

Goed voorbereid naar school in de gemeente Tilburg

Nota van Bevindingen

Utrecht, juni 2011

Integraal Toezicht Jeugdzaken is een programmatische samenwerking van:

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Werk en Inkomen

www.jeugdinspecties.nl

Over Integraal Toezicht Jeugdzaken

In Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) werken vijf rijksinspecties samen: de Inspecties voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, en de Inspectie Werk en Inkomen. ITJ onderzoekt maatschappelijke problemen van en door jongeren die een integrale aanpak vergen. Het gaat bijvoorbeeld om problemen als kindermishandeling, overgewicht, jeugdcriminaliteit, verslaving en armoede. ITJ onderzoekt de kwaliteit van de samenwerking van voorzieningen voor de jeugd en het resultaat van deze samenwerking voor de jongeren. In het ITJ-toezicht staat het belang van het kind voorop. Uitgangspunt is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Voorwoord

Veel problemen rondom jongeren hebben hun oorsprong in hun eerste levensjaren, zo blijkt uit onderzoek. Hoe langer gewacht wordt met het aanpakken van die problemen, hoe moeilijker het wordt om de betreffende jongeren later de (onderwijs)kansen te bieden waar ze recht op hebben. Een eenmaal opgelopen achterstand wordt nauwelijks of alleen met veel moeite weer ingehaald. Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) constateerde reeds in eerdere onderzoeken naar bijvoorbeeld 'Spilcentra (brede scholen) en 'Kindermishandeling' het belang van vroegtijdig signaleren. Gemeenten moeten dan ook goed weten om welke (kwetsbare) kinderen het gaat en hoe deze kinderen en hun ouders passende hulp kunnen krijgen ter voorkoming van achterstand. Dit is mede aanleiding geweest voor ITJ om onderzoek te doen naar hoe instellingen samenwerken aan een doorgaande lijn in zorg, welzijn en onderwijs.

In deze Nota van Bevindingen, *Goed Voorbereid Naar School*, staan de resultaten vermeld van het onderzoek in de gemeente Tilburg. De doelgroep voor dit onderzoek zijn kinderen die risico lopen op (taal)achterstand omdat ze opgroeien bij laagopgeleide ouders. Het onderzoek richt zich op de eerste zes levensjaren van die kinderen en op de samenwerking van onder andere het consultatiebureau, de peuterspeelzaal en de basisschool. Dat zijn immers de basisinstellingen die kinderen in deze fase de kansen bieden die ze verdienen.

Omdat het leven van ouders en kinderen niet is opgedeeld in de werkdomeinen van de afzonderlijke instellingen is een gezamenlijke aanpak noodzakelijk. Willen we als samenleving de kansen van kinderen vergroten, dan moeten we zorgen dat instellingen dat samen doen. Zo'n integrale aanpak gaat niet vanzelf. Het vraagt van ons allemaal dat we over onze grenzen kijken en accepteren dat het instellingsbelang ondergeschikt is aan het belang van het kind. Met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) heeft de gemeente daarvoor een 'instrument' in handen.

In deze Nota van Bevindingen doet ITJ een aantal concrete aanbevelingen om door middel van een gezamenlijke, integrale aanpak kinderen in Tilburg alle kansen te geven. Parallel aan dit ITJ-onderzoek heeft de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) een nulmeting uitgevoerd naar de staat van de voor- en vroegschoolse educatie op de voor- en vroegscholen in de gemeente Tilburg.

ITJ heeft er vertrouwen in dat de gemeente Tilburg op basis van de bevindingen van ITJ en IvHO haar sterke punten zal uitbouwen en de verbeterpunten zal omzetten in actie. ITJ bedankt ieder die aan dit ITJ-onderzoek heeft meegewerkt.

De samenwerkende jeugdinspecties: Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie Werk en Inkomen.

Namens deze,
de inspecteur-generaal van het Onderwijs,



mevrouw drs. A.S. Roeters

Samenvatting

In het programmatisch samenwerkingsverband Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) dragen vijf rijksinspecties samen bij aan het oplossen en voorkomen van problemen rondom de jeugd (0-23 jaar). Daarbij kijkt ITJ over de grenzen van instellingen heen en stelt het perspectief van kinderen en jongeren centraal. In de periode maart tot december 2010 voerde ITJ in de gemeente Tilburg het onderzoek *Goed Voorbereid Naar School* uit. ITJ onderzocht hoe instellingen in Tilburg samenwerken om (taal)achterstanden bij kinderen in de leeftijd van nul tot en met zes jaar, die opgroeien bij laagopgeleide ouders, vroegtijdig te signaleren en aan te pakken.

ITJ constateert dat Tilburg een aantal positieve initiatieven heeft genomen om jonge kinderen succesvol voor te bereiden op groep 3 van de basisschool. De gemeente Tilburg maakt al jaren werk van de bestrijding van (onderwijs)achterstanden. Het Tilburgse beleid en daaruit voortvloeiende subsidiemaatregelen hebben als doel dat deze achterstanden zo vroeg mogelijk gesignaleerd en aangepakt worden. Om de onderwijskansen van jonge kinderen te vergroten is het voor Tilburgse voorzieningen gebruikelijk dat zij met elkaar samenwerken om een sluitende aanpak te krijgen. Dat doen ze zowel op het terrein van educatie als op het gebied van het afstemmen van de interne en externe zorg. Ook in de wijken werken professionals betrokken samen.

De resultaten laten echter ook zien dat er verbeteringen nodig zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om inzicht in de problemen van de nul- tot en met zesjarigen in Tilburg, het delen van deze analyse en inzicht in de effecten van het gevoerde beleid.

Van belang is dat de gemeente het gevoerde beleid kritisch doorlicht op resultaten. Effect is aantoonbaar als de gemeente weet hoeveel kinderen nu daadwerkelijk beter presteren op het gebied van hun (taal)ontwikkeling op de peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en de basisscholen. Een resultaatgerichte monitoring ontbreekt op veel onderdelen, evenals concrete prestatieafspraken gericht op verbeterde (taal)resultaten bij het jonge kind. De beleidsvoornemens van de gemeente blijken te weinig sturend voor het handelen van menige professional in het primaire proces. Zij worden nog te weinig aangesproken op de effecten van hun samenwerking.

De kwaliteit van de samenwerking tussen de verschillende instellingen onderling en met de gemeente moet effectiever worden. Er dient een breder draagvlak komen voor het gevoerde beleid en de participatie van voorzieningen en ouders kan beter.

Samenwerkende professionals werken nog te veel vanuit het perspectief, de context en de regelgeving van hun eigen voorziening, terwijl het probleem van het kind en het gezin centraal zou moeten staan. De werkprocessen moeten daar specifiek op ingericht worden. Dat kan betekenen dat het eigen werkproces ondergeschikt gemaakt wordt aan het gezamenlijke werkproces dat nodig is om de problemen van kind en gezin op te lossen. Voor het opzetten van een dergelijk gezamenlijk werkproces is een resultaatgerichte aanpak nodig.

Professionals slagen er niet altijd in om informatie over kwetsbare kinderen en hun gezinnen adequaat over te dragen aan derden, ondanks afspraken die gemaakt zijn en instrumenten die hiertoe in Tilburg voorhanden zijn. Een doorgaande lijn in de probleemaanpak staat daardoor onder druk.

De continuïteit van de aanpak is in een aantal gevallen in het geding vanwege bijvoorbeeld te veel of te vaag overleg, overleg met teveel of te weinig mensen of overleg met te weinig concreet effect op het oplossen van de hulpvraag. Er is winst te boeken als er een betere afstemming komt op elkaar en de ketenregie en informatiecoördinatie versterkt worden. Ook zouden er duidelijke afspraken moeten komen over wie wanneer voor welk probleem met risicokinderen en hun gezinnen beschikbaar moet zijn. De gemeente kan daarbij een stimulerende en faciliterende rol spelen.

ITJ besteedt specifiek aandacht aan het functioneren van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Het CJG heeft ook een centrale rol bij de aanpak van (taal)achterstand bij jonge doelgroepkinderen. Het CJG fungeert daarbij vooral als front office. Decentrale CJG's zijn als pilot in twee wijken uitgezet. Deze leveren echter niet het beoogde resultaat op. De afstemming met de jeugdnetwerken (de toekomstige zorgadviesteams) en het veiligheidshuis is ook nog niet afdoende gerealiseerd. Het gaat dan om de relatie en rolverdeling tussen front office en backoffice binnen het CJG. Het zoeken naar een goede afstemming is in volle gang en loopt nog niet soepel. Het CJG is nog niet bij iedereen bekend.

ITJ benadrukt dat de samenwerking in Het Loket Vroeghulp (in het CJG) een goed voorbeeld is van effectieve ketensamenwerking, dat navolging verdient. Met deze aanpak kan het CJG een bijdrage leveren om kwetsbare kinderen en hun ouders, in een sluitende aanpak, een goede (door)start te bieden in hun ontwikkeling.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Kinderen met een achterstand	9
1.2	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	10
1.3	Het ITJ-onderzoek in de gemeente Tilburg	10
1.4	Leeswijzer	11
2	Methoden en toezichtkader.....	13
2.1	Uitgangspunt van het onderzoek	13
2.2	Onderzoeksvraag.....	13
2.3	De selectie van de gemeente Tilburg.....	13
2.4	Werkwijze	14
2.5	Toezichtkader	15
3	De gemeente Tilburg.....	19
3.1	Kenmerken van de gemeente Tilburg	19
3.2	Kansen voor kinderen	20
3.3	Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).....	22
3.4	Voorbeelden van samenwerking	23
3.5	Samenvattend	24
4	Goed voorbereid naar school in Tilburg.....	25
4.1	Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem	25
4.2	Samenwerking en afstemming	29
4.3	Participatie en draagvlak	36
4.4	Sturen op resultaat.....	37
4.5	Het Centrum voor Jeugd en Gezin	41
5	Conclusies en aanbevelingen	43
5.1	Conclusies	43
5.2	Aanbevelingen	46
5.3	En nu verder.....	48

1 Inleiding

De meeste kinderen in Nederland gaan naar de basisschool wanneer ze vier jaar worden. Vaak kijken ze er al weken naar uit en vol vertrouwen starten ze in groep 1 of 2 om daar spelenderwijs onder meer voorbereid te worden om te leren lezen, schrijven en rekenen. In de periode daarvoor zijn de kinderen al door bijvoorbeeld de kraamzorg en het consultatiebureau gevolgd en zijn ze vaak al naar kinderopvang of een peuterspeelzaal geweest.

1.1 Kinderen met een achterstand

Een kind ontwikkelt zich op verschillende gebieden zoals spraak, grove en fijne motoriek, sociale vaardigheden en leervermogen. Bij een kind met achterstand verlopen deze ontwikkelingen langzamer dan mag worden verwacht. Daar dragen meerdere factoren aan bij. Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal is er één van. Peuters met een achterstand in taalbegrip en taalproductie lopen de meeste risico's om ook op latere leeftijd taalproblemen te ondervinden, vaak in combinatie met een leesachterstand en gedragsproblemen¹. Door taalachterstand kunnen kinderen veel verbale informatie missen. Kinderen begrijpen niet wat er van hen gevraagd wordt, hebben moeite met verschillende situaties in het dagelijks leven te herkennen en blijven vaak achter op bijvoorbeeld sociaal-emotioneel vlak. ITJ is van mening dat de aanpak van taalachterstanden in een doorgaande lijn een concrete en effectieve interventie is om de vicieuze cirkel van oorzaak en gevolg van achterstand te doorbreken en kinderen kansen te geven op een volwaardige maatschappelijke participatie. Om die reden kiest ITJ in dit onderzoek primair voor taal als invalshoek voor de aanpak van achterstand.

Ruim een kwart van de kinderen begint met een taalachterstand² aan de schoolloopbaan, vaak in combinatie met een vertraagde sociaal-emotionele ontwikkeling. Dat betekent landelijk ongeveer 200.000 kinderen in de leeftijd van twee tot en met vijf jaar.

In de gemeente Tilburg gingen in het schooljaar 2009-2010 17.386 kinderen naar de basisschool. Ruim 20 procent hiervan zijn zogenoemde achterstandskinderen³. Door hun achterstand kunnen deze kinderen van meet af aan onvoldoende profiteren van de mogelijkheden die de school hun biedt om hun kennis, inzicht, vaardigheden en gedrag te ontwikkelen. In Nederland hebben alle kinderen het recht zich conform hun mogelijkheden te ontwikkelen, maar een ongelijke startpositie maakt dat niet iedereen van dit recht gebruik kan maken. Op latere leeftijd kan taalachterstand doorwerken in een verhoogd risico op schooluitval, werkloosheid en maatschappelijke marginaliteit⁴.

¹ Silva, Williams & McGee, 1987, in van Hell, 2004

² <http://www.minocw.nl/achterstanden/255/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve.html>

³ Uit 'Kinderen in Tel 2010'. Het percentage 4 t/m 12 jarigen in het primair onderwijs met een leerlinggewicht hoger dan 0.

⁴ Hell, J. van (2004) Vroege taalontwikkeling en tweetaligheid:verloop, problemen en interventies.

ITJ richt zich in dit onderzoek op kinderen die een verhoogd risico hebben een (taal)achterstand te ontwikkelen, omdat één of beide ouders laagopgeleid zijn.⁵ Dit zijn de zogenoemde doelgroepkinderen. Om (taal)achterstanden bij jonge kinderen te signaleren en aan te pakken is het nodig dat alle betrokken organisaties en voorzieningen samenwerken aan een sluitende aanpak. In dit ITJ-onderzoek staan die samenwerking en de resultaten daarvan voor kinderen in de leeftijd van nul tot en met zes jaar centraal.

1.2 Gemeentelijke verantwoordelijkheid

De gemeenten hebben de laatste jaren een steeds grotere wettelijke verantwoordelijkheid gekregen voor onder andere het beleid Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE). Ook is er een steeds sterkere nadruk komen te liggen op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het lokaal preventieve jeugdbeleid, voortkomend uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)⁶, de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), de Wet Publieke Gezondheid en de Lokaal Educatieve Agenda (LEA). Voor het bestrijden van onderwijsachterstanden ontvangt de gemeente middelen om voorschoolse educatie van goede kwaliteit te realiseren voor de doelgroepkinderen. Het geld is eveneens bestemd voor andere activiteiten voor (oudere) kinderen met een grote achterstand in de Nederlandse taal, zoals bijvoorbeeld schakelklassen. Op 30 september 2010 publiceerde het kabinet-Rutte het regeerakkoord VVD-CDA en het gedoogakkoord met de PVV. Hierin staan maatregelen omtrent de jeugdzorg aangekondigd waarin de gemeente verantwoordelijk wordt voor alle jeugdzorg die nu onder Rijk, provincies, gemeenten, AWBZ en zorgverzekering vallen.

1.3 Het ITJ-onderzoek in de gemeente Tilburg

ITJ onderzocht in de gemeente Tilburg de samenwerking tussen instellingen bij de signalering en aanpak van (taal)achterstand bij nul- tot en met zesjarigen. Dit vanuit de overtuiging dat kinderen profiteren van een effectieve samenwerking tussen de instellingen. Met deze rapportage over de bevindingen hoopt ITJ een bijdrage te leveren aan een goede voorbereiding op de basisschool voor jonge Tilburgse kinderen.

