

Gemeenteraad

Zitting van 18 juni 2019
Dienstverlening - Beleid Leefwereld

2019_RAAD_00024 - Lokaal akkoord opvang-onderwijs-zorg (Samen voor Ryan) - besluitvormen

Auteur

Marieke Dawson

Overlegd met

kinderopvang, PO, VO, SO, sociaal werk, GGD, toegangsteam

Portefeuillehouder

T. Jongman

Samenvatting

Bijgaand treft u aan een conceptakkoord (Samen voor Ryan) tussen de Steenwijkerlandse organisaties voor kinderopvang, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, het sociaal werk, de GGD en de gemeente. Dit akkoord vormt de komende vier jaar de basis voor de samenwerking tussen deze organisaties. Daarnaast vormt het akkoord het gemeentelijke beleidskader op het gebied van onderwijsachterstanden, voorkomen voortijdig schoolverlaten en het plan van aanpak voorkomen laaggeletterdheid. U wordt gevraagd het akkoord vast te stellen als beleidskader 2019 - 2023 op het gebied van onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten en tevens als plan van aanpak voorkomen laaggeletterdheid.

Beschrijving

Inleiding

In onze gemeente zijn prachtige voorzieningen aanwezig die samen een stevige infrastructuur voor de jeugd vormen. We hebben een divers aanbod aan kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang, we hebben kortdurende peuteropvang met en zonder VVE, basisonderwijs, speciaal onderwijs en er zijn twee VO-scholen waar je onderwijs kunt volgen op alle niveaus (van praktijkonderwijs tot aan gymnasium). Op deze voorzieningen volgen en stimuleren professionals dagelijks de ontwikkeling van kinderen. Jeugdverpleegkundigen en jeugdartsen screenen op meerdere momenten de ontwikkeling van alle kinderen en voor wie extra ondersteuning nodig heeft is er passend onderwijs, het sociaal werk en de jeugdhulp. Binnen deze infrastructuur ontwikkelt veruit het merendeel van de kinderen de vaardigheden die ze als volwassene nodig hebben. En toch zijn er kinderen die binnen dit systeem niet het juiste aanbod krijgen. Kinderen bij wie te laat gezien wordt dat ze iets anders nodig hebben, kinderen die lang moeten wachten op passende ondersteuning en kinderen van wie we soms eigenlijk gewoon niet goed weten hoe we hen verder kunnen helpen. Deze kinderen dreigen school te verlaten met onvoldoende vaardigheden.

In beleidstermen: dit zijn de kinderen die de doelgroep vormen van het onderwijsachterstandenbeleid, van het beleid op het gebied van voortijdig schoolverlaten en laaggeletterdheid. Deze beleidsterreinen hebben voor ons hoge prioriteit (zie de ambitiekaart Samen Redzaam). Ze hebben ieder hun eigen wettelijk kader en hun eigen doelstellingen. Maar in de basis gaan ze alle drie over de maatschappelijke opgave ervoor te zorgen dat kinderen met zoveel mogelijk vaardigheden van school komen, zodat zij hun leven als volwassene zo zelfstandig mogelijk kunnen leven en deel kunnen nemen aan de samenleving.

Deze maatschappelijke opgave is niet de exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeente. Sterker nog, het is de kerntaak van opvang, onderwijs en zorg om hier aan bij te dragen. Als we daadwerkelijk een verschil willen maken op dit vlak, dan moeten we maatregelen nemen waar de uitvoeringsorganisaties in deze sectoren zich vol overtuiging aan kunnen verbinden. Om die reden hebben we besloten geen traditionele beleidsplannen te maken, maar een dialoog te organiseren tussen de organisaties die vanuit hun kerntaak elke dag bezig zijn met de maatschappelijke opgave. In drie werkbijeenkomsten hebben deze partijen besproken wat zij samen kunnen ondernemen om ervoor te zorgen dat meer kinderen met meer vaardigheden van school komen - en als volwassene beter in staat zijn hun leven zelfstandig te leven en deel te nemen aan de samenleving. Uitkomst van deze dialoog is bijgevoegd akkoord waarin partijen met elkaar en met de gemeente concrete afspraken maken.

