeuwenborgh/Arcus. Ongedateerd.

²⁵ Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023, p.3



Beleidsdocumenten die ingaan op de afstemming tussen Jeugdzorg – Onderwijs:

- Blauw: met goedkeuring door gemeenteraad
- Grijs: uitvoeringsplannen onder verantwoordelijkheid college
- Groen: verantwoordelijkheid onderwijs
- Oranje: visie-notitie onder verantwoordelijkheid college
- ←-----> Inhoudelijke wederkerige relatie
- > Bepalende relatie: elementen uit het ene document vloeien rechtstreeks voort uit het andere

B.6 De bevindingen samengevat

- Het coalitieakkoord en de programmabegroting 2019 bevatten voldoende aanknopingspunten om beleid te formuleren dat een betere afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs beoogt.
- De uitgangspunten voor de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs zijn vastgelegd in een aantal beleidsdocumenten die betrekking hebben op de jeugdzorg en in de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs.



- Op het gebied van de jeugdzorg: het Beleidsplan Jeugd 2014-2018, de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022 en het Beleidskader Jeugd 2019-2022 (inclusief de uitvoeringsbijlage), zijn ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd.
- Het uitvoeringsplan Jeugd 2015 en de actieplannen 2016-2017 en 2018-2019 bij de Toekomstagenda zijn ter kennisneming aan de raad aangeboden.
- De Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs voor PO en VO zijn de verantwoordelijkheid van de Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen en zijn daarom niet aan de gemeenteraad voorgelegd.
- Er lijkt brede overeenstemming te zijn over de te realiseren doelen.
- De visie op de afstemming tussen jeugdzorg en passend onderwijs in Zuid-Limburg is bovendien uitgewerkt in twee regionale visiedocumenten, de 'Krijtlijnennotitie' (2018) en het Pact Onderwijs-Jeugd Zuid-Limburg 2019-2023. De gemeenteraad is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van deze visiedocumenten.
- De 'Krijtlijnennotitie' bevat de intentie om een zogenaamde 'spiegelparagraaf' op te nemen in zowel het Beleidskader Jeugd 2019-2022 als de Ondersteuningsplannen Passend Onderwijs PO en VO 2019-2023. Deze intentie is gerealiseerd in zowel het Beleidskader Jeugd 2019-2022 als de nieuwe lichte Ondersteuningsplannen.
- De onderlinge relatie tussen de documenten waarin de doelen zijn beschreven, is niet altijd even helder. Een oorzaak van de complexiteit van die relatie is dat het beleid op verschillende schaalniveaus (Zuid-Limburg als geheel of Maastricht-Heuvelland) wordt vastgelegd.
- Met name de verhouding tussen het Beleidskader Jeugd (dat geen vertaling meer krijgt in een Uitvoeringsplan Jeugd op de schaal van Maastricht) en de Toekomstagenda is ingewikkeld omdat het Beleidskader pas is/wordt vastgesteld nádat de Toekomstagenda is vastgesteld.
- De rol van de raad bij de verschillende documenten is niet heel expliciet. Wettelijk is vastgelegd dat de raad het Jeugdplan moet goedkeuren. Over een document als de Toekomstagenda of over de uitvoeringsplannen is wettelijk niets geregeld. Het is de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur om hier afspraken over te maken.
- Met betrekking tot de afstemming van jeugdzorg en passend onderwijs is in de beleids- en uitvoeringsplannen zelden sprake van meetbare doelen en bijbehorende indicatoren. Het Actieplan 2018-2019 bevat een lijstje redelijk concrete beleidsvoornemens, maar deze worden niet vertaald in meetbare indicatoren (zie paragraaf B.3.2.2). De bijlage bij het Beleidskader Jeugd 2019-2022 bevat wel een aantal 'key performance indicators' (KPI's) die gedeeltelijk meetbaar en kwantificeerbaar zijn. Deze hebben echter nog geen doorwerking gevonden in de periodieke monitoring (zie onderdeel C van deze bijlage).
- Het college van Maastricht lijkt het opstellen van uitvoeringsplannen tot haar eigen verantwoordelijkheid (al dan niet samen met andere gemeenten) te rekenen en hierin geen rol voor de raad te zien. Hierin is de gemeente niet consequent omdat de bijlage 'Wat gaan we daarvoor doen?' bij het Beleidskader Jeugd ook het karakter heeft van een uitvoeringsplan en deze bijlage een integraal onderdeel is van het Beleidskader. Het geheel is aan de raad ter goedkeuring voorgelegd.