ITJ heeft op grond van een aantal indicatoren vier gemeenten voor het onderzoek geselecteerd. In hoofdstuk 2 worden deze criteria nader toegelicht. Op basis van onder andere deze indicatoren heeft ITJ de gemeente Tilburg gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek *Goed Voorbereid Naar School*.

⁵ CFI gewichtenregeling Primair Onderwijs

⁶ In de WMO zijn vijf gemeentelijke taken vastgelegd: het verstrekken van informatie aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien, de signalering van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs, de toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod, het beoordelen en toeleiden naar voorzieningen aan de hand van een 'sociale kaart' voor ouders, kinderen, jeugdigen en verwijzers, het bieden van pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening) en het coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau.

De gemeente Tilburg heeft bij monde van de verantwoordelijke wethouder, mevrouw Moorman, positief op het verzoek gereageerd. Het onderzoek is vervolgens in de periode maart-december 2010 uitgevoerd. Deze nota doet verslag van het onderzoek en biedt een overzicht van de achtergronden, conclusies en aanbevelingen. De gemeente Tilburg heeft bij de start van het onderzoek toegezegd dat ze waar nodig op grond van deze Nota van Bevindingen en in overleg met haar samenwerkingspartners verbeteracties zal ontwikkelen. Zo mogelijk afgestemd op de bevindingen van het onderzoek van de IvhO naar de staat van de VVE. Deze acties moeten eraan bijdragen dat in de gemeente Tilburg de instellingen nog beter samenwerken om ervoor te zorgen dat alle kinderen goed voorbereid naar school gaan.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 licht ITJ de onderzoeksvraag nader toe, legt uit waarom de gemeente Tilburg is geselecteerd voor het onderzoek en gaat dieper in op de gehanteerde methoden. Ook het ITJ-toezichtkader is in dit hoofdstuk opgenomen. In hoofdstuk 3 beschrijft ITJ de lokale context van de gemeente Tilburg en enkele voorbeelden van Tilburgse samenwerking. Hoofdstuk 4 geeft een weergave van de bevindingen van ITJ aan de hand van vijf onderwerpen. In hoofdstuk 5 tenslotte trekt ITJ conclusies en doet aanbevelingen.

In deze nota zijn drie korte casusbeschrijvingen opgenomen. Deze casussen illustreren de aangetroffen problematiek en de betrokkenheid van de verschillende instellingen. Het gaat om kinderen die vanwege achterstand op taal en/of sociaal emotionele ontwikkelingen door ITJ zijn geselecteerd. Er is gekeken naar welke instellingen in de voorgaande jaren betrokken waren bij het kind en via een tijdbalk zijn de activiteiten van de verschillende instellingen aangegeven. De tijdsindicatie is globaal gehouden omdat de verschillende dossiers geen sluitend tijdsbeeld laten zien.

2 Methoden en toezichtkader

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksvragen, de reden dat de gemeente Tilburg is geselecteerd voor het onderzoek, de methoden die ITJ heeft gehanteerd en het toezichtkader aan de hand waarvan ITJ de verzamelde gegevens heeft geanalyseerd.

2.1 Uitgangspunt van het onderzoek

Van de in totaal ruim 1,5 miljoen kinderen in het basisonderwijs hebben ongeveer 350.000 leerlingen (23 procent) een achterstand in hun taalontwikkeling⁷. Deze taalachterstand ontwikkelde zich nog voor de start van hun (basis)schoolloopbaan⁸. Het vroegtijdig signaleren van de achterstand en een gerichte aanpak om de tekorten aan te vullen, zijn van wezenlijk belang voor een goede start in het basisonderwijs. ITJ onderzocht de samenwerking tussen de instellingen bij de aanpak van die (taal)achterstand. Door de achterstand in de (taal)ontwikkeling zo vroeg mogelijk te signaleren en in een doorgaande lijn aan te pakken, kunnen gemeente en instellingen voorkomen dat kinderen vanwege een onvoldoende taalbeheersing zich niet naar hun vermogen ontwikkelen en op meerdere terreinen een achterstand oplopen. ITJ gaat er vanuit dat de verschillende instellingen moeten samenwerken om een doorgaande lijn van signaleren en interveniëren te kunnen realiseren.⁹ Het belang van vroegtijdig signaleren heeft ITJ in eerdere onderzoeken geconstateerd. Voorbeelden zijn de ITJ-onderzoeken naar Spilcentra (brede scholen) en het ITJ onderzoek naar Kindermishandeling¹⁰.

2.2 Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek staan de vragen:

“Hoe werken organisaties en voorzieningen samen om ervoor te zorgen dat bij kinderen in de leeftijd van nul tot en met zes jaar, die een (taal)achterstand hebben en ouders met een lage opleiding, de achterstand weggewerkt wordt? En hoe werken ze samen om ervoor te zorgen dat kinderen die een risico lopen op een achterstand die niet daadwerkelijk ontwikkelen?”¹¹

2.3 De selectie van de gemeente Tilburg

ITJ heeft gemeenten geselecteerd waar tenminste 17 procent¹² van de basisschoolleerlingen aanspraak maakt op de gewichtenregeling. In de gemeente Tilburg behoort ruim 17 procent van de vierjarigen en

⁷ Bron: Ministerie van OCW, Directie Primair Onderwijs

⁸ 200.000 kinderen in de leeftijd van twee tot en met vijf jaar, bron Ministerie van OCW

⁹ Uit: “Ketens laten werken”, ITJ 2006

¹⁰ Zie ook www.jeugdinspecties.nl

¹¹ Plan van aanpak ITJ onderzoek Goed Voorbereid Naar School, november 2009

¹² Voor dit percentage is gekozen om een voldoende onderscheidend vermogen te krijgen en omdat bij meer dan 10procent achterstandsleerlingen ook andere leerlingen nadeel ondervinden.

19,5 procent van de zesjarigen tot de doelgroep van kinderen die in aanmerking komt voor deze regeling¹³. Bij de selectie heeft ITJ verder gekeken naar gemeenten waar relatief veel gezinnen met laagopgeleide ouders¹⁴ wonen.

ITJ heeft ook laten meewegen dat er nog niet eerder een ITJ-onderzoek naar een maatschappelijk probleem in de betreffende gemeente is uitgevoerd. Tenslotte heeft de aanwezigheid van een operationeel Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) een doorslaggevende rol gespeeld bij de keuze, omdat het CJG een rol heeft in het vroegtijdig signaleren, voorkomen en aanpakken van problemen van en met kinderen.

Selectie van de scholen

Na deze selectie heeft ITJ in de gemeente Tilburg basisscholen geselecteerd met concentraties van kinderen die aanspraak maken op de gewichtenregeling. In overleg met de gemeente Tilburg en de schoolbesturen heeft ITJ een definitieve selectie gemaakt. Daarbij hield ITJ rekening met overbelaste scholen die in impuls wijken lagen. ITJ heeft scholen uit deze wijken zoveel mogelijk ontzien. Vervolgens heeft ITJ peuterspeelzalen geselecteerd die samenwerken met betrokken basisscholen. Het gaat om:

- peuterspeelzaal Huibeven en basisschool De Heerevelden;
- peuterspeelzaal De Reit en basisschool Jan Ligthart Rendierhof;
- peuterspeelzaal Kompas en basisschool Aboe-el-Chayr;
- peuterspeelzaal Vlashof en basisschool De Vlashof;
- kinderdagverblijf/peuterspeelzaal Huub en basisschool Hubertus;
- peuterspeelzaal Mees en basisschool Don Sarto.

2.4 Werkwijze

ITJ heeft vijf methoden ingezet om de centrale vraag en de daarmee samenhangende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Deskresearch: Om inzicht te krijgen in de lokale situatie van de gemeente heeft ITJ in de eerste fase van haar onderzoek schriftelijke informatie verzameld. Het ging hierbij onder andere om de gemeentelijke beleidsnotities met daarin de voornemens van de gemeente omtrent jeugdbeleid en onderwijs in het algemeen en omtrent het jonge kind in het bijzonder. Ook heeft ITJ informatie gezocht over de ontwikkelingen in het Centrum voor Jeugd en Gezin.

¹³ Naast de gemeente Tilburg zijn de gemeenten Zaanstad, Roosendaal en Halderberge geselecteerd.

¹⁴ Het gaat om ouders of verzorgers met een opleiding die niet hoger is dan lbo, vbo, praktijkonderwijs of VMBO-basis of kaderberoepsgerichte leerweg.

Interviews:

ITJ voerde in totaal 54 gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties om inzicht te krijgen in het aanbod en de werkwijze van de betrokken organisaties. ITJ sprak met de volgende voorzieningen en vertegenwoordigers: peuterspeelzalen en kinderdagverblijven van Kinderstad, de geselecteerde basisscholen, schoolbesturen, Thebe (jeugdgezondheidszorg nul- tot vierjarigen), het kraamhotel de Meiboom van Thebe, GGD Hart voor Brabant (jeugdgezondheidszorg vier- tot negentienjarigen), coördinatoren jeugdnetwerken 12-min, Instituut voor Maatschappelijk Werk (IMW), logopedisten, de bibliotheek, Bureau Jeugdzorg (BJZ), het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het Loket Vroeghulp, de Stichting Brede School Tilburg, Weer Samen Naar School (WSNS), de wijkwelzijnsinstelling De Twern, jeugdzorgvoorziening Kompaan en De Bocht, De Bodde (school voor zeer moeilijk lerende kinderen) en betrokken beleidsambtenaren van de gemeente.

Dossieronderzoek:

ITJ heeft in totaal 104 dossiers bestudeerd van 53 kinderen¹⁵ van wie de (taal)resultaten achterbleven. ITJ onderzocht welke instellingen betrokken waren en hoe ze hebben samengewerkt om een doorgaande lijn te realiseren. Aanvullend heeft ITJ enkele dossiers ingezien van kinderen die besproken werden in het jeugdnetwerk 12-min.

Gesprekken met ouders:

ITJ heeft met zestien ouders van kinderen van wie het dossier is geanalyseerd, een gesprek gevoerd over hun persoonlijke ervaringen met de samenwerking, over de kwaliteit van de samenwerking en over het effect ervan.

Versnellingskamer:

Een versnellingskamer is een methode om met meerdere deelnemers tegelijk digitaal over onderwerpen te brainstormen en in een korte tijd meningen en ideeën te genereren. Op 31 mei 2010 namen in twee sessies dertien managers en beleidsmedewerkers en zestien uitvoerend professionals deel aan deze versnellingskamer. Deze sessies hadden tot doel om feiten, standpunten en oplossingen te verzamelen over de signalering en de aanpak van (taal)achterstanden en over de samenwerking tussen instellingen rond die aanpak.

2.5 Toezichtkader

ITJ gaat er vanuit dat verschillende sectoren, professionals en instellingen moeten samenwerken om (taal)achterstand vroegtijdig te signaleren en de juiste interventies uit te voeren, zodat de kinderen zonder achterstand kunnen doorstromen naar groep 3 van de basisschool.

Een goede samenwerking voldoet aan de acht kwaliteitscriteria die ITJ heeft ontwikkeld.

¹⁵ Het gaat om 11 kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar, 22 kinderen in de leeftijd van vier jaar en 20 zesjarigen.

Tabel 1: De acht kwaliteitscriteria voor goede samenwerking¹⁶.

Kwaliteitscriterium	Uitleg
Doelconvergentie	Er bestaat overeenstemming tussen ketenpartners over het gezamenlijk doel van de keten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
Gedeelde probleemanalyse	De ketenpartners hebben een gedeelde analyse van het probleem. Dit moet leiden tot een gedeeld beeld van de oorzaken, de omvang en de aangrijpingspunten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
Ketenregie	Verschillende organisaties en voorzieningen werken efficiënt samen om aan het probleem van de jongere te werken. Activiteiten worden op elkaar afgestemd om het doel van de keten te realiseren.
Informatiecoördinatie	Gegevens die nodig zijn om het gezamenlijk doel te bereiken, worden verzameld, vastgelegd en uitgewisseld.
Bereik van de keten	De organisaties weten op welke jongeren en welk deel van het probleem de keten zich richt en hebben zicht op jongeren die zij wel en niet bereiken met het gezamenlijke of afzonderlijk aanbod.
Continuïteit in de keten	De activiteiten in de keten vinden ononderbroken plaats.
Oplossingsgerichtheid	De activiteiten van ketenpartners zijn gericht op het verminderen of voorkomen van het probleem en zijn afgestemd op de behoeften van jongeren. De afzonderlijke activiteiten van ketenpartners worden daartoe op elkaar afgestemd.
Systematische evaluatie en verbetering	Er vindt een systematische evaluatie plaats van de (keten)aanpak om de kwaliteit van de ketendoelen en het bereiken van de beoogde effecten te waarborgen en verbeteren.

ITJ gebruikt de kwaliteitscriteria als leidraad voor de beoordeling van de verzamelde gegevens. In dit onderzoek zijn de kwaliteitscriteria bij elkaar genomen en geclusterd in de volgende vier onderwerpen:

1. Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem

Om kansen van Tilburgse kinderen in hun schoolloopbaan te vergroten is het nodig dat partners een gelijke taal spreken en vanuit een gemeenschappelijk kader werken. Een gezamenlijke aanpak van (taal)achterstand vraagt om een gemeenschappelijke analyse van aard en omvang van het probleem en om een gemeenschappelijk doel dat de samenwerkende instellingen ook in de dagelijkse praktijk verbindt. Ook partijen op de werkvloer moeten het eens zijn over de specifieke kenmerken van het jonge kind en de aard van de problemen waar een oplossing voor moet komen. Zo moeten ze overeenstemming hebben over wie daarbij welk aandeel moet leveren. (ITJ kwaliteitscriteria: bereik van de keten, gedeelde probleemanalyse, doelconvergentie).

¹⁶ Dit toezichtkader heeft ITJ in 2008 vastgesteld.

2. Samenwerking en afstemming

De betrokken organisaties moeten over de muren van hun eigen domein kijken: een integrale aanpak is in het belang van het kind. Alleen als er een gemeenschappelijk gedragen visie is, kunnen (taal)achterstanden bij het jonge kind worden weggewerkt of voorkomen. Vooral de basisinstellingen hebben hier een concrete taak: jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzalen en kinderopvang en het basisonderwijs. Ze moeten op de inhoud gericht met elkaar samenwerken zodat er continuïteit in de ontwikkeling van het jonge kind ontstaat. Daarvoor moet kennis en informatie in een doorgaande lijn worden overgedragen. Het kind mag nooit de dupe mag worden van breukvlakken tussen de verschillende instellingen. Dit vraagt om ketenregie op het niveau van de individuele risico-kinderen en hun gezinnen, én op het niveau van de samenwerking tussen de verschillende instellingen in buurt, de wijk en de gemeente. (ITJ kwaliteitscriteria: informatiecoördinatie, ketenregie, continuïteit, oplossingsgerichtheid).

