

# **Goed voorbereid naar school in de gemeente Halderberge**

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](http://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 zeer veel moeite weer ingehaald. Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) constateerde reeds in eerdere onderzoeken naar bijvoorbeeld 'Voortijdig schoolverlaten' en 'Kinder mishandeling' 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 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 Halderberge. De doelgroep voor dit onderzoek zijn de 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 instellingen die in deze fase kinderen de kansen moeten 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 voor een gezamenlijke, integrale aanpak om kinderen in Halderberge alle kansen te geven. ITJ heeft er vertrouwen in dat de gemeente Halderberge haar sterke punten zal uitbouwen en de verbeterpunten zal omzetten in actie.

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 kinderen en jongeren. Daarbij kijkt ITJ over de grenzen van instellingen heen en stelt het perspectief van kinderen en jongeren centraal. In de periode maart tot oktober 2010 voerde ITJ in de gemeente Halderberge het onderzoek *Goed Voorbereid naar School* uit. ITJ onderzocht hoe instellingen in Halderberge samenwerken om (taal)achterstanden bij kinderen in de leeftijd nul tot en met zes jaar, die opgroeien bij laagopgeleide ouders, vroegtijdig te signaleren en effectief aan te pakken. Vanuit de toezichtrol doet ITJ op basis hiervan uitspraken over de kwaliteit van samenwerking in Halderberge.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat er in Halderberge op het gebied van de aanpak van (taal)achterstanden bij jonge kinderen al veel in gang gezet en gerealiseerd is. Positief is het gezamenlijk optreden van gemeente en instellingen om van Halderberge een plaats te maken waarin kinderen veilig kunnen opgroeien en zich conform hun mogelijkheden kunnen ontwikkelen. Deze gezamenlijkheid vormt een goede basis om op voort te bouwen, en kan ook beschouwd worden als een succesfactor bij de signalering en aanpak van (taal)achterstanden bij jonge kinderen.

Er zijn ook uitdagingen. De gemeente en de instellingen moeten ervoor gaan zorgen dat de doorgaande lijn in zorg, welzijn en onderwijs voor kinderen stevig verankerd wordt. Daarvoor is nodig dat de relevante instellingen een gedeelde kijk ontwikkelen op aard en omvang van het probleem. ITJ constateert dat de beleidsmaatregelen van de gemeente nog niet voldoende sturend zijn voor de professionals in het primaire proces. Het beleid laat niet duidelijk genoeg zien welke specifieke resultaten ten aanzien van de samenwerking de gemeente wil bereiken en welke activiteiten instellingen moeten ondernemen om dit te realiseren. Een effectieve aanpak van taalachterstand vraagt vervolgens continuïteit en samenhang in de samenwerking tussen instellingen. ITJ vraagt in deze Nota van Bevindingen dan ook aandacht voor de werkprocessen als instellingen gaan samenwerken. Hoewel het vanzelfsprekend lijkt dat het probleem van het kind en het gezin centraal staat in een gezamenlijke aanpak ervan, blijkt in de praktijk dat dit niet zo makkelijk uitvoerbaar is. Werkprocessen van instellingen zijn vooral ingericht op het zelf uitvoeren van hulp en begeleiding en veel minder op het samen aan de slag gaan met andere instellingen. Het centraal stellen van het probleem van het kind vraagt van de instellingen dat zij hun werkprocessen daar specifiek op inrichten. Dat kan betekenen dat het eigen werkproces ondergeschikt is aan het gezamenlijke werkproces dat nodig is om de problemen van kind en gezin op te lossen. Voor het opzetten van zo'n gezamenlijk werkproces is een resultaatgestuurde aanpak nodig. De partijen moeten het eens zijn over het doel dat ze willen bereiken en zich laten sturen door specifieke en meetbare doelstellingen. Ook moeten ze evaluatiemomenten afspreken, waarvan de resultaten weer worden gebruikt om de werkwijze zo nodig aan te passen.

ITJ besteedt specifiek aandacht aan het functioneren van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Het CJG heeft een centrale rol in de samenwerking tussen instellingen, dus ook bij de aanpak van taalachterstand bij jonge doelgroepkinderen. ITJ constateert dat het CJG in Halderberge zich in de afgelopen twee jaar minder snel heeft ontwikkeld dan verwacht was. Dat is onder andere te wijten aan wisselingen in de coördinatiefunctie. Het gevolg daarvan is dat het CJG nog niet de positie in de keten heeft die het centrum ambieert. In de uitwerking van de samenwerking kan het CJG zich profileren om zo haar centrale positie in de keten in te nemen. Het uitgangspunt van het CJG in de gemeente Halderberge is immers helder: "Eén kind, één gezin. Eén plan en coördinatie van zorg".