Onderdeel C Informatievoorziening aan de raad van de gemeente Maastricht

Dit onderdeel beschrijft de formele voortgangsrapportages aan de raad van de gemeente Maastricht waarin informatie is opgenomen over de uitvoering van de beleidsplannen die zijn beschreven in het onderdeel B: 'Kaderstelling'. De informatie over de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs is voornamelijk te vinden in de Monitor Sociaal Domein.

Er is geen afzonderlijke informatiestroom richting de raad over het passend onderwijs als zodanig, hetgeen ook logisch is gezien de zeer beperkte bevoegdheid van de gemeente met betrekking tot het onderwijs.

De gemeenteraad ontvangt ook informatie via Raadsinformatiebrieven en brieven die vragen ex. art 48 RvO beantwoorden. Daarnaast zijn er uiteraard andere kanalen waarlangs gemeenteraadsleden informatie kunnen vergaren, zoals werkbezoeken en contacten met ambtenaren en bestuurders. Brieven, raadsinformatiebrieven en andere informatiekanalen zijn voor dit rapport niet systematisch onderzocht.

C.1 Monitoringsrapportages Sociaal Domein

In oktober 2014 is door de gemeenteraad een motie aangenomen om de decentralisaties Jeugdwet, Wmo en Participatiewet vanaf 2015 te monitoren. Dit is uitgewerkt in een zogenaamde "3D-monitor". De opzet van deze monitor is destijds in nauw overleg met een raadswerkgroep tot stand gekomen en telkens doorontwikkeld. De eerste jaren stond de monitor vooral in het teken van het omvangrijke inkoopproces van de nieuwe taken op het gebied van Jeugd en WMO en het bijbehorende administratieve proces. Omdat de gemeente bij aanvang van de decentralisaties nog niet kon beschikken over eigen gegevens, was de totstandkoming van de monitor een ingewikkeld proces. Vanaf 2017 is het administratieve proces vereenvoudigd en kon er steeds meer gebruik worden gemaakt van eigen gegevens. De laatste 3D-monitor is van september 2017 en behandelt de eerste twee kwartalen van 2017.

Medio 2017 is een nieuwe monitor tot stand gekomen die samen met het Heuvelland is ontwikkeld. Deze monitor, de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein, is volledig gebaseerd op de eigen registratiesystemen van onder andere Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland (SZMH). De financiële prognoses worden door Team Inkoop gemaakt op basis van de daadwerkelijk geleverde zorg. De nieuwe monitor beperkt zich niet tot de taken die bij de decentralisaties zijn overgeheveld naar de gemeente, maar behandelt ook individuele voorzieningen die voorheen al tot het gemeentelijke takenpakket behoorden, zoals het speciaal onderwijs, leerlingenvervoer, bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. De eerste Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein verscheen in maart 2018 en behandelde geheel 2017. In 2018 verschenen een Monitor over het eerste half jaar van 2018. Op 11 juni 2019 was de Monitor over heel 2018 onderwerp van een informatieronde in de gemeenteraad.



Er is geen afzonderlijke rapportage over het Beleidsplan Jeugd resp. het Beleidskader Jeugd. Een deel van de reikwijdte van het Jeugdplan (op de schaal van Zuid-Limburg), komt daardoor niet terug in de Monitor Toekomstagenda. Die Monitor is immers op de schaal van Maastricht-Heuvelland. In de Monitor wordt aan deze discrepantie geen aandacht gegeven.

De Monitor Toekomstagenda is zeer uitgebreid en bevat heel veel feiten en cijfers over het brede sociaal domein. Het onderwerp 'afstemming jeugdzorg – onderwijs' is daarbinnen een heel klein onderdeel. In z'n algemeenheid bevatten de rapportages weinig tot geen analyse en ook worden de feiten en cijfers niet gerelateerd aan doelstellingen. Zo is bijvoorbeeld wel te zien in tabellen dat 'het aantal unieke cliënten' stijgt, maar niet of dat conform de verwachting is of dat het wellicht een gevolg is van de genomen maatregelen. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen zien wordt de monitor ook niet vergezeld van een 'oplegger' waarin het college een opvatting geeft over de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn. In het kader van de afstemming jeugdzorg–onderwijs zou bijvoorbeeld de vraag relevant kunnen zijn hoe groot het aantal verwijzingen naar jeugdzorg is vanuit de knooppunten in de scholen en wat de aard van die verwijzingen is. Dergelijke informatie is niet uit de monitorrapportages te halen. In het Actieplan 2018-2019 (behorend bij de Toekomstagenda Sociaal Domein) zijn doelen geformuleerd op het terrein van Passend Onderwijs. De voortgang op deze doelen is beperkt terug te vinden in de rapportage (zie par.4.1.3).