Voorstel

De ondertekenaars van het akkoord zijn: organisaties voor kinderopvang, schoolbesturen voor primair onderwijs, de twee scholen voor voortgezet onderwijs, de samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO-2203 en VO-2203, Sociaal Werk De Kop, de GGD/jeugdgezondheidszorg, de gemeente (zowel vanuit haar verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke toegang, als vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid voor onderwijsachterstanden, voortijdig schoolverlaten, (voorkomen) laaggeletterdheid en jeugdhulp).

In het akkoord:

1. formuleren de deelnemende partijen een gezamenlijke missie, ambitie en enkele overwegingen die u kunt beschouwen als leidende principes in de toekomstige samenwerking tussen de deelnemers van het akkoord;
2. maken de partijen afspraken over nieuwe aanpakken die er toe moeten bijdragen dat de gezamenlijke missie wordt verwezenlijkt. Deze aanpakken hebben betrekking op de thema's 'de eerste 2000 dagen', 'vroegsignalering', 'levensvaardigheden' en 'nieuwkomers'. Daarnaast worden afspraken gemaakt over het opzetten van een 'Steenwijkerlandse Academie', waar bestaande kennis wordt gebundeld, vertaald naar de praktijk en wordt uitgewisseld.
3. beschrijven de partijen het staand beleid dat bijdraagt aan het realiseren van de gezamenlijke missie en spreken af dit beleid in eerste instantie te continueren;
4. maken de partijen afspraken over de wijze waarop ze de resultaten van het beleid volgen en samen leren van de uitkomsten;
5. maken de partijen afspraken over verantwoordelijkheden en bijsturing.

Het akkoord vormt de basis voor de samenwerking tussen deze partijen de komende vier jaar en dient tevens als gemeentelijk beleidskader op de beleidsterreinen onderwijsachterstanden, voortijdig schoolverlaten en het voorkomen van laaggeletterdheid.

Argumenten

1. Er is een zeer breed draagvlak voor het akkoord. Op pagina 8 van het akkoord staan alle organisaties die het akkoord zullen ondertekenen. Deze organisaties willen bovendien via actieve deelname aan projectgroepen bijdragen aan de verdere uitwerking. Met dit grote draagvlak is een van de belangrijkste voorwaarden voor een succesvolle aanpak van de opgave gerealiseerd.
2. Met deze nieuwe manier van beleidsvorming sluiten we nauw aan wat er leeft in het veld: we zijn op zoek gegaan naar de aanpakken waarvan de uitvoeringsorganisaties geloven dat deze effect zullen hebben. Dit heeft bijgedragen aan een gedeeld gevoel van eigenaarschap voor de maatschappelijke opgave (hetgeen onder meer blijkt uit de gemeenschappelijke missie), en heeft daarnaast aanpakken opgeleverd die uitvoerbaar zullen zijn in de dagelijkse praktijk van deze organisaties.
3. Wij zijn - als college - verantwoordelijk voor een verantwoorde besteding van gemeenschapsmiddelen. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, hebben wij

aan het begin van het proces een aantal 'cruciale aspecten' geformuleerd. Dit zijn aspecten die wij als essentieel beschouwen voor een succesvolle aanpak van de maatschappelijke opgave. In onderstaande tabel hebben we beschreven op welke manier deze aspecten terugkomen in de afspraken in het akkoord. Onze conclusie is dat het geheel aan afspraken in het akkoord voldoende waarborgen biedt om te komen tot een effectieve aanpak en verantwoorde besteding van de middelen.