Ten aanzien van de behandelde onderwerpen komt ITJ tot de volgende samenvattende conclusies:

- *Gemeente en instellingen hebben te weinig overeenstemming over de aard en omvang van het probleem;*
- *Het ontbreekt aan inzicht in resultaten ten aanzien van samenwerking tussen de instellingen. Hierdoor kan de aanpak niet geëvalueerd of bijgesteld worden;*
- *Er is onvoldoende continuïteit en samenhang in de samenwerking;*
- *Het CJG heeft haar positie en rol te weinig nadrukkelijk ingevuld.*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>9</b>
1.1	Kinderen met een achterstand .....	9
1.2	Gemeentelijke verantwoordelijkheid .....	10
1.3	Het ITJ-onderzoek in de gemeente Halderberge .....	10
1.4	Leeswijzer .....	11
<b>2</b>	<b>Methoden en toezichtkader .....</b>	<b>13</b>
2.1	Uitgangspunt van het onderzoek .....	13
2.2	Onderzoeksvraag .....	13
2.3	De selectie van de gemeente Halderberge .....	14
2.4	Werkwijze .....	14
2.5	Toezichtkader .....	15
<b>3</b>	<b>De gemeente Halderberge .....</b>	<b>19</b>
3.1	Kenmerken van de gemeente Halderberge .....	19
3.2	Kansen voor kinderen .....	20
3.3	Het Centrum voor Jeugd en Gezin .....	21
3.4	Voorbeelden van aangetroffen samenwerking .....	21
3.5	Samenvattend .....	22
<b>4</b>	<b>Goed voorbereid naar school in de gemeente Halderberge .....</b>	<b>23</b>
4.1	Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem .....	23
4.2	Sturen op resultaat .....	26
4.3	Continuïteit en samenhang .....	28
4.4	De positie van het Centrum voor Jeugd en Gezin .....	33
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>37</b>
5.1	Conclusies .....	37
5.2	Aanbevelingen .....	38
5.3	En nu verder .....	40





# 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 een kinderopvang en/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 gedragsproblemen<sup>1</sup>. Taalachterstand kan een grote handicap voor kinderen zijn omdat ze 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 gezamenlijke 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 gezamenlijke aanpak van achterstand.

Ruim een kwart van de kinderen begint met een taalachterstand<sup>2</sup> 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 Halderberge gaan in het schooljaar 2009-2010, 2.593 kinderen naar de basisschool. 17,48% hiervan zijn zogenoemde doelgroepkinderen<sup>3</sup>. Deze kinderen lopen van meet af aan het risico dat zij onvoldoende kunnen profiteren van de mogelijkheden die de school hun biedt. 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 voortijdig schooluitval, werkloosheid en maatschappelijke marginaliteit<sup>4</sup>. ITJ richt zich in dit onderzoek op kinderen die een verhoogd risico hebben een taalachterstand te ontwikkelen, omdat één of beide ouders laagopgeleid zijn<sup>5</sup>. Dit zijn de *doelgroepkinderen*. Om taalachterstanden 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 staat die

<sup>1</sup> Silva, Williams & McGee, 1987, in van Hell, 2004

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

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

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

<sup>5</sup> CFI gewichtenregeling Primair Onderwijs

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)<sup>6</sup>, de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) 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 uit de gemeente. Het geld is eveneens bestemd voor andere activiteiten voor 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 Halderberge**

ITJ onderzocht in de gemeente Halderberge de samenwerking tussen instellingen bij de (vroeg)signalering en aanpak van taalachterstand bij kinderen in de leeftijd nul tot en met zes jaar. Met deze rapportage over de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen hoopt ITJ een bijdrage te leveren aan de goede voorbereiding op de basisschool van de kinderen in Halderberge.

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 Halderberge gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek *Goed Voorbereid Naar School*.

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

---

<sup>6</sup> 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.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 licht ITJ de onderzoeksvraag nader toe, legt uit waarom de gemeente Halderberge 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 Halderberge en enkele voorbeelden van Halderbergse samenwerking. Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen van ITJ aan de hand van vier 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 Halderberge 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 een achterstand in hun taalontwikkeling<sup>7</sup>. Deze taalachterstand ontwikkelde zich nog voor de start van hun (basis)schoolloopbaan<sup>8</sup>. 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 taalachterstand. Door de achterstand in de taalontwikkeling 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<sup>9</sup>. Het belang van vroegtijdig signaleren heeft ITJ in eerdere onderzoeken geconstateerd. Voorbeelden zijn de ITJ-onderzoeken naar 'Voortijdig schoolverlaten' en het ITJ onderzoek naar 'Kindermishandeling'<sup>10</sup>.