In het kader van dit onderzoek zijn de drie Monitor-rapportages gescreend op informatie over de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.

C.1.1 Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Individuele Voorzieningen 2017 ²⁶

Deze rapportage is gedateerd 22 maart 2018 en is besproken met de raad in een informatieronde op 10 april 2018. De volgende passage is relevant in verband met de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs:

"De transformatieopgave voor het Onderwijs heet Passend Onderwijs: inclusiever en thuisnabijer onderwijs op maat voor een deel van de kinderen die nu in het speciaal(basis) onderwijs verblijven. (.....) Deze opgave kan alleen worden gerealiseerd met ondersteuning van de gemeenten. De belangrijkste gezamenlijke opgave daarbij is het versterken van de ondersteuningsstructuur voor reguliere scholen (vooral in aandachtsbuurten) vanuit het samenwerkingsverband, vanuit de Jeugdhulp en de Jeugdgezondheidszorg en vooral, het versterken van de aandacht voor het jonge kind van 0-6 jaar (VVE en vroegsignalering), voor de veilige en de gezonde school en voor armoedebestrijding. Daarnaast betekent inclusiever onderwijs voor deze kinderen in een reguliere setting ook iets voor de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting. In de transitieopgave krimp (concentratie van voorzieningen via Integrale huisvestingsplannen) zal rekening gehouden moeten worden met het treffen

²⁶ Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Individuele Voorzieningen 2017, versie 22 maart 2018.

https://maastricht.notubiz.nl/document/6367054/2/Monitor_Sociaal_Domein_Maastricht_individuele_voorzieningen_2017



van voorzieningen voor kinderen met special needs in de integrale kindcentra, zoals klaslokalen voor kleinere groepen en werkruimten voor aanvullende expertise en overleg.” (p.13)

Deze passage herformuleert de beleidsopgave, maar zegt weinig over de voortgang. Het is dan ook de vraag of deze informatie afdoende is om invulling te geven aan de toezegging van de toenmalige wethouder tijdens de raadsronde van 7 november 2017 waar de begroting 2018 werd besproken. De Besluitenlijst van dit overleg²⁷ vermeldt: *“Wethouder Damsma zegt toe dat het thema onderwijs en de acties rondom passend onderwijs en jeugdzorg onderdeel zullen uitmaken van de eerstvolgende monitor 3D’s.”*

C.1.2 Raadsrapportage Toekomstagenda Sociaal Domein 1^e halfjaar 2018 ²⁸

Deze rapportage (ongedateerd) is besproken met de raad in een informatieronde op 25 september 2018. In de rapportage wordt geen aandacht besteed aan de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs. Onderwijs komt aan wel aan de orde, maar uitsluitend in relatie tot het leerlingenvervoer.

C.1.3 Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Individuele voorzieningen 2018 ²⁹

Deze rapportage (ongedateerd) is besproken met de raad in een informatieronde op 11 juni 2019. In de monitor is een apart hoofdstuk gewijd aan onderwijs, wat in lijn is met de uitbreiding van de Toekomstagenda met het thema passend onderwijs. Als ambitie voor dit onderdeel is geformuleerd om ‘passend onderwijs’ te realiseren en in ‘knooppunten’ de expertise van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs te verbinden met de expertise die de gemeente kan leveren.

Informatie over het realiseren van deze ambitie beperkt zich tot deelnamecijfers aan het speciaal onderwijs en de inzet voor het leerlingenvervoer:

“Het Samenwerkingsverband beheert alle middelen speciaal onderwijs en heeft een vereveningsopgave ten opzichte van de landelijke deelnamepercentages speciaal onderwijs.

Het samenwerkingsverband streeft ernaar pas een TLV af te geven nadat een leerling besproken is in het zogenaamde Knooppunt waarin ook expertise vanuit de gemeente wordt ingebracht (SchoolMaatschappelijk Werk, Leerplicht, Jeugdgezondheidszorg, team Jeugd van Sociale Zaken Maastricht Heuvelland). Zo’n afweging voor overdracht naar het speciaal onderwijs wordt in samenspraak met de ouders gemaakt.