3. Participatie en draagvlak

Het Tilburgse beleid gericht op het bestrijden en vermijden van (taal)achterstanden van jonge kinderen moet gedragen zijn in de verschillende overleggroepen. Professionals moeten nadrukkelijk betrokken worden bij de ontwikkeling van het lokale beleid en bij de uitvoering en effectmeting. De ouders verdienen eveneens bij alle activiteiten nadrukkelijk een plaats. Zij moeten voortdurend op de hoogte gehouden worden van de wijze waarop de problemen van hun kind worden aangepakt. (ITJ kwaliteitscriteria: oplossingsgerichtheid, continuïteit).

4. Sturen op resultaat

De gemeente en de instellingen moeten specifieke en meetbare resultaten formuleren om hun inspanningen te kunnen richten op een gezamenlijk doel. Het moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn wat het uiteindelijk doel van de aanpak van (taal)achterstand is. Maar ook welke tussendoelen wanneer en door wie bereikt moeten worden om het einddoel te behalen. Dat vraagt ook een resultaatgerichte monitoring. Het effect van het beleid is pas aantoonbaar als de gemeente en de instellingen weten hoeveel kinderen daadwerkelijk beter presteren op hun (taal)ontwikkeling op de peuterspeelzalen en basisscholen. (ITJ kwaliteitscriteria: gedeelde probleemanalyse, doelconvergentie, oplossingsgerichtheid, systematische evaluatie en verbetering).

Centrum voor Jeugd en Gezin

Omdat het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) een centrale rol heeft in de samenwerking tussen instellingen, dus ook bij de aanpak van taalachterstand bij jonge doelgroepkinderen, besteedt ITJ specifiek aandacht aan het functioneren van het CJG.

Het CJG biedt de gemeente Tilburg bij uitstek de ruimte de lokale zorgcoördinatie op zich te nemen. Het CJG heeft een centrale positie doordat het (hulp)vragen van ouders en professionals kan beantwoorden, maar ook opvoedingsondersteuning bieden. Daarnaast moet het centrum goed

aansluiten bij de zorgadviesteams en het veiligheidshuis. Het uiteindelijke doel moet voortdurend zijn dat het kwetsbare kind er beter van wordt en dat het zo vroeg en snel mogelijk effectieve hulp krijgt. (ITJ kwaliteitscriteria: ketenregie, bereik van de keten, continuïteit in de keten, informatiecoördinatie).

3 De gemeente Tilburg

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de lokale context. Wat zijn de demografische kenmerken van de gemeente Tilburg, welke instellingen zijn er actief, welke beleidsmaatregelen neemt de gemeente die voor het ITJ onderzoek relevant zijn, welke voorbeelden van samenwerking heeft ITJ aangetroffen en hoe ziet de externe zorgstructuur eruit? Dit hoofdstuk besluit met een korte samenvatting.

3.1 Kenmerken van de gemeente Tilburg

Tilburg is in omvang de zesde stad van Nederland. Door de aanwas van inwoners heeft Tilburg in de loop der jaren verschillende stadsuitbreidingen achter de rug. Op 1 januari 2010 telt de gemeente Tilburg 204.863 inwoners. Ruim 23 procent van de bevolking heeft een andere etnische herkomst dan de Nederlandse. De gemeente heeft 41 peuterspeelzalen en 64 basisscholen. 17.386¹⁷ kinderen volgen basisonderwijs.

Tabel 1 Doelgroep achterstandskinderen

Leeftijdscategorie	Totaal aantal kinderen	Aantal doelgroepkinderen
1 tot 4 jarigen (peuters)	4.341 (in 2009)	611 (18%) ¹⁸
4 jarigen in basisonderwijs	1.986	346 (ruim 17%)
6 jarigen	2.131	416 (19,5%) ¹⁹

Spelers in het veld

Tilburg heeft een aantal spelers in het veld die zich actief inzetten voor een optimale ontwikkeling van jonge kinderen. Enkele van deze instellingen ontvangen van de gemeente extra subsidies om (taal)achterstanden bij jonge kinderen vroegtijdig te signaleren, te verminderen of op te lossen. Betrokken partners werken samen in netwerk- of ketenverband om een sluitende aanpak in de begeleiding van jonge kinderen te krijgen. Kernspelers van basisvoorzieningen die met elkaar en met de gemeente samenwerken, zijn Thebe (jeugdgezondheidszorg nul- tot vierjarigen), GGD Hart voor Brabant (jeugdgezondheidszorg vier- tot negentienjarigen), Kinderstad (overkoepelende organisatie voor een groot gedeelte van de Tilburgse peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en aanbieder van buitenschoolse opvang en gastouderopvang)²⁰, schoolbesturen voor het primair onderwijs, het Instituut Schoolmaatschappelijk Werk (IMW) en Stichting Brede School Tilburg.

¹⁷ Bron: Duo Ministerie OCW

¹⁸ Dit percentage is gelijk aan het landelijk percentage. Bron: rapport VVE-beleid IvHO, 2009

¹⁹ Bron: Duo Ministerie OCW, 2010

²⁰ Naast Kinderstad bieden in de gemeente Tilburg enkele andere organisaties kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aan.

Deze professionals werken ook met anderen samen om de (taal)achterstand te verminderen bij jonge kinderen, zoals de bibliotheek, Weer Samen Naar School (WSNS), speciaal (basis)onderwijs, De Twern (organisatie voor maatschappelijke diensten), voorzieningen die opvoedingsondersteuning en ontwikkelingstimulering aanbieden, Bureau Jeugdzorg (BJZ), Kompaan en de Bocht (jeugdhulpverlening), Stichting MEE en de geestelijke gezondheidszorg.

3.2 Kansen voor kinderen

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Tilburg diverse beleidsvoornemens vastgesteld en uitgevoerd om jonge kinderen goed voor te bereiden op hun schoolloopbaan. Dit sloot aan bij landelijke wetgeving en beleidsmaatregelen.

Uitgangspunt beleid nul- tot en met zesjarigen

Tilburg kent een lange traditie van achterstandsbestrijding en -vermijding. Het College van burgemeester en wethouders heeft hoge ambities om in de stad te “*werken aan sociale stijging*” onder meer in de aanpak van het domein ‘*Onderwijs en Jeugd in de vijf impuls wijken*’. In de kadernota ‘*Opgroeien in Tilburg*’²¹ is het centrale speerpunt “*het doelbewust streven dat kinderen het op school goed doen en een diploma halen*”. De gemeente legt hierbij nadrukkelijk de aandacht op activiteiten die het educatieve prestatieniveau van de Tilburgse kinderen verhogen²².

Beleid voor en vroegschoolse educatie

Ontwikkelingstimulering via VVE heeft een belangrijke plaats in het programma Onderwijs en Jeugd van de gemeente Tilburg. Op 11 juli 2006 heeft het Tilburgse college de nota Voor- en vroegschoolse educatie ‘de toekomst’ vastgesteld met daarin de volgende ambitie voor VVE:

“1 augustus 2010 wordt 75 procent van de nul- tot zesjarige kinderen waarbij het risico op achterstand is geconstateerd een passend aanbod op zowel cognitieve als sociaal emotionele vaardigheden geboden, om zo te voorkomen dat kinderen met een achterstand in het onderwijs starten en om eventuele achterstand zo vroeg mogelijk weg te werken.”

Daarnaast stelt het college de volgende voorwaarden aan de VVE-peuterspeelzalen:

*“Het stimuleren en bevorderen van de ontwikkeling van kinderen in de leeftijd van twee jaar tot de leeftijd dat ze de basisschool kunnen bezoeken. De kinderen voorbereiden op de basisschool en het vermijden, bestrijden en reduceren van achterstanden door inhoudelijke afstemming met scholen en samenwerking met andere voorzieningen; persoonlijke gegevensoverdracht naar scholen en deelname aan brede school en netwerk jeugd”.*²³

²¹ Kadernota jeugd “Opgroeien in Tilburg” gemeente Tilburg 2001

²² zie ook brief Brede school programma van eisen (kenmerk PU2010.10469912/FT/YS 2610)

²³ Uit: Nota voor en vroegschoolse educatie 2009 gemeente Tilburg

OKE wetgeving

Op 1 augustus 2010 werd de wet 'Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE)' van kracht. De kwaliteitsimpuls die dat oplevert voor de kinderopvang en VVE grijpt de gemeente Tilburg aan om de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet, te versterken. De gemeente is bezig met de ontwikkeling van een nieuw beleidsplan.

Het LEA-beleid

De Tilburgse Lokaal Educatieve Agenda nul- tot twaalfjarigen (augustus 2008) heeft betrekking op de periode tot augustus 2010. Over elf speerpunten zijn, in een convenant, afspraken gemaakt met de schoolbesturen. Bijvoorbeeld over het organiseren van schakelklassen²⁴ om de taalachterstand bij (oudere) kinderen weg te werken. VVE is ook opgenomen als speerpunt: "*Een goede sociale infrastructuur voor nul- tot zesjarigen met zowel horizontale als verticale doorgaande ontwikkelingslijnen is hierbij essentieel*". Als doel van VVE is geformuleerd: "*Voorkomen dat kinderen met achterstand in het onderwijs starten*" en "*om eventuele achterstand zo vroeg mogelijk weg te werken*". In de Lokaal Educatieve Agenda is vastgesteld dat de VVE-partijen gezamenlijk per wijk een VVE-plan opstellen, dat indien nodig jaarlijks wordt bijgesteld. Ook is afgesproken dat de partners de VVE jaarlijks evalueren.

Het Brede Schoolbeleid

In het Programma van Eisen 2011-2014 heeft de gemeente Tilburg het volgende opgenomen: "*De belangrijkste doelen van het Tilburgse Brede Schoolbeleid zijn het vergroten van ontwikkeling van ontplooiingskansen van kinderen in achterstandssituaties en het verminderen en voorkomen van onderwijsachterstanden van deze groep kinderen*" en "*De drie leefwerelden van een kind moeten daarbij verbonden worden, omdat een kind zich niet alleen op school ontwikkelt, maar ook thuis en in de vrije tijd. Binnen deze drie domeinen is een groot aanbod beschikbaar op het terrein van leren, ontwikkelen en participeren en hulp bij de opvoeding. De belangrijkste taak van de Brede school is dit aanbod beter op elkaar af te stemmen dus beter te organiseren*". Alle brede scholen stellen per wijk een gezamenlijk plan van aanpak op. Hierbij worden de ouderbetrokkenheid en de mogelijkheden van het versterken van ouders en gezin via de producten van het CJG uitgewerkt. De Stichting Brede School Tilburg heeft de stedelijke coördinatie als taak en heeft een rol in het uitbrengen van een stedelijk advies over VVE²⁵. In de praktijk zoekt men geregeld naar een goede taakafbakening met het samenwerkingsverband weer samen naar school.

Het Preventief jeugdbeleid

De kadernota 'Opgroeien in Tilburg' is in 2001 opgesteld na participatie en inbreng van instellingen, jongeren en ouders. In de tweede helft van 2011 stelt het college een vervolgnota vast. De gemeente schetst de volgende uitgangspunten:

²⁴ Taalklas voor kinderen uit groep 4 t/m 8, Taalschool voor kinderen van 6 t/m 12 jaar en Topklas voor kinderen uit groep 8.

²⁵ Programma van eisen brede scholen 2011 tot en met 2014, gemeente Tilburg

- *"Steeds meer kinderen bezoeken kinderopvangvoorzieningen.*
- *Vrijwel alle kinderen vanaf vier nemen deel aan basisonderwijs.*
- *Onderwijs heeft een sleutelpositie in het jeugdbeleid. De school vervult ook een schakelfunctie tussen het gezin en de maatschappij.*

Uit onderzoek blijkt dat de eerste jaren van groot belang zijn voor de totale ontwikkeling van kinderen, 40 procent van de onderwijsachterstanden is al op zesjarige leeftijd ontstaan. Kinderen uit lagere sociaal economische milieus beginnen gemiddeld met een ontwikkelingsachterstand van een tot anderhalf jaar aan het basisonderwijs. Het inzicht groeit dat problemen die jongeren veroorzaken vaak terug te voeren zijn op de vroege ontwikkeling, de schoolloopbaan en de sociale infrastructuur. De nieuwe visie op jonge kinderen en op wat zij moeten leren wordt bepaald door het inzicht dat jonge kinderen veel meer blijken te kunnen dan wij tot nu toe dachten."

Preventie wordt belangrijker dan ingrijpen op het moment dat het fout gegaan is. Voor de kinderen van nul tot twaalf jaar benoemt Tilburg drie basisvoorzieningen die in de lijn van de participatiegedachte een effectief aanbod moeten bieden; het consultatiebureau, het educatief centrum (peuterspeelzaal, kinderopvang en basisonderwijs), actieve ondersteuning van ouders en de brede schoolgedachte.

3.3 Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)

Het CJG in Tilburg is ruim twee jaar geleden van start gegaan. Bij de totstandkoming van het CJG zijn de volgende samenwerkingspartners betrokken in een stuurgroep: de gemeente Tilburg, Thebe jeugdgezondheidszorg, GGD Hart voor Brabant, Instituut Maatschappelijk Werk (IMW), Kinderstad, Stichting Speciaal Onderwijs Tilburg, Bureau Jeugdzorg (BJZ), Besturen Primair Onderwijs, Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs, Brede scholen Tilburg, GGD Hart voor Brabant, GGZ Midden-Brabant, Stichting MEE Regio Tilburg, De Twern, Veiligheidshuis en Stichting Kompaan²⁶. De stuurgroep heeft de uitgangspunten voor het CJG geformuleerd.

Vanaf begin 2009 heeft de gemeente Tilburg drie aandachtsgebieden voor de verdere ontwikkeling van het CJG. Het gaat om de pijlers:

- frontoffice (inlooppunten, informatie en advies);
- de gereedschapskist van het CJG (aanbod ondersteuning en hulpverlening bij opvoeden en opgroeien);
- backoffice:coördinatie van zorg; keten- of netwerksamenwerking.

Het CJG heeft een centraal kantoor. Dit kantoor is via de website en telefoon bereikbaar voor ouders, kinderen, jongeren en professionals. Het CJG heeft ook een inloopfunctie. De gemeente wil via een groeimodel een dekkend netwerk maken van acht tot tien inlooppunten. Tijdens het onderzoek liepen hiervoor twee pilots.

²⁶ Bron: www.Tilburg.nl

Zorgadviesteams 12-min als onderdeel van het CJG

Tilburg heeft elf jeugdnetwerken 12-min. Vanaf 1 oktober 2010 worden deze netwerken geleidelijk, in een groeimodel, omgezet en uitgebreid tot veertien zorg- en adviesteams 12-min (ZAT's). De voorzitters komen uit het team Persoonsgerichte Aanpak van het Zorg- en Veiligheidshuis. Voor de gemeente Tilburg is het logisch om de structuur van signalering, advies, eerste en lichtere vormen van ondersteuning, hulp en zorg rond die plekken te organiseren waar kinderen zich het grootste deel van de dag bevinden: kinderopvang en scholen. Het inrichten van de zorg en adviesteams is een onderdeel van het CJG. Het lokale signaleringssysteem Zorg voor Jeugd speelt bij deze ontwikkelingen een ondersteunende rol.