### 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 taalachterstand 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?"<sup>11</sup>*

---

<sup>7</sup> Bron: Ministerie van OCW, Directie Primair Onderwijs

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

<sup>9</sup> Uit "Ketens laten werken", ITJ 2006

<sup>10</sup> Zie ook [www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl)

<sup>11</sup> Plan van aanpak ITJ onderzoek Goed voorbereid naar school, november 2009

## 2.3 De selectie van de gemeente Halderberge

ITJ heeft gemeenten geselecteerd waar tenminste 17%<sup>12</sup> van de basisschoolleerlingen aanspraak maakt op de gewichtenregeling<sup>13</sup>. Dit is het geval in de gemeente Halderberge<sup>14</sup>. Bij de selectie heeft ITJ verder gekeken naar gemeenten waar relatief veel gezinnen met laagopgeleide ouders<sup>15</sup> wonen. ITJ heeft bij de selectie ook laten meewegen dat er nog niet eerder een ITJ-onderzoek naar een maatschappelijk probleem in de betreffende gemeente is uitgevoerd. Tenslotte is de aanwezigheid van een operationele Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) doorslaggevend geweest bij de keuze, omdat het CJG een rol heeft in het vroegtijdig signaleren, voorkomen en aanpakken van problemen van en met kinderen.

## 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 Halderberge 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 dat een beeld geeft van de ontwikkelingen in het Centrum voor Jeugd en Gezin.

**Interviews:** ITJ voerde in totaal 21 gesprekken met vertegenwoordigers van instellingen, om inzicht te krijgen in aanbod en werkwijze van de betrokken organisaties. ITJ sprak met de Thuiszorg West-Brabant, GGD West-Brabant, Bureau Jeugdzorg, het schoolmaatschappelijk werk van Stichting Surplus de Markenlanden, Stichting MEE West-Brabant (en Integrale Vroeghulp), De Logopediepraktijk Halderberge, het Centrum voor Jeugd en Gezin, de Stichting Kinderopvang Oud Gastel, de Stichting Barlake afdeling peuterspeelzaalwerk, het Samenwerkingsverband Weer Samen Naar School (WSNS) en de beleidsambtenaren Onderwijs/VVE, Jeugd- en Gezondheidszorg. Daarnaast interviewde ITJ op de verschillende basisscholen, peuterspeelzalen en het kinderdagverblijf, directeuren, enkele leraren van de onderbouw, intern begeleiders en leidsters. In Hoeven bezocht ITJ basisschool De Reuzelaar en peuterspeelzaal De Hummelhoeve. In Oudenbosch bezocht ITJ de basisscholen De Bukehof, De Regenboog en De Schakel, de peuterspeelzalen Hummelhonk en Oki Doki en het kinderdagverblijf Dikkie Dik.

---

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

<sup>13</sup> De gewichtenregeling in het basisonderwijs is een regeling die bepaalt voor welke kinderen een school extra middelen ter beschikking krijgt voor het wegwerken van onderwijsachterstanden. Vanaf 2006 is het opleidingsniveau van de ouders de bepalende factor hiervoor.

<sup>14</sup> Naast de gemeente Halderberge zijn de gemeenten Zaanstad, Roosendaal en Tilburg geselecteerd.

<sup>15</sup> Het gaat om ouders of verzorgers met een opleiding die niet hoger is dan lbo,vbo, praktijkonderwijs of VMBO-basis of kaderberoepsgerichte leerweg.

**Dossieronderzoek:** ITJ heeft in totaal 49 dossiers bestudeerd van dertig kinderen van wie de resultaten achterbleven. ITJ onderzocht welke instellingen betrokken waren en hoe ze hebben samengewerkt om een doorgaande lijn te realiseren.

**Gesprekken met ouders en professionals:** ITJ heeft met twintig ouders een gesprek gevoerd over hun persoonlijke ervaringen in de aanpak van achterstand bij hun kinderen. Het ging om elf ouders van kinderen van wie ITJ ook het dossier heeft geanalyseerd en om negen ouders van de Ouderkamer van basisschool De Schakel. Deze Ouderkamer bestaat uit een groep ouders die periodiek met elkaar spreken over diverse onderwerpen rond kinderen en opvoeden. De school ondersteunt deze Ouderkamer, bereidt de bijeenkomsten samen met de ouders voor en neemt er ook aan deel. In acht kinddossiers waren meerdere professionals betrokken. Deze professionals zijn bevraagd over hun bijdrage in de aanpak van de achterstand van de kinderen.

**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 acht juni 2010 namen in twee sessies negen managers en twaalf uitvoerende professionals deel aan deze versnellingskamer. Deze sessies hadden tot doel om feiten, standpunten en oplossingen te verzamelen over de signalering en de aanpak van taalachterstanden en over de samenwerking tussen instellingen rond die aanpak.