In het Knooppunt wordt ook samen de afweging gemaakt welke school qua ondersteuningsprofiel het beste past bij de vraag van het kind en welke school daarbij al of niet de ‘dichtstbijzijnde’ school is, hetgeen maatgevend is voor het toekennen van leerlingenvervoer.” (p.29)

²⁷ Besluitenlijst Raadsronde Sociaal, Onderwerp: Begroting 2018 Sociaal, Cultuur & Sport, d.d. 7 november 2017, p.1

²⁸ Raadsrapportage Toekomstagenda Sociaal Domein 1^e halfjaar 2018 – Individuele voorzieningen (ongedateerd)
[https://maastricht.notubiz.nl/document/6812892/1/01 -
Rapportage Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein 1e halfjaar 2018](https://maastricht.notubiz.nl/document/6812892/1/01-_Rapportage_Monitor_Toekomstagenda_Sociaal_Domein_1e_halfjaar_2018)

²⁹ Sociaal Domein Maastricht Monitor – Toekomstagenda Individuele voorzieningen. Over het jaar 2018. Ongedateerd. Behandeld in gemeenteraad op 11 juni 2019.



De monitor gaat niet expliciet in op de mate van realisatie van de doelen uit het Actieplan 2018-2019 en sluit nog niet aan op de KPI's die in het Beleidskader Jeugd 2019-2022 zijn geformuleerd. Dat kon ook niet, want de Monitor 2018 en het Beleidskader werden op 11 juni 2019 gezamenlijk door de gemeenteraad behandeld. Daarom werd er ook omgekeerd geen relatie gelegd tussen de monitor en het beleidskader: welke conclusies verbindt het college aan de feiten en cijfers uit de monitor? Welke beleidsbijsturingen zijn nodig? De raadsleden toonden zich in de informatieronde van 11 juni 2019 tevreden over de informatierijkdom van de rapportage. Wel vroegen enkele raadsleden naar de integraliteit van de rapportage (wat is de relatie tussen de drie domeinen?) en naar de consequenties van de verzamelde informatie voor het beleid.

C.2 Informatie over passend onderwijs

Er is geen afzonderlijke informatiestroom richting de raad over het passend onderwijs. Dat is op zich niet verwonderlijk omdat het onderwijs primair de verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen. Het passend onderwijs en de afstemming met de jeugdzorg komt (beperkt) aan bod in de Monitor Toekomstagenda. Naar verwachting zal dat uitgebreid worden omdat het nieuwe Beleidskader Jeugd meer expliciet prestaties formuleert die de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg moeten verbeteren.

Het overleg dat specifiek is ingericht om richting te geven aan de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg (zie schema in paragraaf A.3) komt niet aan bod in de informatievoorziening aan de raad. Er is geen terugkoppeling over het OOGO, het wettelijk verplichte overlegorgaan tussen het college en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Ook de visiedocumenten zoals de 'Krijtlijnennotitie' en het 'Pact Onderwijs', die zijn voorbereid in de Centrale Beleidsgroep Zuid-Limburg, zijn niet met de raad gedeeld.

C.3 De bevindingen samengevat

- De raad wordt vanaf 2018 via de monitor Toekomstagenda Sociaal Domein (voorheen via de Monitor 3D) geïnformeerd over de uitvoering van de taken van de gemeente in het kader van de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet.
- De Monitor Toekomstagenda heeft betrekking op Maastricht-Heuvelland, terwijl het Beleidsplan Jeugd en het Beleidskader Jeugd betrekking hebben op Zuid-Limburg als geheel.
- Over het Beleidsplan Jeugd zijn geen afzonderlijke rapportages aangetroffen.
- Het onderwerp 'Afstemming jeugdzorg – onderwijs' is in de volle breedte van het sociaal domein een 'klein' onderwerp.
- In de meest recente Monitor over 2018 krijgt 'onderwijs' apart aandacht, maar ook daarbinnen is de informatie over de realisatie van de doelen die geformuleerd zijn op het gebied van onderwijs in het Actieplan 2018-2019 beperkt.
- Naast de informatie uit de Monitor is er geen systematische informatievoorziening over het passend onderwijs en ook niet over de uitkomsten van de overleggen die specifiek zijn gericht op de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg.
- De rapportages bevatten veel – door de raad gewaardeerde – informatie, maar weinig reflectie op doelrealisatie en op consequenties voor het beleid.