Opvoedondersteuning en hulpverlening bij opvoeden en opgroeien

Afgelopen jaar heeft de gemeente Tilburg het aanbod van opvoedingsondersteuning en stimulering (de gereedschapskist voor het CJG) in kaart gebracht. De gemeente constateert dat er veel aanbod is met veel overlap, te weinig sturing en te weinig effectmeting. De bevindingen van dit onderzoek gebruikt de gemeente voor de verbetering van het beleid.

3.4 Voorbeelden van samenwerking

De ambitie van de gemeente en Tilburgse instellingen om (taal)achterstand bij jonge kinderen in een vroeg stadium te signaleren en weg te werken, heeft tot een aantal voorbeelden van samenwerking geleid:

- Vertegenwoordigers van Tilburgse instellingen nemen deel aan bijvoorbeeld het VVE-overleg, LEA-overleg, T-primair²⁷, overleg Stichting Brede School Tilburg, de stuurgroep CJG en het platform van Tilburgse kinderopvangorganisaties;
- De gemeente:
 - ondersteunt de toegankelijkheid van de VVE-peuterspeelzalen met een subsidie op de ouderbijdrage;
 - stimuleert in pandige peuterspeelzalen in de basisschool om gemakkelijker een doorgaande lijn in de begeleiding voor elkaar te krijgen;
 - faciliteert Thebe Jeugdgezondheidszorg met extra middelen om risicokinderen van nul tot vier jaar en hun ouders extra begeleiding en zorg te bieden;
 - stimuleert in achterstandswijken de uitwisseling over kindgegevens tussen verschillende instellingen door extra subsidie;
 - faciliteert het IMW voor de coördinatie van de organisatie van de ZAT's.
- De Stichting Brede School Tilburg (BST) heeft de opdracht om op brede scholen in Tilburg in achterstandswijken de aansluiting tussen voorzieningen als jeugdgezondheidszorg, kinderopvang,

²⁷ T-primair is de Vereniging Primair Onderwijs die opgericht is in 2009. Doel van de vereniging is het bevorderen van samenwerking tussen de bevoegde gezagsorganen van primair onderwijs in Tilburg.

basisscholen en sociaal-cultureel werk te versterken, gericht op de verbinding school, vrije tijd en gezin;

- De schoolmaatschappelijk werker vormt een belangrijke brug tussen school en gezin;
- Het Loket Vroeghulp, opgenomen in het Centrum voor Jeugd en Gezin, werkt in Tilburg al vanaf 2001 aan vroegtijdige onderkenning van (meervoudige) ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen;
- Het Intern Kindgericht Overleg van Kinderstad (IKO) waar vanaf 1 januari 2011 zowel een jeugdarts van Thebe als een schoolmaatschappelijk werker deelnemen;
- De gemeente heeft vanuit de WMO de verantwoordelijkheid op zich genomen het provinciale signaleringssysteem Zorg voor Jeugd in te voeren;
- In het samenwerkingsconvenant Centrum voor Jeugd en Gezin zijn samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de verschillende instellingen. De doelgroep jeugd is hier breder dan bij Loket Vroeghulp, namelijk jeugd van nul tot 23 jaar.

3.5 Samenvattend

Tilburg maakt serieus werk van het bestrijden van achterstanden en kent hierin een lange traditie. De ambities van de stad liggen hoog. Zowel het college van burgemeester en wethouders, als de bestuurders en professionals in het veld werken actief samen om beleid op elkaar af te stemmen. De kaders zijn mede gevoed door het gedecentraliseerd rijksbeleid. Tilburg maakt daar actief gebruik van. Het ontwikkelde en uitgevoerde beleid is doorlopend volop in ontwikkeling en grijpt veel in elkaar, vooral binnen het kader van lokaal preventief jeugdbeleid.

De gemeente heeft in haar beleid het vroegtijdig signaleren van risico's bij jonge kinderen en het wegwerken of voorkomen van (taal)achterstand nadrukkelijk toegevoegd aan de kerntaken van de Tilburgse basisvoorzieningen. Het CJG is sinds twee jaar actief en momenteel wordt in twee wijken een pilot uitgevoerd met decentrale inlooppunten.

4 Goed voorbereid naar school in Tilburg

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het ITJ-onderzoek weer. De bevindingen worden beschreven aan de hand van vijf onderwerpen die de Tilburgse situatie kenmerken.

4.1 Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem

Te weinig zicht op het probleem bij de gemeente

De gemeente volgt in haar beleid veelal de algemene, landelijke trends rondom de (taal)achterstandsproblematiek van het jonge kind. ITJ constateert dat een specifieke analyse van de Tilburgse situatie grotendeels ontbreekt. Zo constateert ITJ dat onvoldoende bekend is hoe groot de feitelijke (taal)achterstanden zijn bij de doelgroep en wat de concrete oorzaken hiervan zijn. Ook is onduidelijk om welke kinderen het precies gaat, als gesproken wordt welke peuters bereikt moeten worden. Het is ook niet bekend wat de concrete vindplaats is van deze kinderen buiten de impuls wijken, op grond van welke criteria ze geïndiceerd zijn, of ze daadwerkelijk vier dagdelen VVE krijgen zoals de gemeente voor ogen heeft en hoe het er met hun ouders voor staat. Ook bij de feitelijke uitvoering van het beleid is de concrete lokale situatie niet bekend. ITJ constateert tevens dat in en bij de gemeente te weinig bekend is wat de kwaliteit is van de aanpak van de (taal)achterstand op de peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen. De gemeente brengt deze aanpak en de effecten ervan niet systematisch in beeld. De informatie die de gemeente over de aard en de omvang van het probleem krijgt is weinig expliciet. Er ligt geen degelijke procesevaluatie of inzicht in de problemen aan ten grondslag.

Rol van de ouders is onduidelijk

Ouders worden er vaak in hun contacten met de Thebe jeugdgezondheidszorg voor het eerst mee geconfronteerd dat hun kind een (taal)achterstand heeft of kan krijgen. Ze vinden dat om uiteenlopende redenen lastig te accepteren. Leidsters/pedagogisch medewerkers op de peuterspeelzaal geven aan het doorgaans moeilijk te vinden om signalen te bespreken met de doelgroepouders. Ze willen de ouders niet opzadelen met een (extra) probleem, of zijn bang dat de ouders de peuterspeelzaal zullen gaan mijden. Dit leidt ertoe dat een deel van de ouders slecht zicht hebben op mogelijke problemen van hun kind en dus ook niet bij de oplossing betrokken kunnen worden. Ook bij de overdracht van informatie werkt de rol van de ouders soms belemmerend: als ze niet willen dat informatie van de ene instelling naar de andere wordt overgedragen, gebeurt dat ook niet. Het CJG speelt voor de meeste van de geïnterviewde ouders nog geen ondersteunende rol. De ouders zelf zijn over het algemeen tevreden over de geboden hulp.

Zowel de jeugdgezondheidszorg als de peuterspeelzalen en basisscholen geven aan dat het soms moeilijk is om meer- of anderstalige ouders te bereiken. De taal vormt hierin een barrière. Vooral Thebe doet geregeld een beroep op een begeleider die ouders in hun eigen taal benadert. Ook scholen maken gebruik van externe functionarissen die de taal van de ouders spreken. Professionals geven aan

dat zij niet voor alle taalgroepen over een tolk beschikken en dat dat in een aantal gevallen een effectieve probleemaanpak in de weg staat. Ook blijkt dat de samenwerking in de wijken van de basisinstellingen met de volwasseneneducatie en inburgering er nog vrijwel niet is.

Te weinig zicht op het probleem bij de samenwerkende instellingen

Peuterspeelzalen en basisscholen werken vanuit het lokale beleid samen aan een doorgaande lijn in de pedagogische en educatieve aanpak voor het jonge kind. Volgens een van de richtlijnen voor VVE stelt de gemeente in haar nota: "Een observatie- en registratiesysteem maakt deel uit van het programma"²⁸. ITJ constateert echter dat niet van alle doelgroepkinderen bekend is of zij een achterstand hebben. In de peuterspeelzalen is te weinig zicht in de aard en de omvang van de problemen van de kinderen en hun gezinnen. Het is lastig om te bepalen of de twee- tot vierjarigen risico lopen op achterstand omdat niet altijd bekend is of zij laagopgeleide ouders hebben²⁹. Pas bij de inschrijving op de basisschool vullen ouders de zogenoemde ouderverklaring in om het gewicht te bepalen. Deze verklaring geeft informatie over de opleiding van de ouders. Op de basisschool is de mate van achterstand beter te herleiden. Dit komt doordat landelijk genormeerde toetsen worden afgenomen, een logopediste het kind screent of dat er sprake is van meerdere geconstateerde problemen. Thebe Jeugdgezondheidszorg brengt de aard en omvang van problemen meer expliciet in beeld. Zij deelt die informeel met de peuterspeelzalen in achterstandsgebieden. Bovendien meldt Thebe aan de hand van een jaarlijkse rapportage de gesignaleerde achterstanden en de omvang ervan aan de gemeente. ITJ kan uit de beschikbare beleidsnota's niet afleiden wat er vervolgens met deze informatie gebeurt.

Te weinig zicht op het probleem bij individuele kinderen

Op basis van de dossierstudies en de daaraan gekoppelde interviews constateert ITJ dat de peuterspeelzalen en basisscholen met verschillende observatiesystemen werken. Thebe Jeugdgezondheidsdienst gebruikt eveneens een eigen observatiewijze om de (taal)ontwikkeling van jonge kinderen vast te stellen. De diverse professionals kijken met verschillende brillen. Gemeenschappelijke criteria om uitspraken te doen over de (taal)achterstand of woordenschatontwikkeling ontbreken veelal. Hierdoor verloopt het proces van uitwisseling om tot een goede diagnose te komen, moeizaam. Dat is te zien in de overdrachtsformulieren uit de dossieranalyse. Het is positief dat leidsters/pedagogisch medewerkers van peuterspeelzalen gebruik maken van dit lokaal vastgestelde overdrachtsformulier, maar ITJ constateert dat leidsters/pedagogisch medewerkers er onvoldoende in slagen deze overdrachtsformulieren zo in te vullen dat de basisschool objectieve informatie krijgt. Er ontbreken criteria om op basis van de verblijfperiode van het kind vast te stellen hoe ver het jonge kind is met zijn (taal)ontwikkeling. Ook ontbreekt veelal een analyse van de gezinscontext. Er gaat kennis verloren omdat concrete

²⁸ Nota VVE 2009, gemeente Tilburg

²⁹ Binnen Kinderstad is het beleid dat ouders altijd gevraagd wordt een ouderverklaring in te vullen waarin het opleidingsniveau aangegeven wordt. Dit gebeurt op vrijwillige basis en ouders hoeven geen kopieën bij te voegen. Deze informatie wordt anoniem als managementinformatie in- en extern gebruikt en niet individueel met locaties gedeeld.

bevindingen van Thebe niet aankomen op de basisschool. De hulpvraag van het kind en het gezin is bij de start op de basisschool daardoor onvoldoende duidelijk. Het gevolg is dat leerkrachten op de basisschool nogal eens opnieuw een diagnose moeten stellen. Vaak is er aansluitend een mondelinge overdracht tussen leidsters/pedagogisch medewerkers en leerkrachten. Dat maakt het voor de leerkrachten op de basisscholen dan wel gemakkelijker zich een beeld te vormen over het kind en zijn onderwijsbehoeften. De intake van de basisschool geeft aanvullende informatie over bijvoorbeeld de thuistaal van het kind, gezinsfactoren en bijzonderheden. Op enkele basisscholen is er een intern begeleider die het initiatief neemt om de informatieoverdracht beter te coördineren.

Samenvattend

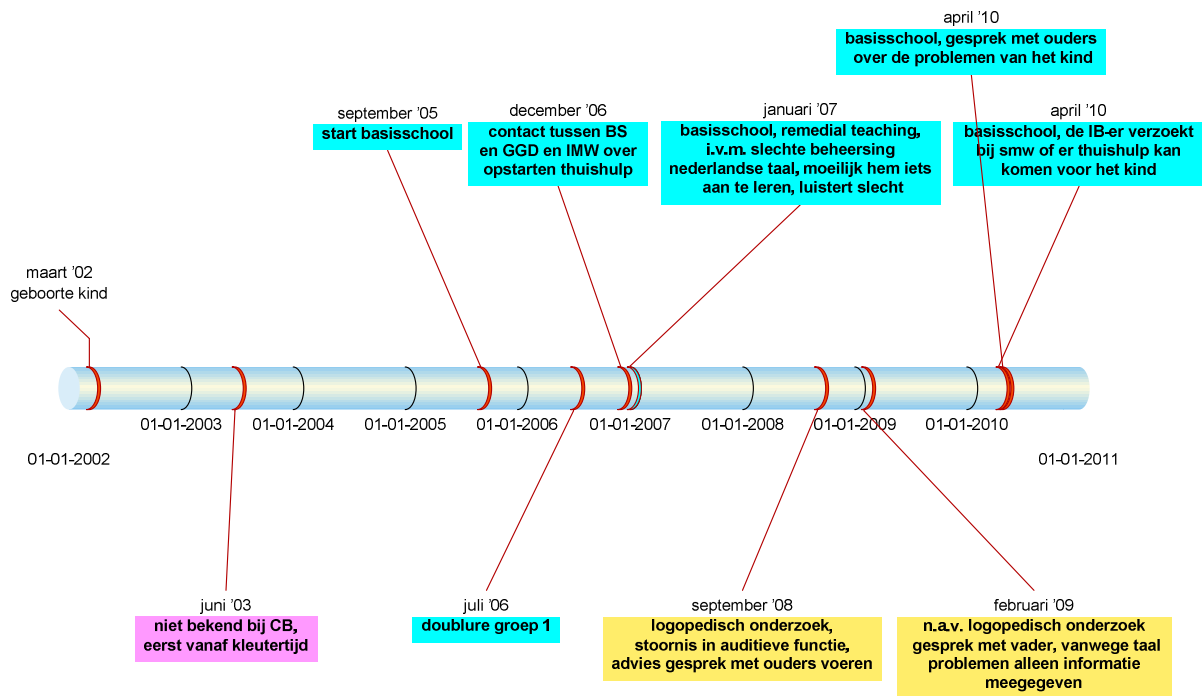
ITJ concludeert dat de gemeente bij de vormgeving van lokaal beleid voor het jonge kind te weinig systematisch aandacht besteedt aan een gedegen analyse van problemen. Hierdoor lopen de verschillende partijen risico vanuit verschillende doelen en ervaringen te werken. Er is te weinig overdracht van kennis en informatie. Ouders, een belangrijke partij, hebben onvoldoende zicht op de problemen van hun kind en worden nauwelijks betrokken bij de aanpak. De taalbarrière is hier vaak de oorzaak van.