## **2.5 Toezichtkader**

ITJ gaat ervan uit dat verschillende sectoren, professionals en instellingen moeten samenwerken om taalachterstand 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.

Tabel 1: De acht kwaliteitscriteria voor goede samenwerking<sup>16</sup>.

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 onderwerpen:

**Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem:** Een gemeenschappelijke aanpak van taalachterstand 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. De partijen moeten het dus eens zijn over inzicht in de specifieke kenmerken van de bevolking en de aard van de problemen waar een oplossing voor moet komen. Ook moeten ze overeenstemming hebben over wie daarbij welk aandeel moet leveren. (ITJ kwaliteitscriteria: bereik van de keten, gedeelde probleemanalyse, doelconvergentie)

**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

<sup>16</sup> Dit toezichtkader heeft ITJ in 2008 vastgesteld.



betrokkenen duidelijk zijn wat het uiteindelijk doel van de samenwerking bij de aanpak van taalachterstand is. Maar ook welke tussendoelen wanneer en door wie bereikt moeten worden om het einddoel te behalen. (ITJ kwaliteitscriteria: gedeelde probleemanalyse, doelconvergentie, oplossingsgerichtheid, systematische evaluatie en verbetering)

**Continuïteit en samenhang:** Een goede gezamenlijke aanpak is integraal. Dat betekent dat de instellingen hun activiteiten op elkaar hebben afgestemd en dat de continuïteit voor het kind centraal staat. Er is ook een gemeenschappelijk gedragen visie nodig die ervoor zorgt dat de werkprocessen doorlopen tot voorbij de muren van de verschillende instellingen. Dat moet leiden tot één gezin, één plan en een centrale casus-regievoering. (ITJ kwaliteitscriteria: doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, oplossingsgerichtheid, ketenregie, continuïteit in de keten, informatiecoördinatie, systematische evaluatie en verbetering)

En 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.

Hierbij gaat het om de kwaliteit van de samenwerking tussen instellingen binnen en buiten het CJG. (ITJ kwaliteitscriteria: ketenregie, bereik van de keten, continuïteit in de keten, informatiecoördinatie)



### 3 De gemeente Halderberge

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de lokale context. Wat zijn de demografische kenmerken van de gemeente Halderberge, welke instellingen zijn er actief, welke beleidsmaatregelen zijn getroffen die voor het ITJ onderzoek relevant zijn en welke voorbeelden van samenwerking heeft ITJ aangetroffen? Vanwege de positie die het CJG in het onderzoek inneemt, beschrijft ITJ in dit hoofdstuk ook kort het CJG in Halderberge. Dit hoofdstuk besluit met een korte samenvatting.

#### 3.1 Kenmerken van de gemeente Halderberge

De gemeente Halderberge ligt in West-Brabant. Ze heeft ongeveer 30.000 inwoners. 12,6 % hiervan is van allochtone afkomst<sup>17</sup> (vergelijk landelijk 20,3% en provincie Noord-Brabant 16,0%). Het totaal aantal kinderen t/m veertien jaar bedraagt 4.772. 2.011 daarvan zijn zes jaar of jonger. In onderstaande tabel is een verdeling van deze kinderen in leeftijd te zien.

Tabel 1 Aantal kinderen van zes jaar of jonger op 1 januari 2010<sup>18</sup>

Aantal kinderen	leeftijd
330	6 jaar
292	5 jaar
306	4 jaar
293	3 jaar
276	2 jaar
265	1 jaar
249	0 jaar

De gemeente Halderberge is ontstaan uit een samenvoeging van de kernen Oudenbosch, Hoeven, Stampersgat, Oud-Gastel en Bosschenhoofd. In alle vijf kernen zijn peuterspeelzalen en basisscholen te vinden. In totaal gaat het om zeven peuterspeelzalen en twaalf basisscholen. Ook voor het consultatiebureau kunnen de inwoners van de kernen in hun eigen woonplaats terecht. De vijf kernen verschillen onderling in populatie<sup>19</sup>. De kinderen die behoren tot de doelgroep zoals ITJ die voor dit onderzoek heeft geformuleerd wonen vooral in de kernen Oudenbosch en Hoeven.

