

---

# Plan van aanpak onderzoek naar de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs in de gemeente Maastricht

---

Maart 2019



---

## **Rekenkamer Maastricht**

### **Samenstelling:**

De heer drs. Ton Dreuw RC (waarnemend voorzitter)

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

### **Secretaris:**

Mevrouw M. Heesbeen

### **Secretariaat:**

P/a Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

E-mail: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)

## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
<b>1 Vraag van de gemeenteraad</b>	<b>2</b>
<b>2 Probleemanalyse</b>	<b>2</b>
<b>3 Afbakening en doelstelling</b>	<b>5</b>
<b>4 Onderzoeksvraag</b>	<b>5</b>
<b>5 Normenkader</b>	<b>6</b>
<b>6 Aanpak van het onderzoek</b>	<b>6</b>
<b>9 Planning, tijdpad en urenraming</b>	<b>6</b>

### 1 Vraag van de gemeenteraad

In een brief van 9 juli 2018 heeft de gemeenteraad van Maastricht aan de Rekenkamer Maastricht vragen gesteld 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."* Dit plan van aanpak behandelt het onderzoek naar deze vraag.

### 2 Probleemanalyse

In dit onderzoek belicht de rekenkamer op welke wijze de gemeenteraad de kaders stelt voor en geïnformeerd wordt over de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs. Zowel de gemeente als het onderwijs hebben een verantwoordelijkheid voor de zorg voor kwetsbare leerlingen. Deze zorgplicht heeft vorm gekregen in de Jeugdwet (verantwoordelijkheid gemeente) en de Wet passend onderwijs (verantwoordelijkheid onderwijs).

Om jongeren waar nodig passende ondersteuning te kunnen bieden, is het van belang dat er een aansluitend aanbod aan ondersteuning is vanuit onderwijs en jeugdhulp en dat instellingen goed samenwerken om die ondersteuning in samenhang te realiseren.

#### **De Jeugdwet:**

Deze wet regelt de verantwoordelijkheid van de gemeente (vanaf 1 januari 2015) voor de meeste zorg en ondersteuning voor kinderen en jeugdigen. Het doel van de wet is om 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: één gezin, één plan, één regisseur (1G, 1P, 1R).

De Jeugdwet geeft de gemeente ruimte om eigen keuzes te maken, maar de rol van de gemeente houdt in ieder geval in dat de gemeente:

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

De gemeenten leggen hun plannen voor de jeugdzorg vast in een gemeentelijk 'Jeugdplan' dat 'richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering'.

### **De Wet passend onderwijs:**

De Wet passend onderwijs is ingevoerd op 1 augustus 2014 en regelt de verantwoordelijkheid van iedere school een zo passend mogelijke vorm van onderwijs aan te bieden (zorgplicht). Kan de PO- of VO-school<sup>1</sup> dat niet zelf – ook niet met extra ondersteuning – dan moet zij de ouders een voorstel doen voor een ander, wèl passend aanbod binnen het samenwerkingsverband. Het doel van de Wet passend onderwijs is dat alle kinderen een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden. Ook als zij extra ondersteuning nodig hebben. Scholen voor primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) werken samen in een samenwerkingsverband per regio. Het samenwerkingsverband heeft de verplichting een ondersteuningsplan op te stellen 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 verdeling van de middelen.

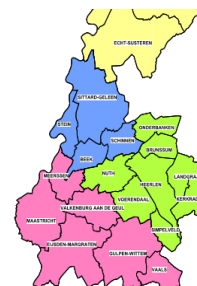
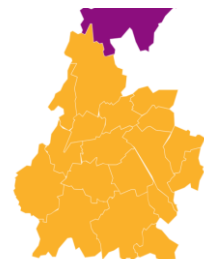
De samenwerkingsverbanden passend onderwijs leggen hun plannen vast in het 'Ondersteuningsplan passend onderwijs'. Hierin staat beschreven hoe het samenwerkingsverband het passend onderwijs voor elk kind wil realiseren.

### **Uitvoering van de Jeugdwet in de regio Maastricht**

De uitvoering van de Jeugdwet vindt plaats door uitvoeringsorganisaties die beleidsmatig aangestuurd worden door samenwerkingsverbanden tussen gemeentebesturen in hun rol van opdrachtgever. Deze samenwerkingsverbanden hebben voor de verschillende taken een andere samenstelling.

Voor Maastricht zijn de volgende samenwerkingsverbanden aan de orde:

- 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 18 gemeenten in Zuid-Limburg samenwerken<sup>2</sup>. 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 de meest efficiënte aanpak gekozen: lokaal, regionaal of bovenregionaal.
- Maastricht en de Heuvellandgemeenten hebben hun gezamenlijke ambities op het gebied van de Jeugdhulp uitgewerkt in het Beleidsplan Jeugd 2014-2018. De samenwerkende gemeenten zijn: Maastricht, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Meerssen, Vaals en Valkenburg a/d Geul.



