



Samenvatting

Gemeenten hebben de verplichting adequate jeugdhulp in te zetten voor jeugdigen die deze hulp/zorg nodig hebben. De ambitie in de jeugdhulp is om problemen zo vroeg mogelijk te signaleren, aan te pakken en erger te voorkomen. Voor die vroege signalering van jeugdhulpproblematiek is het onderwijs een belangrijke speler, dat een vergelijkbare verplichting heeft gekregen in de wet Passend Onderwijs, namelijk om voor alle kinderen een passende leeromgeving in te richten. Op het snijvlak van passend onderwijs en jeugdhulp is afstemming belangrijk. Veel kinderen die in speciale onderwijsarrangementen zitten, hebben ook individuele arrangementen jeugdhulp. Over die afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp heeft de Rekenkamer Maastricht een onderzoek uitgevoerd, met als doel de raad inzicht te verschaffen in het geformuleerde beleid in de afstemming van passend onderwijs en jeugdhulp en de positie van de raad ten opzichte van dit onderwerp. Het college heeft haar bestuurlijke reactie gegeven op het rapport. Hierin nodigt het college de raad uit samen met haar het debat aan te willen gaan op welke wijze de raad betrokken kan worden bij de beleidsterreinen jeugdhulp en passend onderwijs en hun onderlinge afstemming.

Beslispunten

1. Akkoord gaan met bijgevoegde antwoordbrief met bestuurlijke reactie op het ontvangen rekenkamerrapport over afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.
2. Bijgevoegde antwoordbrief uiterlijk 30 oktober 2019 verzenden naar de Rekenkamer Maastricht.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 30 oktober 2019:

Conform.



1. Aanleiding

De directe aanleiding van het rekenkameronderzoek naar de afstemming tussen jeugdhulp en onderwijs is de brief van 9 juli 2018 van raad aan de Rekenkamer Maastricht. In deze brief stelt de raad een aantal vragen naar aanleiding van de problemen bij het vmbo-Maastricht. Deze vragen betroffen de bevoegdheid van de raad in het onderwijsdomein en de invloed die de monopoliepositie van het LVO heeft op het voortgezet onderwijs in Maastricht. Beide vragen heeft de rekenkamer 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.*

Als reactie hierop heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd met als onderzoeksvraag:

Welke kaders zijn door de raad 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 raad, in het kader van zijn controlerende rol, geïnformeerd over deze afstemming in de uitvoering?

In de bijlage treft u het onderzoeksrapport. Op 8 oktober 2019 ontving het college het rapport met het verzoek hierop te reageren.

2. Reactievoorstel op ontvangen rekenkamerrapport

Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen, laten wij in deze reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing, zoals deze van ambtelijke zijde reeds eerder op uw nota van bevindingen zijn aangereikt.

Conclusies rekenkamer

1. Conclusie RKM

Het is voor de gemeenteraad niet eenvoudig om zicht te krijgen op de doelstellingen voor de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.



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.*

Reactie college

Wij zijn het met u eens, dat het voor de raad niet eenvoudig is, zicht te krijgen op de doelstellingen voor afstemming jeugdhulp - onderwijs. De oorzaken die u daarvoor noemt zijn juist met name uw constatering over de verantwoordelijkheidsverdeling schoolbesturen - gemeente en de verschillende schalen waarop afstemming en samenwerking in de regio Zuid-Limburg plaatsvindt.

2. Conclusie RKM

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.

Reactie college

Wij zijn het met u eens, dat de doelstellingen voor de afstemming tussen jeugdhulp en passend onderwijs in de beleidsnota's richting raad qua operationalisatie beperkt zijn weergegeven.



Over de aansluiting van beide domeinen is bestuurlijk en ambtelijk weliswaar veel afstemming geweest, maar dit is voor de raad alleen zichtbaar in de beleidsdocumenten rondom Jeugd.

3. Conclusie RKM

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. 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.

Reactie college

Wij delen uw conclusie.

4. Conclusie RKM

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.

Reactie college

Dit klopt. Vanwege de schaal van de samenwerkingsverbanden PO en VO zijn deze steeds gericht op sub-regio Maastricht Heuvelland.

5. Conclusie RKM

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.

Reactie college

Wij delen uw mening niet. Daar waar de plannen op het gebied van de afstemming tussen jeugdhulp en onderwijs implicaties hebben voor het lokale beleid op beleidsterreinen als Onderwijshuisvesting en Leerlingenvervoer informeren wij de raad daarover of leggen de



besluitvorming hierover voor aan de raad. Op een terrein als Onderwijshuisvesting moet dat via de Integrale Huisvestingsplannen PO en VO die in voorbereiding zijn, nog gebeuren. De Werkgroep Onderwijs van de raad wordt steeds geïnformeerd.

6. Conclusie RKM

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 wrekt zich zowel in de beleidsformulering als in de informatievoorziening. De verschillende beleidsdocumenten op het gebied van jeugdzorg worden bij de aanbidding aan de gemeenteraad onvoldoende aan elkaar gerelateerd zodat de discussie in de gemeenteraad 'per document' wordt gevoerd en de onderlinge samenhang verloren gaat.

Reactie college

De decentralisatie Jeugdhulp heeft ons als gemeente een dubbele opdracht gegeven. Enerzijds meer maatwerk leveren in de jeugdhulp en anderzijds de verschuiving maken naar eerder, vroeger en lichtere interventies, die meer in samenwerking met andere domeinen zoals onderwijs worden ingericht. De verschillende beleidsdocumenten focussen steeds op een deel van die samenhang.