De gemeente Halderberge wil bevorderen dat alle jongeren in Halderberge hun talenten en vaardigheden kunnen ontwikkelen zodat zij een plek kunnen vinden in de samenleving, zo blijkt uit de kadernota *Jong in Halderberge*<sup>20</sup>. De gemeente wil hierbij samenwerken met alle instellingen die bij de jeugd en de leefomgeving van jongeren betrokken zijn. De gemeente werkt het meest samen met de volgende instellingen; Stichting Thuiszorg West-Brabant, de GGD West-Brabant, Surplus Welzijn, Stichting de Zuidwester, Stichting MEE West-Brabant, Weer Samen naar School (WSNS), Bureau Jeugdzorg, Politie Midden en West Brabant en de verschillende besturen van Primair en Voortgezet

<sup>17</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

<sup>18</sup> Bron CBS

<sup>19</sup> Aantal inwoners per kern: Bosschenhoofd 2.116, Hoeven 6.651, Oud Gastel 7.264, Oudenbosch 12.148, Stampersgat 1.300

<sup>20</sup> 'Jong in Halderberge', kadernota integraal jeugd beleid 2006-2010

Onderwijs<sup>21</sup>. Het basisonderwijs kent twee schoolbesturen namelijk Stichting Barlake en Stichting Openbaar Basisonderwijs West-Brabant.

### 3.2 Kansen voor kinderen

In de afgelopen jaren zijn diverse beleidsvoornemens geformuleerd en uitgevoerd om jonge kinderen goed voor te bereiden op hun schoolloopbaan. De beleidsvoornemens sloten aan bij wetgeving en beleidsmaatregelen. Voorbeelden zijn:

- Na de basis....verder gaan met bouwen, het lokaal onderwijsplan van de gemeente Halderberge, planperiode 2010-2014;
- Toekomstvisie Voorschoolse voorzieningen in Halderberge, maart 2010;
- Bouwen aan de basis; jaarschijf 2009-2010;
- De lokaal educatieve agenda, april 2009: De lokaal educatieve agenda beschrijft de beleidsthema's die gemeente en schoolbesturen willen aanpakken;
- Plan van aanpak VVE: De gemeenteraad stelde in juni 2001 het Plan van aanpak vast voor de uitvoering van de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE). Met dit plan wilde de gemeente een sluitende aanpak voor de nul tot en met zesjarigen realiseren. Het bevatte enerzijds voorstellen om alle (doelgroep)kinderen te bereiken en hen toe te leiden naar een passend VVE-aanbod. Anderzijds richtte het zich op de afstemming en aansluiting van activiteiten van de betrokken instellingen. Bijna tien jaar later heeft het VVE-beleid vorm gekregen. Zo is er een samenwerkingsprotocol tussen de consultatiebureaus en de VVE-peuterspeelzalen (protocol samenwerking tussen de consultatiebureaus en de VVE-peuterspeelzalen 2010-2011). Dit is een belangrijk onderdeel van een sluitende aanpak in het kader van de Voor- en Vroegschoolse Educatie;
- Wet OKE: Op 1 augustus 2010 werd de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) van kracht. De kwaliteitsimpuls die dat oplevert<sup>22</sup> voor de kinderopvang grijpt de gemeente Halderberge aan om de al in gang gezette ontwikkelingen te versterken;
- Brede School: In de gemeente Halderberge vinden vooral voorbereidende activiteiten plaats om te komen tot de oprichting van meerdere brede scholen. De ontwikkelingen rond de oprichting van brede scholen sluiten goed aan bij de samenwerkingsambitie van de verschillende partners;
- Algemeen jeugdbeleid: De beleidsvoornemens die te maken hebben met de voorbereiding van kinderen op hun schoolloopbaan passen in het algemene jeugdbeleid dat is neergelegd in de nota Jong in Halderberge (2006-2010). In deze notitie schrijft de gemeente dat zij ernaar streeft dat "Halderberge een gemeente is waar het goed opgroeien is voor jongeren met algemene voorzieningen en vooral ruimte om te spelen." Als doel voor het jeugdbeleid noemt zij: "Het bevorderen van het welzijn van alle jongeren in de gemeente Halderberge door middel van een integraal jongerenbeleid." Centrale begrippen in het gemeentelijk beleid zijn integraliteit, samenhang en preventie;

<sup>21</sup> Bron: Gemeente Halderberge, jeugd en onderwijs

<sup>22</sup> Het doel van de wet OKE is om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteitseisen van de peuterspeelzalen te verbeteren.

- Samenwerkingsconvenant Centrum voor Jeugd en Gezin Halderberge: Zeven organisaties legden bij die gelegenheid hun intentie om samen te werken vast in een convenant;
- Verder wordt elke twee jaar de VVE-monitor uitgevoerd.

### **3.3 Het Centrum voor Jeugd en Gezin**

De gemeente Halderberge opende in 2008 als één van de eerste gemeenten in de regio de deuren van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Zeven samenwerkende instellingen legden in een convenant hun missie en visie op het Centrum voor Jeugd en Gezin vast. De deelnemende instellingen zijn:

- De Gemeente Halderberge;
- Thuiszorg West-Brabant;
- GGD West-Brabant;
- MEE West-Brabant
- Surplus Welzijn;
- De Zuidwester;
- Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant.