---

<sup>1</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs zijn de mbo-instellingen zelf verantwoordelijk voor het organiseren en vormgeven van hun eigen ondersteuningsaanbod.

<sup>2</sup> 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.

---

- In de feitelijke uitvoering werken de gemeenten Maastricht en Valkenburg aan de Geul samen. Het 'Team Jeugd' van Maastricht en Valkenburg aan de Geul regelt de toegang tot de jeugdhulp. De overige Heuvellandgemeenten voeren ieder de jeugdhulp zelfstandig uit en hebben ook hun eigen toegangsteams.

Een belangrijk thema in de uitvoering van de Jeugdzorg is de gezamenlijke inkoop. Voor de inkoop van Jeugdzorg werken de 18 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.

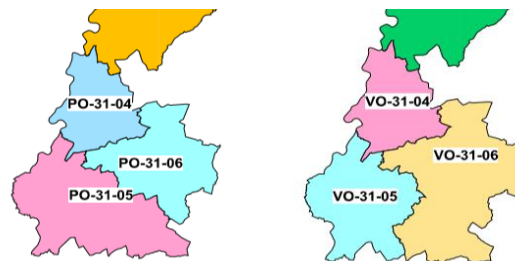
### **Uitvoering passend onderwijs in de regio Maastricht**

Het regionale netwerk van scholen verenigd in een samenwerkingsverband heeft gezamenlijk een onderwijsaanbod dat voor iedere leerling passend onderwijs kan verzorgen. Bij voorkeur in een 'reguliere' school, waar – indien nodig – extra ondersteuning kan worden geboden. Bij uitzondering kan verwijzing naar het speciaal onderwijs plaatsvinden.

Maastricht participeert in twee samenwerkingsverbanden passend onderwijs: één voor het PO en één voor het VO. De grenzen van deze samenwerkingsverbanden zijn niet dezelfde.

Voor het PO zijn het de scholen in dezelfde gemeenten die ook gezamenlijk het Beleidsplan Jeugd 2013-2018 hebben opgesteld. In het PO-samenwerkingsverband participeren 11 schoolbesturen uit de zes gemeenten in Maastricht en Heuvelland.

In het VO-samenwerkingsverband (VO-31-05) participeren de VO-scholen in de gemeenten Maastricht, Meerssen, Valkenburg aan de Geul en Eijsden-Margraten. Het betreft in totaal vijf schoolbesturen Het LVO is er daar één van. De andere vier besturen zijn bevoegd gezag van scholen voor speciaal onderwijs<sup>3</sup>. Dit samenwerkingsverband heeft nauwe relaties met het samenwerkingsverband Parkstad (VO-31-06).



### **Samenhang Jeugdwet en Wet passend onderwijs**

De Jeugdwet bepaalt dat er een goede afstemming moet zijn tussen de samenwerkingsverbanden van primair en voortgezet onderwijs en gemeenten over enerzijds het onderwijsondersteuningsplan en anderzijds over het gemeentelijke plan voor de jeugdhulp. Dezelfde bepaling is opgenomen in de Wet passend onderwijs. Beide wetten zijn opgesteld als zogenaemde spiegelwetten. Ze hebben een gezamenlijke achterliggende gedachte: effectieve, snelle en preventieve hulp bieden.

Beide wetten stellen verplicht dat gemeentebesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs een "op overeenstemming gericht overleg" (OOGO) voeren. In het OOGO passend onderwijs bespreekt het samenwerkingsverband zijn ondersteuningsplan met de gemeente. In het OOGO-jeugd bespreekt de gemeente haar jeugdplan met de samenwerkingsverbanden. Deze overleggen kunnen ook worden gecombineerd.

---

<sup>3</sup> Jaarverslag 2017 Samenwerkingsverband onderwijs VO Maastricht Heuvelland, mei 2018.

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.

Gemeenten en samenwerkingsverbanden stellen gezamenlijk een procedure op voor het overleg. Het is verplicht dat deze procedure een voorziening bevat voor het beslechten van geschillen.

In Maastricht is het OOGO Passend Onderwijs en het OOGO Jeugd gecombineerd in één OOGO. Daarin participeren de portefeuillehouders Onderwijs en Sociaal Domein van Maastricht en de Heuvellandgemeenten. Het overleg wordt voorbereid en afgestemd op de schaal van Zuid-Limburg.

### 3 Afbakening en doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht geven op welke wijze de gemeenteraad de kaders heeft gesteld met betrekking tot de relatie tussen de jeugdzorg en het (passend) onderwijs en hoe zij over de uitvoering daarvan wordt geïnformeerd. Het accent van het onderzoek zal liggen bij de jongeren in de leeftijdscategorie van het voortgezet onderwijs omdat de vraag van de raad ontstond naar aanleiding van de zorgen over het voortgezet onderwijs in Maastricht.