Een voorbeeld

Josh is acht jaar oud en heeft een taalachterstand. Als baby is hij met zijn moeder vanuit Marokko naar Nederland gekomen. In het gezin zijn nog vier oudere broertjes en zusjes. In Marokko heeft hij een aantal inentingen gehad, maar verder is hij bij het Consultatiebureau pas bekend vanaf de kleutertijd. Hij heeft geen peuterspeelzaal bezocht en ook geen VVE gekregen, terwijl hij daarvoor wel geïndiceerd was.

Josh werd op 3,5 jarige leeftijd (in september 2005) aangemeld voor de basisschool. Eind 2006 maakt de school zich zorgen om hem en wordt er tussen school, GGD en IMW overlegd of er voor Josh thuishulp kan komen. Uit een afgenomen schooltest begin 2007 blijkt dat Josh de Nederlandse taal slecht beheerst, dat hij niet goed luistert en dat het moeilijk is hem iets aan te leren zoals bijvoorbeeld vormen en kleuren. Hij blijft zitten in groep 1. Zijn ouders zijn het hier mee eens. Uit een logopedisch onderzoek in 2008 blijkt, dat er een stoornis is in de auditieve functie, met zijn ouders zou hierover een adviesgesprek moeten plaatsvinden, dit gesprek vindt echter pas in februari 2009 plaats. De vader komt tijdens dit gesprek zonder tolk, hierdoor kan men hem alleen een formulier meegeven waarop aangekruist staat wat er voor Josh nodig is.

In april 2010 is er tussen school en de ouders van Josh een gesprek waarbij de problemen aan de orde komen: Josh moet beter leren luisteren, er moet samen met hem gelezen worden en de school gaat leswerk mee naar huis geven. Daarnaast wordt bij SMW door de intern begeleider van school geïnformeerd of er voor Josh thuishulp kan komen.



4.2 Samenwerking en afstemming

Er is veel in beweging in de stad

De gemeente Tilburg heeft hoge ambities om de achterstanden bij (jonge) kinderen weg te werken. Er zijn veel projecten uitgezet. *“Er zijn te veel plannen die we allemaal tegelijkertijd gerealiseerd willen zien”*, volgens deelnemers aan de versnellingskamer. De gemeente constateert zelf ook dat er sprake is van overlap in bijvoorbeeld het aanbod aan opvoedingsondersteuning en jeugdhulpverlening en dat er een betere regie moet komen³⁰. De gemeente zoekt in de verschillende beleidstrajecten, ook voor de achterstandsbestrijding van het jonge kind, voortdurend naar afstemming en een integrale aanpak. ITJ constateert dat verschillende thema's uit het lokale beleid in elkaar grijpen. Preventief jeugdbeleid is de verbindende schakel van waaruit de afstemming en samenwerking met relevante partners wordt geregeld. De LEA-agenda, het brede-school beleid en de VVE-agenda staan hier nauw mee in verband. Ook voor het lokale taalbeleid (schakelklassen), dat vanuit de LEA-agenda wordt geïnitieerd, zoekt de gemeente doorlopend naar relaties. Soms met tegengas uit het veld, zoals bij de vorming van jeugdnetwerken tot zorgadviesteams. ITJ constateert dat het de gemeente echter niet altijd lukt om met de beoogde integrale aanpak daadwerkelijk grip te krijgen op de oplossing van de problematiek. Het beleid wordt op uitvoerend niveau niet altijd concreet uitgevoerd zoals bedoeld en er is onvoldoende afstemming van het lokale beleid op het beleid van de verschillende instellingen.

Veel afstemming in de wijk

In de versnellingskamer geven deelnemers het volgende aan: *“Ketenaanpak en communicatie werken in de samenwerking”* en *“Het kennen van elkaars aanbod en professionele uniformiteit in taal werkt positief binnen de samenwerking”*.

Professionals die in de Tilburgse wijken werken, zijn gewend om met elkaar om de tafel te gaan. Op stedelijk niveau zijn er voldoende overlegvormen, en in de buurten en wijken weten professionals elkaar doorgaans ook te vinden. ITJ constateert dat het georganiseerd overleg er nog niet toe leidt dat het jonge kind aantoonbaar beter presteert. De mate waarin de samenwerking vorm krijgt en de intensiteit ervan verschillen per wijk. De wijze waarop de gemeente Tilburg dit faciliteert speelt hierbij een rol. Zo worden impuls wijken - bijvoorbeeld in Tilburg-Noord - zwaarder gesubsidieerd dan wijken waar de achterstanden geringer zijn. In minder zware wijken zijn echter ook problemen. De nood is in een aantal gevallen hoog, juist als zich achterstanden bij individuele kinderen voordoen.

Samenwerking verloopt in deze wijken, noodgedwongen, meer ad hoc. De kwaliteit van de samenwerking is hier vaker van personen afhankelijk, zo constateert ITJ.

De gemeente blijkt nog onvoldoende in staat om antwoord te geven op essentiële vragen: hoe effectief is de samenwerking in de verschillende wijken? Is er nog winst te behalen? Is er een goede ketenregie tussen basisinstellingen? Bestaat er een systematische routine in het delen van informatie? Is er aandacht voor de (gezins)omstandigheden van het jonge kind en wordt deze informatie gedeeld? Zijn

³⁰ Uit: Nota opvoedingsbeleid gemeente Tilburg.

doorlooptijden en wachttijden bij ieder bekend, worden ze minder? Bestaan er goede praktijkvoorbeelden?

Effectiviteit van Jeugdnetwerken 12-min

De elf jeugdnetwerken vervullen al lange tijd een centrale rol in de Tilburgse wijken. Ze vormen een vrij stabiel buurtoverleg van professionals op vindplaatsen en tweedelijns voorzieningen. Het uitgangspunt is informatie delen om problemen met kwetsbare (ook jonge) kinderen en hun gezinnen op te lossen. De coördinatie ervan is door de gemeente ondergebracht bij het IMW. In de versnellingskamer zeggen professionals: *"Jeugdnetwerken werken, omdat nagenoeg ieder die signaleert om de tafel zit en afspraken maakt over wie welke acties zal inzetten"*, *"Het jeugdnetwerk biedt korte lijnen"* en *"In de jeugdnetwerken geldt: ons kent ons, er zijn heldere procedures"*.

De gemeente wil deze netwerken ombouwen tot veertien zorgadviesteams 12-min. Deelnemers van de versnellingskamer plaatsen hier kanttekeningen bij. Zij vrezen voor meer bureaucratie.

Uit dossieronderzoek van multiprobleemgezinnen blijkt dat de coördinator van het jeugdnetwerk de casusregie uitvoert. In enkele gevallen komt een mininetwerk bijeen om tot een gedeelde probleemanalyse of aanpak te komen. Dit zijn goede pogingen om tot één kind, één plan te komen. ITJ trof geen gerichte gezinsplannen in de dossiers³¹ aan met daarin een aanpak voor alle kinderen in dat gezin (één gezin, één plan). ITJ constateert dat de aanpak van deze trajecten erg arbeidintensief is en dat het lang duurt voor informatie tussen voorzieningen op elkaar is afgestemd en de ouders meewerken. Ook wachtlijsten, privacyregels en handelingsverlegenheid bij professionals zijn van invloed. Dit ontmoedigt professionals: *"Niemand heeft het lef maatregelen te nemen; ouders krijgen veel ruimte. Dossiers lopen soms al zeven jaar. Een strakker en duidelijker begeleidingstraject is nodig, dat voorkomt het weglekken van energie. Als ouders niet meewerken krijg je weinig gedaan. Te veel is vrijwillig. Vaardigheden om met deze weerstanden om te gaan ontbreken bij de hulpverlener. Er is soms sprake van non-bereik bij ouders. Ouders zien het probleem zelf niet."*

ITJ constateert dat in de dossiers van de geselecteerde kinderen van afzonderlijke basisinstellingen weinig gerichte begeleidingsplannen waren opgenomen. Dat geldt zowel voor de jeugdgezondheidszorg en de peuterspeelzalen als voor de basisscholen. Wel staan incidenteel losse maatregelen benoemd. Incidenteel heeft ITJ enkele handelingsplannen in de basisschool aangetroffen, vooral bij de vijfjarigen op één taalonderdeel. Binnen de peuterspeelzalen van Kinderstad wordt niet gewerkt met individuele begeleidingsplannen. Waar nodig sluit Kinderstad aan bij begeleidings- of hulpverleningsplannen van professionele zorginstellingen. In geen van de gevallen trof ITJ een doorgaande lijn in de aanpak aan.

³¹ Het gaat om dossiers van basisscholen, Kinderstad, Thebe en GGD Hart voor Brabant.

Bereik doelgroep nul- tot en met zesjarigen

De gemeente heeft met de partners de afspraak dat de typering van de onderwijs- gewichtenregeling wordt gehanteerd voor het aanduiden van de doelgroep³². Sinds kort hebben gemeentes de ruimte om ook VVE aan te reiken aan andere dan doelgroepkinderen. Ook de gemeente Tilburg gaat hier gebruik van maken. De kerngroep blijft echter de potentiële onderwijsachterstandendoelgroep: kinderen van laagopgeleide ouders.

Hoewel alle partijen volgens afspraak zouden moeten werken met dezelfde criteria, ontleend aan de gewichtenregeling, slagen ze er onvoldoende in om de doelgroep in kaart te brengen. Het gaat om professionals van jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzalen³³ en kinderdagverblijven. Basisscholen slagen er beter in vanwege de wettelijke gewichtenregeling, die ze met ouders moeten bespreken. De opleidingsgraad van de ouders wordt niet altijd actief als criterium gebruikt om achterstanden te indiceren. Wel spreken de betrokken professionals in de dossiers geregeld over een achterstand in taal, in sociaal-emotionele ontwikkeling of in de thuissituatie. Criteria die daarbij gebruikt worden verschillen echter per organisatie. Tijdens de interviews geven meerdere professionals aan dat het in beeld brengen van de opleidingsgraad van de ouders bij de kennismaking in de praktijk moeizaam werkt. Dat komt bijvoorbeeld door schaamte (bij ouders en professionals) of taalbarrières. Lokaal slaagt de gemeente er daarom niet in om op basis van de eigen criteria in beeld te brengen hoe groot de feitelijke doelgroep nul- tot zesjarigen is. Ze gaat niet systematisch na hoe het staat met de uitvoering en vraagt niet consequent verantwoording aan de deelnemende basisvoorzieningen. Uit gesprekken met de gemeente, maar ook met professionals, blijkt dat de professional veelal op basis van kindkenmerken beoordeelt of er sprake is van een achterstand, en niet (alleen) vanuit het opleidingsniveau van de ouders. Niet alle overwegingen komen in het dossier terecht.

Niet alle relevante informatie over kwetsbare kinderen wordt overgedragen

Alle deelnemende partijen van het lokale VVE-beleid zijn verplicht om te zorgen voor een goede informatieoverdracht van kindgegevens. In de praktijk gebeurt dit voor de twee- tot vierjarigen door een geregelde mondelinge informatie-uitwisseling vanuit Thebe (het consultatiebureau) naar de leidsters/pedagogisch medewerkers van de VVE-peuterspeelzaal. ITJ constateert dat de frequentie van deze informatie-uitwisseling varieert. Dit hangt af van de mate waarin wordt samengewerkt. Het consultatiebureau geeft, zodra de kinderen vier jaar zijn, daarnaast haar informatie met de dossiers door aan de GGD. De jeugdartsen en de sociaal verpleegkundigen JGZ informeren op hun beurt de basisscholen. Dat gebeurt in ieder geval als er contacten zijn over de screening van de vijfjarigen en in enkele gevallen, bij intensievere samenwerking, frequenter. Op basisscholen waar de GGD structureel participeert in intern zorgoverleg, worden scholen goed geïnformeerd. Op menige basisschool geven de leerkrachten echter aan dat ze te weinig of te laat informatie krijgen over de sociaal medische achtergronden van kinderen met een achterstand en hun gezinnen. Zij hebben het idee dat informatie achterblijft, blijft hangen bij een functionaris of te traag bij hen komt. Het hindert ze in een effectieve probleemaanpak.

³² zie ook nota VVE gemeente Tilburg 2009 en het VVE rapport Inspectie van het onderwijs, 2010.

³³ Bij Kinderstad is het beleid dat ouders altijd wordt gevraagd een ouderverklaring in te vullen.

De peuterspeelzaal informeert de ouder en/of de basisschool met een standaard overdrachtsformulier. Aanvullend vindt een mondelinge overdracht plaats die per locatie verschilt. Informeel gebeurt het vaak tussendoor als de peuterspeelzaal in hetzelfde gebouw zit en formeel als er een structureel overleg voor gepland is. Vooral bij peuterspeelzalen die niet met een specifieke basisschool samenwerken, hapert de informatie-overdracht en is het vaak de intern begeleider (IB-er) van de basisschool die met terugwerkende kracht informatie ophaalt.

ITJ signaleert uit de dossieranalyse dat een aantal dossiers incompleet is. Informatie over de mate van (taal)achterstand ontbreekt, het is niet altijd duidelijk welke zorg geboden is en ook ontbreekt geregeld achtergrondinformatie over het kind en zijn gezinscontext.

Leidsters/pedagogisch medewerkers van de peuterspeelzaal hebben weinig informatie van het consultatiebureau vastgelegd in de overdrachtsformulieren die vanuit de peuterspeelzaal naar de basisschool gaan. De informatie van het consultatiebureau komt daardoor op een aantal basisscholen slecht door en wordt pas gecompenseerd als de GGD de screening voor de vijfjarigen verricht. Het kind zit dan al een halfjaar tot een jaar op de basisschool. Vanuit privacyoverwegingen wordt de informatie vaak alleen mondeling doorgegeven.

Ook signaleert ITJ dat de beschrijving van de overdracht van de peuterspeelzaal naar de basisschool niet altijd voldoende inzichtelijk is voor derden en dat deze incompleet is. In de overdrachtsformulieren zijn weliswaar drie observatiemomenten opgenomen over de staat van de (taal)ontwikkeling van elke vierjarige die naar de basisschool gaat, maar objectieve criteria zijn niet vastgesteld.

In de versnellingskamer stellen deelnemers dat ouders serieus genomen moeten worden en te allen tijde geïnformeerd moeten worden over de ontwikkeling van hun kinderen. Als sprake is van een (taal)achterstand moet dat volgens hen open en transparant gebeuren. Deze mening wordt gedeeld door andere professionals.

Persoonlijke invulling informatieoverdracht

Leidsters/pedagogisch medewerkers zijn geneigd positief te schrijven over de ontwikkeling van de kinderen. Zij geven aan dat ze kinderen niet te vroeg een stempel mee willen geven. Ook hebben leidsters/pedagogisch medewerkers bij deze overdracht vrijwel niets opgenomen over specifieke zorg en begeleiding die op de peuterspeelzaal heeft plaatsgevonden. Op de vraag waarom deze informatie zo summier is, zeggen de leidsters/pedagogisch medewerkers dat veel informatie aanvullend mondeling wordt overgedragen, dat informatieoverdracht via de ouders moeizaam verloopt of dat ze inschatten dat de kansen van het kind beter gebaat zijn met summier informatie. Kinderstad geeft aan dat de peuterspeelzalen geen specifieke (individuele) zorg en begeleiding bieden maar ontwikkelingsgerichte (groeps) opvang.