Criteria	Hoe komt dit terug in de afspraken?
Toegevoegde waarde: de afspraken moeten bijdragen aan een goede aanpak van de maatschappelijke opgave. Met andere woorden: het moet aannemelijk zijn dat met de maatregelen 'meer kinderen met voldoende vaardigheden van school komen, zodat zij als volwassenen zo zelfstandig mogelijk aan de samenleving kunnen deelnemen'	De aanpakken zijn: óf direct gericht op het aanleren van belangrijke vaardigheden (zoals de twee projecten binnen het thema levensvaardigheden en het project nieuwkomers) óf op het creëren van voorwaarden om te kunnen leren (project 'de eerste 2000 dagen') óf op het tijdig signaleren van een risicovolle ontwikkeling (vroegsignalering). De Steenwijkerlandse Academie - waar (wetenschappelijke) kennis wordt gebundeld, vertaald en gedeeld - biedt een basis voor goed onderbouwd projecten.
Intersectoraliteit: bij de uitvoering van iedere aanpak dienen twee of meer sectoren betrokken te zijn. Intersectoraliteit hebben wij als voorwaarde gesteld voor alle aanpakken. Wij zijn er van overtuigd dat wij als gemeente de meeste toegevoegde waarde hebben wanneer we ons richten op aanpakken die ieder van de sectoren niet zelfstandig kan oppakken.	Voor elke aanpak is een projectgroep geformeerd die de afspraken uitwerkt in concrete projectplannen. Voor elke projectgroep hebben zich organisaties aangemeld uit minstens drie sectoren.
Innovatie: de aanpakken dienen vernieuwend te zijn, dat wil zeggen dat ze niet eerder in Steenwijkerland zijn uitgevoerd. De maatschappelijke opgave waar we voor staan is complex. De bestaande aanpakken zijn kennelijk niet goed genoeg, anders zou de maatschappelijke opgave niet meer bestaan.	Geen van de projecten wordt op dit moment uitgevoerd in onze gemeente. Alle aanpakken zijn in die zin vernieuwend te noemen. Enkele projecten zijn ook landelijk zeer vernieuwend, zoals het project 'de eerste 2000 dagen'. Binnen dit project wordt de wetenschappelijke kennis over de breinontwikkeling van hele jonge kinderen vertaald naar praktische handelingstips voor professionals en ouders van hele jonge kinderen.
Ouderbetrokkenheid/jongerenparticipatie: bij elke aanpak moeten ouders (en bij de oudere leeftijdscategorie ook de jongere zelf) betrokken zijn.	Het belang van ouderparticipatie (en participatie van jongeren zelf) wordt breed gevoeld door de deelnemers van het akkoord en maakt deel uit van leidende principes (de overwegingen) van het akkoord. Bij uitwerking in projectplannen zal bij ieder project bepaald worden op welke wijze ouders een zinvolle plek krijgen.
Duurzaam resultaat: in de afspraken moet voldoende aandacht zijn voor de borging van de aanpak binnen de organisaties.	In het akkoord worden afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en bijsturing. Het periodieke gezamenlijk overleg tussen de partijen (het 'Lea') geeft opdracht tot uitvoering van de projecten. De dagelijkse aansturing van de projecten is de verantwoordelijkheid van een projectleider, die wordt aangesteld door een van de deelnemende partijen. Deze constructie zal bijdragen aan een betere inbedding in de

	uitvoerende organisaties dan wanneer de gemeente zou optreden als opdrachtgever en/of projectleider van alle projecten. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de regie op het geheel aan afspraken en zal vanuit die hoedanigheid ook een actieve rol spelen in het proces van Monitoring & Samen Leren.
Er dient voldoende aandacht te zijn voor de diverse leeftijdscategorieën.	Er zijn aanpakken voor alle leeftijdscategorieën (0-4, 4-12 en 12-18 jaar). Met de ROC's vinden binnenkort gesprekken plaats om te kijken of en hoe zij kunnen aansluiten bij de geest van dit akkoord. Hetzelfde geldt voor de VO-scholen buiten onze gemeente waar veel van onze jongeren heen gaan.
Er dient voldoende aandacht te zijn voor de basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden) én voldoende aandacht voor de sociaal-emotionele en burgerschapsvaardigheden.	De projecten 'Levensvaardigheden', 'Petje af' en 'Nieuwkomers' zijn direct gericht op het versterken van sociaal-emotionele en burgerschapsvaardigheden. Binnen het thema 'Nieuwkomers' worden ook aanpakken ontwikkeld gericht op taal. Binnen het thema 'de eerste 2000 dagen' staat de vraag centraal hoe we met kennis van de breinontwikkeling van jonge kinderen, vroegtijdig kunnen stimuleren dat de juiste hersenverbindingen tot stand komen. Op die manier wordt gewerkt aan het creëren van de (neurologische) voorwaarden om tot leren te komen. De verwachting is dat daardoor ondermeer de taal- en rekenprestaties in het basisonderwijs zullen stijgen, maar ook het aanleren van overige vaardigheden makkelijker zal gaan.