Als missie formuleerden de instellingen: *"Het Centrum voor jeugd en Gezin Halderberge (CJG) voert de preventieve en locale zorg uit voor kinderen en de gezinnen waartoe zij behoren, van vóór de geboorte (-9 maanden) tot aan de volwassenheid (23 jaar), met als doel bij te dragen aan een gezond en veilig opgroeien van alle kinderen en jeugdigen in Halderberge en gericht op het voorkomen dat kinderen tussen de wal en het schip vallen."*

In de visie wordt de missie vertaald in concrete kaders voor de samenwerking binnen en buiten het CJG. *"Er wordt integraal gewerkt, dat wil zeggen dat scheidslijnen tussen sectoren en organisaties die in het CJG met elkaar samenwerken, niet worden ervaren door de cliënt."* *"Door onderlinge afstemming verbetert het signaleren van risicovolle opvoedingssituaties en de ondersteuning aan kinderen/ jongeren en gezinnen, waarbij het belang van het kind prevaleert boven het instellingsbelang."* Het uitgangspunt is helder: *"Eén kind, één gezin. Eén plan en coördinatie van zorg."*

### **3.4 Voorbeelden van aangetroffen samenwerking**

De ambitie van de gemeente en de Halderbergse instellingen om taalachterstand in een vroeg stadium te signaleren heeft tot een aantal voorbeelden van samenwerking geleid.

- De gemeente ondersteunt de toegankelijkheid van de peuterspeelzalen met een subsidie op de ouderbijdrage. Hierdoor betalen ouders een minimale bijdrage voor de opvang in de peuterspeelzaal.
- Het plan van aanpak 'Toegeleiding doelgroepkinderen vanuit het consultatiebureau naar het VVE-Piramideproject op de peuterzalen/kinderdagverblijven' is een voorbeeld van een samenwerking tussen meerdere instellingen. Het doel is een sluitende aanpak bij risico op taalachterstand bij jonge kinderen.

- Het schoolmaatschappelijk werk (smw) is verankerd in het CJG en is voor zowel de scholen als voor de ouders laagdrempelig. Voor de intern begeleiders op de scholen is de schoolmaatschappelijk werker vaak de meest voor de hand liggende externe professional om de zorgen om een kind of een gezin te delen. De schoolmaatschappelijk werker is bij een groot aantal geanalyseerde dossiers betrokken. Via het smw ontstaat samenwerking tussen de hulpverlening en de scholen.
- In Halderberge zijn de zelfstandig gevestigde logopedisten nauw betrokken bij de groep kinderen waar dit onderzoek zich op richt. Zij stellen zich actief op en staan open voor samenwerking in de keten.
- De pedagogische consultants van de Stichting MEE West-Brabant bieden in meerdere dossiers effectieve gezinsondersteuning.
- Het project Integrale Vroeghulp wordt bij veronderstelde ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen regelmatig ingeschakeld voor diagnostiek en behandeling. De casemanagers begeleiden gedurende dit traject de ouders en het kind.
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin opende in 2008 haar deuren. In het samenwerkingsconvenant Centrum voor Jeugd en Gezin<sup>23</sup> zijn samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de verschillende instellingen.

### **3.5 Samenvattend**

De ambitie van de gemeente Halderberge om kinderen alle kansen te bieden om hun talenten en vaardigheden te ontwikkelen biedt een stevige basis om taalachterstand vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. Er zijn al verschillende relevante maatregelen getroffen, bijvoorbeeld de verlaging van de ouderbijdrage voor peuterspeelzalen (bij VVE-indicatie) en de afspraken tussen de Thuiszorg en de Peuterspeelzalen/Kinderdagverblijven over VVE-indicatie en verwijzing. Het project Integrale Vroeghulp laat een effectieve wijze van multi-disciplinaire samenwerking zien.

---

<sup>23</sup> Samenwerkingsconvenant Centrum voor Jeugd en Gezin Halderberge, 12 juni 2008

## 4 Goed voorbereid naar school in de gemeente Halderberge

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het ITJ onderzoek. De bevindingen worden aan de hand van vier onderwerpen die de Halderbergse situatie kenmerken beschreven.

### 4.1 Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem

Om gezamenlijk effectief het probleem van taalachterstand bij nul tot en met zesjarigen aan te pakken, moeten alle instellingen goed zicht hebben op de problematiek. Een gemeenschappelijk referentiekader is hierbij belangrijk.

#### *Overeenstemming over de doelgroep*

Als gemeente en instellingen gezamenlijk de omvang en de aard van de problemen willen analyseren en vervolgens oplossingsgericht beleid ontwikkelen, moeten ze het eens zijn over de criteria waarmee ze de doelgroep bepalen.