Kinderstad en de schoolbesturen

Kinderstad exploiteert 60 procent van de kinderdagverblijven in de gemeente Tilburg. De organisatie werkt gericht aan een kwaliteitsverbetering van haar voorzieningen. Zo is er een pedagogisch programma voor alle Kinderstad instellingen: *'het Pedagogische Kookboek'*. Een door Kinderstad ontwikkelde methode van ontwikkelingsgericht werken met een activiteitenaanbod in de groepsopvang. Dit programma is gebaseerd op een gefundeerde visie op het jonge kind en de begeleiding ervan. Vanuit deze visie en missie heeft Kinderstad in 2009 een interne zorgstructuur ontwikkeld. Deze interne zorgstructuur, waar de intern kindgerichte overleggen (IKO) een onderdeel van zijn, sluit aan bij de werkwijze op basisscholen met zorgteams en de ZAT-structuur van de gemeente. Eind 2009 heeft Kinderstad een vernieuwd intern kind observatie-instrument ontwikkeld en geïntroduceerd voor al de werksoorten. Daarbij heeft Kinderstad ook nadrukkelijk benoemd hoe de privacyregeling van ouders gerespecteerd wordt en hoe informatie van VVE-peuterspeelzalen wordt doorgespeeld naar derden, waaronder de basisschool.

ITJ signaleert op verschillende locaties knelpunten in deze kwaliteitsslag. Zo blijkt dat op de eigen locatie de pedagogisch medewerkers zich de uitgangspunten en het beleid nog onvoldoende eigen hebben gemaakt. De continuïteit van overdracht van gegevens naar de basisschool kan hierdoor in het geding komen. Daarbij is het de vraag of er in dit stadium al voldoende draagvlak is bij de pedagogisch medewerkers en de betrokken basisscholen. Sommige pedagogisch medewerkers geven aan nog in een spagaat te verkeren voor wat betreft het observatie-instrument en de overdracht naar school. ITJ constateert dat verdere implementatie en inbedding aandacht vragen.

Jeugdgezondheidszorg belast met informatieoverdracht

Zowel vanuit Thebe als vanuit de GGD, maar ook vanuit de peuterspeelzalen en basisscholen, komen signalen dat de jeugdgezondheidszorg er op een aantal locaties niet goed in slaagt informatie tijdig over te dragen aan de peuterspeelzalen of basisscholen. Dit gaat ook op voor de mondelinge overdracht tussen Thebe en de GGD. De sociaal verpleegkundige JGZ is bovendien door bezuinigingen niet (meer) in staat op alle scholen aan het interne zorgteam deel te nemen³⁴. Daar komt bij dat de huidige registratiesystemen verschillend zijn. Dit overdrachtsprobleem doet zich niet alleen voor in wijken waar nog weinig extra facilitering is vanuit de gemeente, bijvoorbeeld de Reeshof. Het doet zich ook voor in achterstandswijken waar jeugdgezondheidszorg ruimer bedeed is. Zo komen in Tilburg-Noord instellingen er in een aantal gevallen niet of nauwelijks aan toe alle kwetsbare jonge kinderen en hun gezinnen tijdig door te spreken. In de versnellingskamer geven deelnemers aan: *"Door de cumulatieve problemen kan Thebe niet alle risico-kinderen bespreken, maar alleen de zwaardere gevallen."* Uitvoerders op de peuterspeelzaal of op de basisschool en het schoolmaatschappelijk werk compenseren dit gemis door vaak opnieuw informatie via de ouders of derden te achterhalen. In een aantal wijken lukt het de jeugdgezondheidszorg echter wel informatie te delen en samen oplossingen

³⁴ Het voornemen is om per 1 januari 2011 iedere basisschool in de gemeente Tilburg recht te geven op deelname van de sociaal verpleegkundige aan het intern zorgoverleg. Het gaat om een minimum van 18 uur per schooljaar voor de niet-risicoscholen, oplopend tot 70 uur per schooljaar voor scholen in de impuls wijken.

voor de problemen te realiseren bij gesignaleerde achterstanden. ITJ constateert dat het van belang is dat de gemeente hier meer zicht op krijgt.

Schoolmaatschappelijk werk verricht een brugfunctie

Basisscholen ervaren veel steun van schoolmaatschappelijk werkers in de aanpak van (taal)achterstanden bij jonge kinderen en hun ouders. De inzet van schoolmaatschappelijk werk heeft echter wel een risico: er kan alleen hulp worden geboden als ouders daarom zelf vragen. Gezinnen met grote problemen zullen dat niet snel doen. Een ander aandachtspunt is de samenwerking tussen schoolmaatschappelijk werk en de sociaal-verpleegkundige JGZ. ITJ constateert dat er niet altijd een goede taakafbakening is, in het bijzonder waar het gaat om opvoedingsondersteuning. De afstemming lukt wel als werkers goed op elkaar ingespeeld zijn.

Afstemming en logopedisten

De peuterspeelzalen, maar vooral ook de basisscholen zijn aangewezen op logopedische hulp via de zorgverzekering. ITJ signaleert dat scholen leunen op de logopedische screening die vanuit de GGD plaatsvindt bij de vijfjarigen. Deze signalering vormt vaak –via de huisarts- een opmaat naar externe begeleiding van een zelfstandig gevestigde logopediste. Vaak is het voor de school een eerste aanvullende ondersteunende maatregel om de (taal)achterstand van het kind voor ouders bespreekbaar te maken en aan te pakken. ITJ signaleert dat een stevige inbedding van logopedische expertise in de aanpak van (taal)achterstanden een onderbelicht gebied is.

Samenvattend

De hoeveelheid projecten in Tilburg is groot en leidt tot overlap, bijvoorbeeld bij opvoedondersteuning of in de jeugdhulpverlening. De jeugdnetwerken vormen een gewaardeerd, structureel buurtoverleg in verschillende wijken, maar werken niet altijd volgens de één gezin één plan-gedachte. Er is nog onvoldoende relatie met de jeugdnetwerken 12-min, het signaleringssysteem Zorg voor Jeugd en het CJG.

De criteria die de gemeente wil hanteren voor doelgroepkinderen zijn niet voor iedereen duidelijk of hanteerbaar. Uitvoerders geven aan dat ze de doelgroep willen verbreden naar kinderen met een (taal)achterstand en kinderen van risicogezinnen. Ook de IvhO pleit hiervoor in haar VVE-nota. De gemeente gaat hiermee aan de slag.

In de kinddossiers zijn vrijwel geen gerichte plannen van aanpak opgenomen. Van een doorgaande lijn in de zorg en begeleiding is binnen en tussen de instellingen geen sprake.

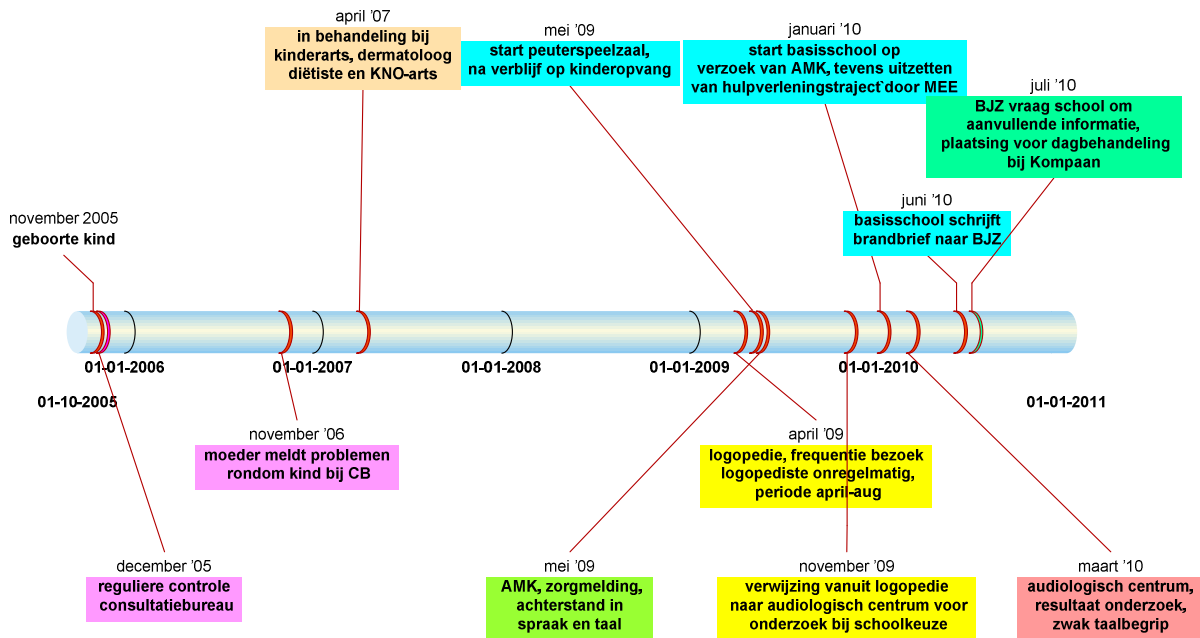
Kennis over de ontwikkeling van het kind gaat soms verloren doordat onvoldoende of geen informatieoverdracht plaatsvindt. Ook de privacyregels en taalbarrières vormen hierin een belemmering. Voor ouders is ook niet altijd helder hoe men omgaat met de informatie die over hun kind wordt vastgelegd of doorgespeeld.

Een voorbeeld

Hanro is vier jaar oud en woont samen met zijn moeder, er is geen contact met de vader. Tijdens de eerste contacten met het consultatiebureau geeft de moeder al aan dat er problemen met Hanro zijn, zij bespreekt dit ook met de huisarts en zij wordt uiteindelijk door de huisarts verwezen naar een kinderarts. Uit latere contacten met het consultatiebureau blijkt, dat er achterstanden in spraak en taal zijn en daarnaast gedragsproblemen, plaatsing op het speciaal onderwijs wordt overwogen.

Hanro heeft eerst op een kinderdagverblijf gezeten en is in mei 2009 naar de peuterspeelzaal gegaan, daar is hij vaak afwezig geweest en ook vaak ziek. Hij is onder behandeling van een kinderarts, dermatoloog, diëtiste en KNO-arts. Daarnaast heeft hij al sinds 2009 logopedie omdat er taal- en spraakachterstand is. Door de logopediste wordt een spraak-taalachterstand van anderhalf tot twee jaar geschetst.

De contacten van de peuterspeelzaal en het consultatiebureau met de moeder verlopen moeizaam, afspraken worden door haar vergeten. Dit leidt in mei 2009 tot een melding bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Via de vertrouwensarts van het AMK wordt Hanro in januari 2010 op de basisschool aangenomen, hij volgt hier gedurende 2 dagdelen onderwijs en krijgt daarnaast twee maal per week extra hulp. De school neemt een eigen verantwoordelijkheid en probeert de geboden zorg in beeld te brengen. Met het psychologische en motorische onderzoek in 2010 bij het audiologisch centrum wordt gekeken welke schoolkeuze voor hem het beste zou zijn. Eind april 2010 wordt uit het onderzoek duidelijk, dat speciaal onderwijs voor Hanro het beste zou zijn.



4.3 Participatie en draagvlak

Beleid en uitwerking staan te ver van elkaar af

De gemeente laat zich over het lokale beleid adviseren door de vertegenwoordigers van de organisaties in de verschillende overlegorganen. Daarnaast is er overleg met subsidierelaties. Desondanks wordt het beleid in de praktijk nog niet uitgevoerd zoals het in de nota's beschreven staat. In het veld worstelt menig professional met de vertaalslag van de lokale beleidskaders naar de concretisering ervan in de wijk, in de eigen organisatie en in de onderlinge samenwerking. Ook is het ITJ niet duidelijk geworden of er voldoende draagvlak is voor het vastgestelde beleid bij de professionals.

Informatie vanuit de gemeente en gemaakte afspraken door de betreffende instellingen worden niet altijd goed doorvertaald naar de uitvoerders. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de positie van de stichting Brede School Tilburg (BST) en haar taakstelling bij het realiseren van VVE op de brede scholen. Welke ruimte wordt de BST geboden? Heeft de BST zeggenschap over de doorgaande lijn van VVE, afgezet tegen de verantwoordelijkheden van Kinderstad en de afzonderlijke schoolbesturen? Het geldt ook voor het doorvertalen van het beleid van de betrokken vertegenwoordiger van de instelling naar hun uitvoerders in de wijk. Zo signaleerde ITJ onduidelijkheid bij pedagogisch medewerkers van Kinderstad: in hoeverre moet het vernieuwde observatie-instrument van Kinderstad wel of niet gebruikt worden? Ook voor betrokken basisscholen blijkt dit bij navraag onbekend. Bij de inrichting van de externe zorgstructuur constateert ITJ eveneens veel onduidelijkheid in het veld. Voor een deel is deze onduidelijkheid te herleiden naar communicatie tussen gemeente en vertegenwoordigers van de verschillende instellingen, tussen deze vertegenwoordigers en hun achterban en tussen gemeente en veld. Voor de zomervakantie in 2010 wisten geïnterviewde uitvoerders niet meer wat de koers in Tilburg was rondom de externe zorgstructuur in de wijk. Ze hadden verschillende vragen: verdwijnen de jeugdnetwerken, terwijl ze goed functioneren? Houd ik mijn extra uren als sociaal verpleegkundige JGZ nog voor lichte pedagogische advisering en deelname aan het zorgteam? Houd ik mijn uren als schoolmaatschappelijk werker? Hoe kunnen wij de kinderen van nul tot zeven jaar helpen om hun achterstand weg te werken terwijl de subsidie inkrimpt en een goed lopend netwerk wegvalt? Pas nadat de uitvoerders zelf navraag deden in de eigen instelling werd duidelijk dat de gemeente zich intensief bezighield om een infrastructuur te reorganiseren rondom de externe zorg in en om de school. Volgens de gemeente is hier ondertussen op geïnvesteerd en is het draagvlak vergroot.

Participatie en betrokkenheid van ouders

In de versnellingskamer werd geconstateerd dat er nog veel winst te behalen is bij het betrekken van ouders bij de problemen van hun kind. Wat is hun kijk op de zaak? Wat kunnen en willen ze zelf bijdragen aan de oplossing? Professionals vinden het soms moeilijk om problemen aan te kaarten met ouders die slecht Nederlands spreken, sociaal minder redzaam zijn, zorg mijden of nog niet accepteren dat er met hun kind iets aan de hand is. Toch streven instellingen er altijd naar om ouders te

betrekken bij gesignaleerde achterstanden of te vragen naar mogelijke risico's in hun thuissituatie. In de praktijk gebeurt het echter niet altijd.