De **uitvoering** zelf van de jeugdhulp en van het passend onderwijs en de mate waarin de doelen gerealiseerd worden, vormen géén onderdeel van het onderzoek. Deze uitvoering vindt plaats door diverse aanbieders van jeugdzorg en door de scholen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Door deze afbakening ligt de focus van dit onderzoek op de kaderstellende rol van gemeente respectievelijk de raad. Het feit dat de uitvoering vaak regionaal plaatsvindt (in samenwerkingsverbanden met wisselende samenstelling), doet niet af aan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om voor de eigen gemeente beleidsdoelen te formuleren en de verantwoordelijkheid van de raad om kaders te stellen. Het gaat dan specifiek over de beleidsdoelen die de gemeente Maastricht een plaats wil geven in het Beleidsplan Jeugd (op te stellen in overleg met de Heuvellandgemeenten) en de relatie met het Ondersteuningsplan passend onderwijs (op te stellen door de beide Samenwerkingsverbanden passend onderwijs waarin de scholen in Maastricht participeren).

### 4 Onderzoeksvraag

Wij interpreteren de vraag van de raad als volgt:

De raad is bezorgd over de situatie in het voortgezet onderwijs in Maastricht en daarmee ook over de zorg voor kwetsbare leerlingen in het voortgezet onderwijs. De organisatie van het passend onderwijs moet zijn afgestemd met de jeugdzorg, omdat beide vormen van ondersteuning veelal dezelfde leerlingen betreffen. De raad wenst een goed zicht op zijn positie ten opzichte van het passend onderwijs vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg.

De gemeente is verantwoordelijk voor de jeugdzorg op grond van de Jeugdwet en geeft haar beleid t.a.v. de jeugdzorg vorm in het Jeugdplan.

De onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor passend onderwijs voor alle leerlingen en werken daartoe samen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Deze samenwerkingsverbanden leggen hun beleid vast in het Ondersteuningsplan passend onderwijs.

De gemeente en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben de verplichting om met elkaar te overleggen om te waarborgen dat er sprake is van samenhangende zorg. Het resultaat van die afstemming moet zichtbaar zijn in beide plannen (Jeugdplan en Ondersteuningsplan).

De kaderstellende rol van de raad bij de planvorming en overlegstructuur van beide plannen is daarom bepalend voor de positie die de raad heeft ten opzichte van het passend onderwijs.

**Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:**

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

## 5 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 rol van gemeente en raad en niet op de uitvoering. We zullen niet onderzoeken of de daadwerkelijke hulp aan jongeren effectief, snel en preventief plaatsvindt, maar of Jeugdplan en Ondersteuningsplan (die regionaal vastgesteld worden) voldoende basis zijn voor een succesvolle uitvoering.

Normen waaraan die plannen moeten voldoen:

- Heldere beleidsformulering met betrekking tot wat de gemeente Maastricht wil bereiken op het gebied van zorg voor kwetsbare jongeren (norm 1);
- Helder inzicht bieden in de gewenste samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs (norm 2);
- Duidelijke handvatten bieden aan de gemeente Maastricht om invloed uit te oefenen, indien in de uitvoering die samenhang gebreken vertoont (norm 3).

Ten aanzien van de informatievoorziening over de uitvoering van de plannen:

Adequate informatie uit de uitvoering om de gewenste samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs te kunnen toetsen op de vooraf gestelde doelen (norm 4).

## 6 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek zal bestaan uit deskresearch en interviews ter bevestiging van de deskresearch.

De deskresearch zal vooral bestaan uit het bestuderen van beleidsdocumenten en van vergaderstukken van samenwerkingsverbanden in de Jeugdzorg en het OOGO. Ook zullen de relevante raadsvoorstellen worden bestudeerd die beleidsbepalend zouden moeten zijn over de samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs.

Verder willen wij met de volgende personen een interview afnemen:

- met beleidsmedewerkers van de gemeente,
- met de wethouder Onderwijs en Jeugdzorg (Bert Jongen),
- met de griffie.

Afhankelijk van het resultaat van de deskresearch en de interviews, kan mogelijk de kring van geïnterviewden worden uitgebreid.

## 9 Planning, urenraming en tijdsduur

Stap		Geraamde tijdsbesteding in uren
1	Bestudering beleidsdocumenten	24

<b>2</b>	<b>Beoordelen informatievoorziening</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>Interviews</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Opstellen rapportage</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Afronden onderzoek</b>	<b>16</b>
	<b>Totaal aantal uren</b>	<b>100 uren</b>

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.

Het onderzoek zal starten in de maand april en naar verwachting in juni worden afgerond.