Kanttekeningen en risico's

1. De afspraken in het akkoord gaan over de hoofdlijn van de aanpak. De afspraken zullen worden uitgewerkt in concrete projectplannen. Uit de projectplannen zal blijken hoe de uitvoering er precies uit komt te zien en wat daarin van welke partij wordt verwacht. Dan staan organisaties opnieuw voor de vraag of zij een actieve rol willen spelen in de uitvoering van de projecten. Het is op voorhand niet uit te sluiten dat sommige projecten dan toch niet blijken te kunnen rekenen op het brede, intersectorale draagvlak dat er nu is. We achten dit risico echter beperkt, omdat er op dit moment zeer brede bereidheid is om actief te investeren in de uitwerking van de projecten. Mocht toch blijken dat er onvoldoende intersectoraal draagvlak is voor de uitvoering, dan zal het betreffende project niet worden uitgevoerd.
2. Voor de kosten van de uitvoering van het akkoord, zijn in ieder geval de gemeentelijke middelen voor onderwijsachterstanden, preventief jeugdbeleid, voortijdig schoolverlaten en het voorkomen van laaggeletterdheid beschikbaar. Door het nieuwe landelijke verdeelmodel ontvangt de gemeente van het rijk een veel hoger (geormerkt) budget voor het bestrijden van onderwijsachterstanden dan vóór 2019, waardoor er ruimte is voor beleidsintensivering. Daarnaast kan dekking worden gezocht in het anders invullen van bestaande taken, in de budgetten van deelnemende partijen en er kan gezocht worden naar externe financiering (subsidiereregelingen of fondsen). Op dit moment worden de afspraken van

het akkoord vertaald in concrete projectplannen. Hieruit zal blijken of er voldoende geld is om alle plannen volledig te realiseren. In het akkoord spreken de partijen af dat zij - in het geval de beschikbare middelen onvoldoende blijken te zijn - met elkaar de prioriteiten zullen bepalen.

3. Alle partijen zijn ervan overtuigd dat investeringen in preventie zich dubbel en dwars terugverdienen. Dit is dan ook een van de leidende principes in het akkoord. Wij delen deze overtuiging. De kanttekening die daarbij hoort is dat de effectiviteit van preventie moeilijk hard kan worden aangetoond, en al helemaal niet als het gaat om innovatieve aanpakken.
4. Het akkoord richt zich op een brede en complexe maatschappelijke opgave, waar we integraal beleid voor maken. Daarbij kiezen we voor een brede doelgroep, namelijk alle kinderen die het risico lopen om met te weinig vaardigheden school te verlaten. Bovendien zetten we primair in op preventie. Door deze integrale aanpak, brede doelgroep en preventieve aanpak is het onmogelijk om het succes van het beleid te vertalen in een beperkte set aan meetbare indicatoren. Elke indicator is immers alleen maar meetbaar wanneer deze een heel nauw afgebakend deel van de werkelijkheid beschrijft. Elke set aan indicatoren zou dan ook een onterechte inperking zijn van wat in werkelijkheid een zeer brede opgave is. Met als gevolg dat we ons in beleid en uitvoering alleen nog focussen op dat wat we wel kunnen meten en andere aspecten van onze opgave - de minder goed meetbare aspecten - buiten beschouwing laten. Om deze redenen is de gezamenlijke ambitie niet vertaald in meetbare indicatoren. In het akkoord worden wel andere afspraken gemaakt om na te gaan of we de goede dingen doen en of we ze goed doen. Het 'Samen Leren' van de ervaringen staat daarbij centraal.

Duurzaamheid en social return

n.v.t.

Financiële toelichting

Zie bij 'Kanttekeningen en risico's', punt 2.

Participatie en communicatie

Het akkoord is het resultaat van drie werkconferenties waar een brede afvaardiging van alle sectoren aanwezig was. Sturing en bijsturing vindt plaats in het periodieke gezamenlijke overleg met deze sectoren (in het 'Lea').

Uitvoering en planning

Uitvoering van de gemaakte afspraken vindt plaats in de periode juli 2019 tot en met juli 2023.

Besluit

Beslispunt 1

De gemeenteraad besluit het akkoord 'Samen voor Ryan' vast te stellen als beleidskader 2019 - 2023 op het gebied van onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten en tevens als plan van aanpak voorkomen laaggeletterdheid.