Het beleidsplan Jeugd focust op de opgave die we met Zuid-Limburg vorm moeten geven op andere vormen van maatwerk. De Toekomstagenda focust op het belang van integrale samenwerking in het sociale domein in de sub-regio MH voor de drie decentralisaties, waaraan een klein deel van de Onderwijsagenda is toegevoegd.

De uitvoeringsprogramma's moeten daarnaast nog een lokale vertaling maken in de gewenste verschuiving naar de voorkant. De operationalisering van de aansluiting onderwijs-jeugdhulp landt daarnaast in de Ondersteuningsplannen van de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs MH, die niet aan de raad worden voorgelegd, maar waarover in de OOGO's naar overeenstemming is gestreefd.

7. Conclusie RKM

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.



Reactie college

Wij delen uw mening, dat informatie in het sociale domein zodanig moet zijn dat de raad kan beoordelen in hoeverre de eerder vastgestelde doelen zijn gerealiseerd en of beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn.

De voornaamste informatiebron over het sociaal domein is de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland. De relevantie hiervan voor het specifieke thema van de afstemming tussen jeugdhulp en passend onderwijs is helaas beperkt.

Aanbevelingen RKM

RKM constatering gekoppeld aan aanbeveling 1 - 3:

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.

RKM aanbeveling aan college:

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

Reactie college op RKM aanbeveling 1 - 3

De beleidsterreinen jeugdhulp en passend onderwijs vragen, zoals u terecht opmerkt, om een bovenlokale aanpak. Ingegeven zowel door de samenwerking van zestien gemeenten op jeugd als door de sub-regionale inrichting van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in Zuid-Limburg. Zicht krijgen op de mate waarin het beleid passend is voor Maastricht is voor de raad daarom inderdaad complex. Het college neemt zich voor de implicaties voor lokaal beleid, voortvloeiend uit regionale afspraken, beter te communiceren met de raad.



Het college bereidt momenteel samen met onze onderwijs- en kindpartners Integrale Huisvestingsplannen Primair en Voortgezet Onderwijs voor (inclusief het (voortgezet) speciaal onderwijs) met een scope van 16 jaar. Afspraken die met onze partners zijn gemaakt in de afstemming Passend Onderwijs-Jeugd vinden hun fysieke vertaling in deze plannen.

Het vier jaar na dato alsnog formaliseren van een goed lopend OOGO heeft naar onze mening geen toegevoegde waarde meer. De verslaglegging van de OOGO's en de dossiervorming is sinds 2018 sterk verbeterd door vanuit de gemeente Maastricht administratieve ondersteuning aan het overleg toe te voegen. Het verslag van de OOGO's wordt niet opgemaakt voor derden/geïnteresseerden. De complexiteit van de bijeenkomst en de inhoud maakt het ons ook niet mogelijk om een andere vorm van verslaglegging toe te zeggen.

RKM constatering gekoppeld aan aanbeveling 4:

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.

RKM aanbeveling 4 aan college:

Maak daarom 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.

Reactie college op RKM aanbeveling 4:

U constateert terecht dat er een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is tussen schoolbesturen (Wet Passend Onderwijs) en de gemeente (Jeugdwet). Rekeninghoudend met de bevoegdheden van de raad brengt het college de raad in stelling te debatteren over de voortgang passend onderwijs voor zover deze voortgang raakt aan gemeentelijke verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld bij de herinrichting van de onderwijshuisvesting ten behoeve van inclusie of het versterken van steunstructuren in het onderwijs (knooppunten).

In de afstemming tussen passend onderwijs (schoolbesturen) en jeugdhulp (gemeenten) wordt tweemaal per jaar naar overeenstemming gestreefd via OOGO's. Het college bekijkt op welke wijze de verslagen van deze OOGO's in MH dusdanig kunnen worden opgesteld, dat zij als voortgangsrapportage kunnen dienen voor de raad.



De voortgang op het dossier Jeugd is uiteraard de verantwoordelijkheid van de gemeente en het college zegt toe kritischer te zijn op de inhoud van voortgangsrapportages Jeugd en de wijze waarop de raad wordt uitgenodigd en in positie wordt gebracht om over de voortgang het politieke debat te voeren.

RKM constatering gekoppeld aan aanbeveling 5:

Het onderwerp afstemming jeugdzorg-onderwijs is een klein onderdeel van twee grote beleids-terreinen: 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.

RKM aanbeveling 5 aan raad en college:

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.

Reactie college op RKM aanbeveling 5:

Het college gaat graag met de raad het debat aan op welke wijze de raad betrokken kan worden bij de beleidsterreinen jeugdzorg en passend onderwijs en hun onderlinge afstemming.

3. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Niet van toepassing.

4. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

5. Personeel en organisatie

Niet van toepassing.

6. Informatiemanagement en automatisering

Niet van toepassing.

7. Financiën

Financiën niet relevant voor de besluitvorming in deze nota.



8. Aanbestedingen

Niet van toepassing.

9. Participatie tot heden

Tot op heden is de raad niet betrokken geweest bij dit voorstel. In de paragraaf “Communicatie” wordt aangegeven hoe dit traject wordt gestart.

10. Voorstel

1. Akkoord gaan met bijgevoegde antwoordbrief met bestuurlijke reactie op het ontvangen rekenkamerrapport over afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs.
2. Bijgevoegde antwoordbrief uiterlijk 30 oktober 2019 verzenden naar de Rekenkamer Maastricht.