In het onderzoek is ITJ nagegaan of de verschillende organisaties en instellingen dezelfde criteria gebruiken om doelgroepkinderen te bepalen. In de aangetroffen praktijk blijkt dat dit ten dele het geval is. De thuiszorg, en in het verlengde daarvan de peuterspeelzaal, gebruiken een ruime definitie van kinderen die behoren tot een risicogroep. De VVE-indicatie vindt plaats op grond van sociaal medische, sociaal economische, sociaal culturele en sociaal emotionele factoren en op grond van taalachterstand. Het opleidingsniveau van ouders, dat in het kader van de gewichtenregeling bepalend is, wordt in het plan van aanpak 'toegeleiding doelgroepkinderen naar het VVE-Piramideproject op de peuterspeelzaal/KDV meegenomen in de definitie van doelgroepkinderen. In het protocol 'Samenwerking tussen de consultatiebureaus en de VVE-peuterspeelzalen 2010-2011'<sup>24</sup> wordt dit echter niet meer als risicofactor genoemd. ITJ heeft in de dossiers van de thuiszorg geen informatie aangetroffen over het opleidingsniveau van de ouders. De kinderdagverblijven hanteren geen criteria om doelgroepkinderen aan te wijzen. Zij geven extra zorg op grond van individuele kindkenmerken. Bij instroom in groep 1 van de basisschool is de zogenaamde gewichtenregeling van belang bij het bepalen van risico op achterstand. Hierbij is het opleidingsniveau van de ouders bepalend voor de vraag of een kind een doelgroepkind is. Bij instellingen op het gebied van jeugdzorg en (school)maatschappelijk werk heeft ITJ geen definitie aangetroffen om doelgroepkinderen te definiëren.

#### *Het risico van niet uniforme criteria*

Het niet structureel hanteren van uniforme criteria draagt het risico in zich, dat sommige kinderen ondanks alle goede bedoelingen toch buiten beeld blijven. Zo viel tijdens het analyseren van de dossiers van doelgroepkinderen (op basis van de gewichtenregeling) op de basisschool op, dat sommige van deze kinderen direct uitvielen bij de eerste toetsen ontluikende geletterdheid<sup>25</sup> die in

<sup>24</sup> Protocol Samenwerking consultatiebureaus en vve-peuterspeelzalen 2010-2011

<sup>25</sup> Taal voor Kleuters

groep 1 en 2 worden afgenomen. Het betrof hier kinderen die door de thuiszorg blijkbaar niet gezien werden als behorend tot een risicogroep. Op basis van de door de basisschool gehanteerde gewichtenregeling (opleidingsniveau ouders) behoorden de kinderen wél tot de risicogroep. In de dossiers stond geen informatie over de voorgeschiedenis van deze kinderen. Ze zijn in de voorgaande periode niet opgevallen, zij kregen geen VVE-aanbod, en er is daarom ook geen overdracht geweest van de peuterspeelzaal naar de basisschool.

#### *Divers samengestelde bevolking*

Vooral in de kern Oudenbosch is sprake van een etnisch divers samengestelde bevolking. Een analyse van de omvang van deze groep en de specifieke aard van het probleem heeft ITJ niet aangetroffen. Diverse professionals geven aan dat zij bij de uitvoering van hun werk belemmerd worden door taal- en cultuurproblemen. Door deze belemmeringen bestaat het risico dat bepaalde groepen niet of onvoldoende worden bereikt. Het valt ITJ op dat er geen intermediairs of professionele tolken worden ingeschakeld om de professionals te ondersteunen of om een brugfunctie te vervullen tussen de etnische groepen en de Nederlandse instellingen.

#### *Multiproblem gezinnen*

De professionals van betrokken scholen en peuterspeelzalen geven meerdere malen aan dat kinderen bij wie taalachterstand wordt gesignaleerd opgroeien in gezinnen waar structureel meer problemen spelen. De draagkracht om de problemen zelf aan te pakken is bij deze gezinnen gering. Het gaat bijvoorbeeld om een gezin waarvan alle vier de kinderen op school extra zorg nodig hebben, er structureel een vorm van opvoedingsondersteuning nodig is en waar de ouders ook kampen met financiële problemen. Terugkerende problemen in de gezinssituatie maken dat kinderen zich niet ten volle op het leren kunnen richten en zich dus ook niet naar vermogen kunnen ontwikkelen. Ook in Halderberge wonen dit type gezinnen waarvoor geldt dat de ondersteuning ervan maatwerk vraagt in de samenwerking tussen instellingen. ITJ constateert aan de hand van de interviews en de dossieranalyse dat er nog weinig sprake is van een gemeenschappelijke visie op de ondersteuning van deze gezinnen.