Samenvattend

ITJ constateert dat niet in alle gevallen de verschillende partners in het veld tijdig en blijvend betrokken zijn bij de ontwikkeling en vaststelling van het beleid, ondanks de vele lokale overlegvormen. De in- en externe communicatie schiet hierin tekort. Dit geldt voor zowel de communicatie vanuit de gemeente naar de instellingen als de doorvertaling van de instellingen naar de uitvoerders. Het bemoeilijkt het draagvlak voor het te voeren beleid. Instellingen pleiten ervoor ouders altijd te betrekken bij de problemen die ze signaleren bij hun kind. In de praktijk slagen uitvoerders hier niet altijd in. Ouders spelen hier zelf ook een rol in. Alle actoren geven aan dat de participatie van ouders essentieel is voor een effectieve probleemaanpak.

4.4 Sturen op resultaat

In Tilburg zijn veel instellingen betrokken bij de aanpak van (taal)problemen bij jonge kinderen. Veel lokaal- en instellingsbeleid is hiervoor ontwikkeld. Van belang is dat de inspanningen van de verschillende instellingen gericht zijn op het gemeenschappelijke resultaat, dat het beleid en de effecten ervan worden geëvalueerd en dat het beleid wordt geborgd. Het resultaat moet zijn dat kwetsbare kinderen daadwerkelijk beter leren in groep 3 en goed voorbereid naar school gaan.

Beleid is er, nu de regie nog

De gemeente Tilburg slaagt er goed in beleid te ontwikkelen om (taal)achterstanden bij jonge kinderen aan te pakken. Ook ontwikkelt ze voortvarend beleid om de externe zorgstructuur voor Tilburgse kinderen en gezinnen te ontwikkelen. ITJ constateert echter dat de gemeente er nog niet in slaagt om haar algemene richtinggevende beleidsdoelen ook concreet te vertalen naar de door de verschillende instellingen te realiseren doelen. Gevolg is dat instellingen hun eigen interpretaties geven aan deze algemene doelen en opdrachten en dat de gemeente te weinig stuurt om de gewenste resultaten te bereiken.

Hoge ambities, nu nog concrete doelen

In de verschillende beleidsnotities slaagt de gemeente er niet genoeg in haar algemene doelen te vertalen naar specifieke, meetbare, acceptabele, resultaatgerichte doelen (SMART-doelen). ITJ constateert dat vrijwel geen doel is vertaald naar concrete prestaties als bijvoorbeeld een verbeterde doorstroom in de basisschool of een hogere uitstroom naar het voortgezet onderwijs. Een gevolg hiervan is dat de gemeente niet zichtbaar kan maken dat het jonge kind met een (taal)achterstand beter voorbereid naar school gaat en beter presteert in groep 3 en de andere groepen van de basisschool. De gemeente kan weinig tot geen concrete resultaten laten zien, behalve dat ze in 2010 een bereik heeft van 70 procent doelgroeppeuters voor VVE. Wat het effect hiervan is op de (taal)ontwikkeling van deze kinderen kan de gemeente niet verantwoorden.

Monitoring en evaluatie onderbelicht

ITJ constateert dat de evaluatie van het beleid onderbelicht blijft. Monitoring van uitgevoerd beleid vindt weinig systematisch plaats en beleid wordt weinig op effecten gemeten. In een cyclisch beleidsproces van de gemeente heeft de huidige aanpak nadelige consequenties. Nieuw beleid wordt te weinig gebouwd op de positieve en negatieve bevindingen over het gevoerde beleid. Een procesevaluatie ontbreekt en effecten op het niveau van verbeterde leerprestaties van kinderen blijven onderbelicht. En dat terwijl de ambitie van het college zo hoog ligt: "*Sociale stijging van elke jongere*".

Weinig inzicht in kwaliteit samenwerking

Omdat het lokale beleid in Tilburg onvoldoende gemeten wordt, heeft de gemeente te weinig inzicht in de kwaliteit van de ketensamenwerking en de effecten ervan voor de oplossing van de (taal)achterstanden bij jonge kinderen. Gevolg is dat het voor de gemeente en de samenwerkende instellingen niet goed mogelijk is uitgevoerd beleid goed te borgen. Feitelijk ontbreekt het inzicht in goede praktijken. Het borgen ervan is daardoor nu vooral aangewezen op gedrag van individuen of samenwerkende instellingen.

Samenvattend

ITJ constateert dat de gemeente Tilburg er nog niet in slaagt haar ambities te concretiseren in resultaatgerichte doelen. Ketens en instellingen worden weinig aangesproken op het realiseren van beoogde algemene doelen. Systematische evaluatie ontbreekt veelal en nieuw beleid bouwt te weinig voort op positieve en negatieve bevindingen. Systematische tevredenheidsmetingen ontbreken, effecten op het niveau van het jonge kind worden niet gemeten en een lokale monitor ontbreekt. Het blijft gissen wat het individuele jonge kind met (taal)achterstand uiteindelijk is opgeschoten is met de Tilburgse aanpak.

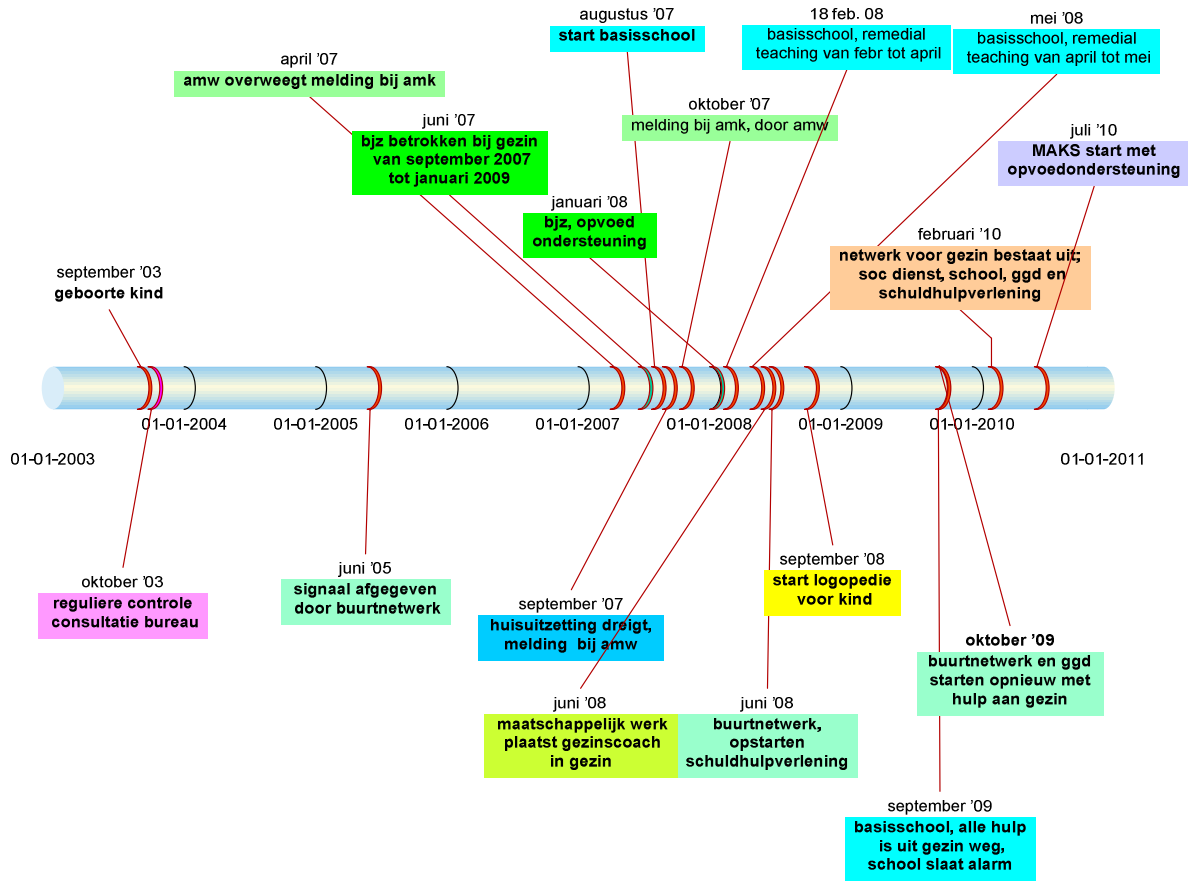
Een voorbeeld

Selena is zeven jaar en zit in groep 3 van de basisschool en zij heeft hieraan voorafgaand op de peuterspeelzaal van dezelfde school gezeten. Het meisje heeft een taalachterstand.

De ouders van Selena zijn gescheiden. Er is nog een broertje en een zusje in het gezin. Moeder voedt de kinderen alleen op. Moeder is van allochtone afkomst maar spreekt vloeiend Nederlands. Met de kinderen wordt ook Nederlands gesproken. Wel wordt er naar televisieprogramma's gekeken in de moedertaal van de moeder omdat de moeder van mening is dat de kinderen ook haar taal moeten leren. Het meisje wordt door het consultatiebureau als een vrolijke en actieve peuter omschreven. De peuterspeelzaal wist van (financiële) problemen binnen het gezin, de betrokkenheid van het algemeen maatschappelijk werk en de problemen rondom de sociaal emotionele ontwikkeling van het kind, de motoriek en het gedrag. Wanneer de peuterspeelzaal in september 2007 hoort van een mogelijke huisuitzetting wordt het buurtnetwerk van het algemeen maatschappelijk werk ingeschakeld. De slecht verzorgde indruk van het kind leidt uiteindelijk tot een melding bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). De moeder wordt verwezen voor hulp naar Bureau Jeugdzorg en gedurende de periode september 2007 tot en met januari 2009 is er onder andere opvoedondersteuning in het gezin. Door het algemeen maatschappelijk werk is er vanaf juni 2008 een gezinscoach in het gezin. En het buurtnetwerk biedt in juni 2008 hulp bij de schuldhulpverlening. De taalachterstand van het meisje wordt op de basisschool in de periode februari-april 2008 en april-mei 2009 door middel van Remedial Teaching aangepakt.

De ingezette hulp is op een gegeven moment uit het gezin verdwenen maar nadat de basisschool hierover aan de bel trekt, wordt de hulp weer opgepakt via het buurtnetwerk en de GGD.

Vanuit bureau MAKS komt nu iemand aan huis om met de kinderen te spelen en daarnaast krijgt moeder ondersteuning in het huishouden.



4.5 Het Centrum voor Jeugd en Gezin

Omdat het CJG een centrale rol heeft in de samenwerking tussen instellingen, dus ook bij de aanpak van taalachterstand bij jonge doelgroepkinderen, besteedt ITJ specifiek aandacht aan het functioneren van het CJG. Het gaat om de positie van het CJG, de bereikbaarheid, het Loket Vroeghulp en de aansluiting met Bureau Jeugdzorg (BJZ) en het onderwijs.

Front office

Het CJG in de gemeente Tilburg bestaat uit een centraal CJG-kantoor en twee inlooppunten, waaronder één in de wijk Reeshof. De gemeente streeft ernaar om acht inlooppunten in de wijken te openen. Het is de bedoeling in de toekomst meer aan te sluiten bij bestaande spreekuren en bij professionals die laagdrempelige contacten hebben met jeugd en ouders. Hiervoor is in beeld gebracht welke spreekuren de verschillende kernpartners zoals GGD, De Twern, IMW en Thebe op dit moment hebben. Tijdens het onderzoek bleek dat de inlooppunten niet druk bezocht werden.

Back office

De gemeente Tilburg werkt momenteel aan het verder vormgeven van het back office. Het gaat dan om de ketens en een persoonsgerichte aanpak bij multiprobleemgezinnen. Men inventariseert wat de vragen en de behoeften zijn om zo het aanbod te actualiseren (wat is er al en wat moet nog worden ingekocht?).

Contact met het CJG

Het contact met het CJG loopt via het front office, telefonisch, via de website en via de inlooppunten. De geïnterviewde ouders waren op een uitzondering na niet bekend met het bestaan van het CJG. Leerkrachten en intern begeleiders vallen volgens eigen zeggen nog gemakkelijk terug op de bestaande en reeds bekende hulpverleners en het Jeugdnetwerk. De bekendheid met het CJG is bij deze groep wisselend. De brede scholen werken nauw samen met de CJG-wijkcoördinator.

Aansluiting met BJZ en met het onderwijs

BJZ en het CJG hebben met elkaar afspraken gemaakt over de overdracht van gegevens. Zo hoeven ouders niet telkens hun verhaal te vertellen. BJZ is (niet fysiek) vertegenwoordigd in het CJG. Er loopt momenteel een pilot waarbij het CJG de intake overneemt van BJZ.

De samenwerkingspartners uit het CJG nemen deel aan de jeugdnetwerken (de toekomstige zorgadviesteams 12-min). Het schoolmaatschappelijk werk en de jeugdgezondheidszorg vormen de linking pin.

Het Loket Vroeghulp, kind en jeugd

Good practice in Tilburg is het 'Loket Vroeghulp kind en jeugd' dat onderdeel uitmaakt van het CJG. Het loket vroeghulp biedt informatie, doet onderzoek en verleent hulp bij ontwikkelingsproblemen van kinderen van nul tot zeven jaar in de regio Midden-Brabant. In het Loket Vroeghulp werkt een

kernteam dat bestaat uit een kinderarts, een psycholoog, een jeugdarts, een fysiotherapeut, een logopedist, een orthopedagoog, een revalidatiearts, een medewerker van Bureau Jeugdzorg, een schoolmaatschappelijk werker en een consulent van de stichting MEE. Een coördinator van het loket Vroeghulp heeft de functie van casemanager. Ouders en professionals weten het Loket Vroeghulp goed te vinden.

Samenvattend

De gemeente Tilburg werkt er hard aan om naast het centrale CJG inlooppunten in de verschillende wijken te organiseren. Ouders en jongeren worden nog te weinig bereikt. Ook professionals weten de weg naar het CJG nog niet altijd te vinden. Zij zijn wel goed bekend met het Loket Vroeghulp, dat deel uitmaakt van het CJG en maken gebruik van het aanbod van het Loket Vroeghulp. ITJ vindt het Loket Vroeghulp zeker een goed voorbeeld van efficiënte en effectieve samenwerking.

5 Conclusies en aanbevelingen

De twee centrale vragen die ITJ in deze nota wil beantwoorden luiden: "Hoe werken organisaties en voorzieningen samen om de taalachterstand weg te werken bij kinderen van nul tot en met zes jaar met laagopgeleide ouders? En hoe werken ze samen om ervoor te zorgen dat risicokinderen geen taalachterstand ontwikkelen?"³⁵

Om die vragen te kunnen beantwoorden is ITJ nagegaan wat organisaties en voorzieningen precies doen, welke resultaten ze boeken met hun samenwerking en welke knelpunten en succesfactoren er zijn. Er is daarbij gekeken naar vijf aspecten: een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem, samenwerking en afstemming, participatie en draagvlak, sturen op resultaat en de rol van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

In dit hoofdstuk presenteert ITJ eerst een aantal conclusies die voortkomen uit het onderzoek. Deze conclusies worden gevolgd door aanbevelingen aan de gemeente en aan de betrokken instellingen.

5.1 Conclusies

Tilburg maakt serieus werk van het bestrijden van achterstanden. De gemeente is erop gericht om de (taal)achterstanden van kinderen vroegtijdig te signaleren en weg te werken. De resultaten van het onderzoek Goed Voorbereid Naar School in de gemeente Tilburg laten zien dat alle partijen - gemeente, vertegenwoordigers van besturen en uitvoerders van allerlei instellingen - een flink aantal initiatieven heeft genomen om jonge kinderen kansen te geven met succes te starten in groep 3 van de basisschool. De initiatieven komen mede voort uit het gedecentraliseerde Rijksbeleid, dat op maat van Tilburg ontwikkeld en uitgevoerd wordt. Het beleid is doorlopend in ontwikkeling. Er is een verbeteraanpak en er zijn al wat bescheiden successen geboekt met keten- en netwerksamenwerking om (taal)achterstanden te reduceren: een locale overlegstructuur, de vroegsignalering van risicokinderen door de jeugdgezondheidszorg, voor- en vroegschoolse educatie op de peuterspeelzalen en basisscholen, de inzet van schoolmaatschappelijk werk op de basisscholen, de omvorming van jeugdnetwerken 12-min tot zorgadviesteams en de ontwikkeling van een Centrum voor Jeugd en Gezin.

Ondanks deze resultaten zijn er verbeteringen mogelijk op verschillende punten:

1. Inzicht in de aard en omvang van het probleem en in de effecten van het gevoerde beleid.
2. Samenwerking en afstemming.
3. Participatie en draagvlak in het gevoerde beleid.
4. Inzicht in de resultaten.
5. De rol van het CJG.

³⁵ Plan van aanpak ITJ onderzoek Goed voorbereid naar school, november 2009

Hieronder worden deze punten besproken.

1. Er is te weinig inzicht in de aard en omvang van het probleem en in de effecten van het gevoerde beleid

Er is geen specifiek antwoord op de vraag welke concrete problemen er in Tilburg aan de orde zijn. In welke wijken spelen de problemen en hoe groot zijn ze? Uit de lokale nota's is dit niet op te maken. Ook binnen en tussen de instellingen en op casusniveau, bij de aanpak van de (taal)achterstanden van de doelgroepkinderen, ontbreekt het aan overeenstemming in doelen en een gedeelde probleemanalyse. De partijen kunnen dus ook geen gedeelde kijk op de aard en omvang van het probleem ontwikkelen. Daarnaast heeft men weinig zicht op de effecten van het beleid en de aanpak. Om kansen van doelgroepkinderen op school te vergroten is het belangrijk dat de partners vanuit een gemeenschappelijk kader werken aan een gemeenschappelijk doel. Een met elkaar gedeelde aanpak om (taal)achterstanden weg te werken veronderstelt een gedeelde analyse van de aard en omvang van het probleem; het vraagt ook om een gemeenschappelijk doel dat de samenwerkende professionals van de verschillende instellingen met elkaar in de ketensamenwerking verbindt. Bovendien is het van belang dat partijen op de werkvloer het eens zijn over hun inzicht in de specifieke kenmerken van het jonge kind en de aard en omvang van de problemen waarvoor een oplossing moet komen. Er moeten goede afspraken gemaakt worden over wie welk aandeel moet leveren om de (taal)achterstanden op te heffen.

2. Er is te weinig samenwerking en afstemming

Het kind en zijn ontwikkeling kunnen alleen centraal staan als de betrokken instellingen een op elkaar afgestemde, integrale aanpak ontwikkelen. Er zijn veel samenwerkingsvormen, maar de effectiviteit ervan is discutabel. De continuïteit van de samenwerking wordt geregeld gehinderd door te veel of te vaag overleg, overleg met te veel of te weinig mensen of overleg met te weinig concreet effect. Professionals slagen er niet altijd in informatie over kinderen en hun gezinnen adequaat over te dragen, ondanks de afspraken en beschikbare instrumenten. Alle partijen streven wel naar een doorgaande lijn in de probleemaanpak, maar in de praktijk zijn er veel belemmeringen. In de wijken werken professionals van de diverse instellingen betrokken samen. Dit doen ze echter veelal vanuit hun eigen instellingsperspectief, context en regelgeving. Dat staat een effectieve samenwerking in de weg. Ook is er nogal wat overlap in overleg en activiteiten. De samenwerking tussen de verschillende instellingen, maar ook tussen de gemeente en de instellingen, kan dus effectiever.

De afstemming van informatie over de ontwikkeling van kinderen vindt grotendeels schriftelijk en mondeling plaats, maar gaat nogal eens verloren wanneer een kind van de ene naar de andere voorziening overstapt. In nogal wat gevallen starten basisscholen met een informatieachterstand. De continuïteit van de ontwikkeling van het kind is hiermee in het geding.

3. De participatie en het draagvlak in het gevoerde beleid kunnen beter

Er is doorlopend aandacht nodig voor draagvlak en participatie. ITJ constateert dat er niet altijd sprake is van een door het veld gedragen visie en een gedegen probleemanalyse van de Tilburgse situatie. Die twee zaken horen wel vooraf te gaan aan een goede beleidsontwikkeling en -uitvoering. Ondanks de vele overlegvormen worden de verschillende partners in het veld niet altijd tijdig en duurzaam betrokken bij de ontwikkeling en vaststelling van het lokale beleid. Het lokale beleid wordt gedragen door de verschillende vertegenwoordigers in de lokale overleggroepen, maar zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering en effectmeting moeten ook de uitvoerders betrokken worden. De gemeente spreekt de instellingen te weinig aan op de effecten van hun samenwerking. Daardoor vragen zij zich niet af in hoeverre de (taal)achterstand bij jonger kinderen daadwerkelijk verbetert door hun inzet. De beleidsvoornemens van de gemeente blijken niet altijd voldoende sturend voor de professionals in de praktijk.

Ook ouders, in het bijzonder moeilijk bereikbare ouders, zijn niet altijd deelgenoot in de aanpak van (taal)achterstanden. Professionals ervaren contacten met deze ouders als arbeidsintensief en moeizaam en hebben niet altijd de benodigde competenties om met hen om te gaan. Ook de privacyregels en gebrek aan medewerking van ouders maken de contacten met de ouders lastig. Tegelijkertijd is de betrokkenheid van ouders wél uitermate belangrijk en geven zij ook zelf aan dat ze serieus genomen willen worden. Zij moeten bij alle stappen en op alle niveaus een rol kunnen spelen.

4. Het ontbreekt aan een goed inzicht in de resultaten

Meetbaar minder taalachterstanden bij jonge kinderen; dat zou voor de gemeente en alle professionals het uitgangspunt moeten zijn. Gemeente en instellingen hebben echter onvoldoende inzicht in de resultaten die daadwerkelijk behaald worden. De taalresultaten worden op lokaal niveau niet gemeten en er is ook geen lokale monitor. Het is dus ook niet mogelijk om met nieuw beleid voort te bouwen op eerder behaalde effecten. De gemeente stuurt de instellingen onvoldoende bij vanuit concrete, tijdgebonden prestatie-indicatoren. Systematische evaluatie ontbreekt veelal. Er is geen systematische borging van gerealiseerd beleid.

Dit is de ideale situatie: gemeentes en instellingen formuleren in hun beleid specifieke meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden doelen. Voor alle betrokkenen gelden concrete prestatie-indicatoren. Het is voor iedereen duidelijk wat het uiteindelijke doel is van het beleid, namelijk het (meetbaar) wegwerken van (taal)achterstanden bij jonge kinderen. Het is helder en voor ieder inzichtelijk welke tussendoelen wanneer door wie bereikt moeten zijn om het einddoel te halen. Dit alles vraagt resultaatgericht monitoren. Het effect is aantoonbaar als de gemeente en instellingen weten hoeveel jonge kinderen er op de Tilburgse peuterspeelzalen en basisscholen beter presteren in hun taalontwikkeling. Hiervoor moet een vooraf bepaalde norm of standaard bekend zijn.

5. Het Centrum voor Jeugd en Gezin is volop in ontwikkeling maar komt nog niet voldoende uit de verf

Het Centrum voor Jeugd en Gezin positioneert zich geleidelijk als centraal knooppunt in de gemeente. Het ontwikkelt zich weliswaar tot een aanspreekpunt voor ouders, maar vooralsnog vooral voor ouders die zelf het initiatief kunnen nemen om hulp te vragen. Bij een grote groep ouders is het CJG nog niet bekend en de afstand tot moeilijk bereikbare ouders en zorgmijders is te groot. De afstemming op de opvoedingsondersteuning in de wijken komt nog niet goed uit de verf, ondanks de pilots die zijn opgezet. Ook de afstemming met de verwijzindex Zorg voor Jeugd, het veiligheidshuis, de jeugdnetwerken 12-min en de relatie tussen front- en backoffice is binnen het CJG nog niet goed geregeld. Ook 'de gereedschapskist' of opvoedingsondersteuning vraagt een verdere verbetering, zoals ook de gemeente al constateerde. Het Loket Vroeghulp is overigens een goed voorbeeld voor effectieve ketensamenwerking.

Het CJG biedt de gemeente bij uitstek de ruimte om de lokale zorgcoördinatie op zich te nemen. Het kan preventief optreden door ouders die daarom vragen opvoedingsondersteuning op maat te geven. Daarnaast kan het CJG curatief de ketencoördinatie voor kind en gezin op zich nemen, als er meer dan twee instellingen in het gezin actief zijn. Een betere aansluiting bij de jeugdnetwerken 12-min en het veiligheidshuis zal het CJG nog verder versterken. Een sterk CJG draagt uiteindelijk bij aan het doel (taal)achterstanden bij jonge kinderen te voorkomen en weg te werken.

5.2 Aanbevelingen

1. Inzicht in aard en omvang van het probleem en in de effecten van het gevoerde beleid

Aanbevelingen aan de gemeente:

- Breng met alle partners in beeld wat de aard en de omvang van de (taal)achterstanden van het jonge kind is. Neem dat als vertrekpunt in het lokale beleid. Werk vervolgens het beleid SMART³⁶ uit voor de afzonderlijke wijken en locaties en monitor de doelen.

Aanbevelingen aan de instellingen:

- Spreek in de benadering van de doelgroepkinderen eenzelfde taal. Maak afspraken over het uniform vastleggen van informatie in de kinddossiers.
- Investeer in een gelijke kijk op (taal)ontwikkeling en (taal)achterstand: stel objectieve criteria vast om te kunnen bepalen of een kind een achterstand heeft. Stem de observatie-instrumenten op elkaar af.
- Monitor de (taal)resultaten op lokaal, wijk- en locatieniveau (bijvoorbeeld op de brede school) aan de hand van de gestelde criteria. Bespreek de resultaten.

³⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

- Wissel gerichter informatie uit als de (taal)ontwikkeling van een kind stagneert. Werk toe naar een gemeenschappelijke diagnose of beschrijving van het probleem. Betrek de gezinssituatie in de analyse.

2. Samenwerking en afstemming

Aanbevelingen aan de gemeente:

- Zorg dat samenwerking bijdraagt aan betere (taal)resultaten bij kwetsbare jonge kinderen. Maak helder wat de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke instellingen is en wat gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Spreek de instellingen daar op aan. Leer van goede voorbeelden in de eigen stad.
- Zorg dat kinderen met (taal)problemen vanuit een bredere definitie dan de huidige doelgroepkinderen in aanmerking komen voor extra maatregelen, zoals VVE gedurende vier dagdelen.
- Bij Zorg voor Jeugd zijn knelpunten gesignaleerd. Los die op, zodat er een verdere ontwikkeling mogelijk is.
- Spreek partners doorlopend aan op de kwaliteit die in hun eigen instelling verondersteld mag worden. Die kwaliteit is een voorwaarde om in ketenverband resultaten te bereiken.

Aanbevelingen aan de instellingen:

- Stroomlijn de signalering en informatieoverdracht tussen de verschillende basisvoorzieningen. Zorg voor goede procedures en protocollen, zodat er geen gaten meer vallen bij de dossieroverdracht tussen de verschillende instellingen.
- Voer een nieuw overdrachtsformulier in, dat met heldere criteria de ontwikkeling van het kind in beeld brengt. Betrek daarin de gezinscontext. Betrek ouders consequent bij de begeleiding en zorg van hun kind. Maak tussen de instellingen onderling afspraken over hoe het contact met de ouders geregeld moet worden. Zorg dat de ouders deze afspraken ook kennen. Werk volgens het één kind één plan-principe en (op termijn) volgens één gezin één plan.

3. Participatie en draagvlak

Aanbevelingen aan de gemeente Tilburg:

- Betrek alle partners tijdig en duurzaam bij het lokale beleid. Spreek vertegenwoordigers aan op de manier waarop zij hun achterban informeren. Verbeter de interne en externe communicatie binnen en tussen de verschillende overlegorganen.
- Vertaal beleid in meetbare doelen en spreek partners aan op hun resultaten.
- Organiseer geregeld een congres, conferentie, kenniskring of workshop voor alle partijen waar het beleidsthema centraal staat. Deel daar ervaringen, kennis en goede praktijken.

Aanbevelingen aan de instellingen:

- Vergroot de vaardigheden van de professionals in het veld, zodat ze (moeilijk bereikbare) ouders gericht kunnen aanspreken en tijdig betrekken bij het wegwerken van (taal)problemen bij hun kinderen.
- Maak gebruik van tolken om ouders te bereiken en te ondersteunen. Maak gebruik van de kennis bij instellingen die taallessen verzorgen en werk met hen samen.

4. Inzicht hebben in en sturen op resultaten

Aanbevelingen aan gemeente en instellingen

- Maak de algemene doelen die in beleidsnota's zijn opgenomen concreet. Formuleer jaarlijks prestatie-indicatoren en monitor daarop. Benut deze informatie in een cyclisch proces: stel het beleid bij op basis van de effecten en borg goede praktijken.
- Benoem als prestatie-indicator de verbetering van de (taal)resultaten voor het Tilburgse jonge kind en monitor daarop.

5. Centrum voor Jeugd en Gezin

Aanbevelingen aan de gemeente

- Verbreed de goede ervaringen die zijn opgebouwd met ketensamenwerking in het Loket Vroeghulp.
- Geef meer bekendheid aan het CJG bij uitvoerders en ouders.
- Ga door met meer vraaggestuurd aan opvoedingsondersteuning werken.
- Organiseer in alle wijken en buurten laagdrempelig CJG inlooppunten.
- Ondersteun professionals structureel in het bieden van snelle en adequate zorgcoördinatie.
- Bouw het front office verder uit en leg een verbinding met de jeugdnetwerken en brede scholen.

5.3 En nu verder

De gemeente heeft al bij aanvang van het onderzoek aangegeven dat ze met de aanbevelingen aan de slag zal gaan. ITJ vraagt de gemeente om samen met betrokken partijen en ouders een concreet plan op te stellen afgestemd op de aanbevelingen van het parallel lopende VVE-onderzoek van de IvhO. Dit plan kan onderdeel zijn van een bestaand uitvoerings- of beleidsplan. ITJ en de stadsinspecteur van de IvhO zullen aan de hand van het plan van aanpak de uitvoering en aanpak de komende twee jaar volgen.