#### *Samenvattend*

De gezamenlijke aanpak van taalachterstand wordt belemmerd door het ontbreken van gemeenschappelijke criteria en een analyse van de aard en de omvang van het probleem. ITJ wijst in dit kader onder andere op de relevantie van een gemeenschappelijke definitie.



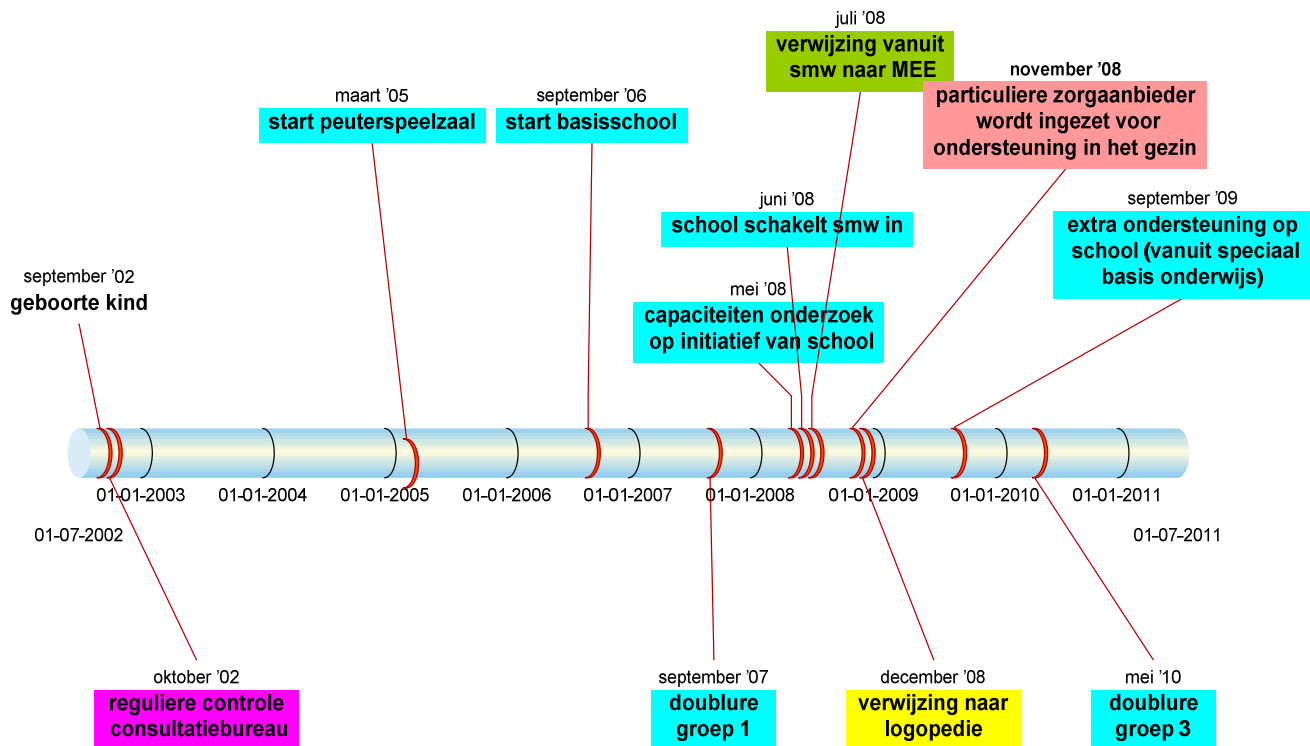
## Een voorbeeld

*Bram laat een forse achterstand zien op de toetsen voor taal in de basisschool.*

*Deze levensloop laat zien dat na een relatief rustige start het aantal instellingen en professionals toeneemt nadat Bram naar de basisschool gaat en een uitval laat zien op het taaldomein. Tijdens de controles op het consultatiebureau (CB) zijn geen problemen geconstateerd. Wel gaf het CB een VVE indicatie vanwege sociale factoren. Bram is op 2,5 jarige leeftijd ingestroomd in de peuterspeelzaal en kreeg daar een VVE aanbod. De peuterspeelzaal meldde geen opvallende zaken. Er was geen mondelinge overdracht nodig van de peuterspeelzaal naar de basisschool. Op de basisschool valt Bram uit in groep 1. Het gaat om zowel aanvankelijke geletterdheid als gecijferdheid. De forse achterstand leidt tot doublure in groep 1. Ondertussen is er extra zorg op de school over Bram. Er volgt een onderzoek door Weer Samen Naar school (WSNS). De uitkomst is dat Bram met extra zorg op de basisschool kan blijven. Logopedie en preventieve ambulante begeleiding worden ingezet. De school stelt uitgebreide handelingsplannen op. De hulp van de schoolmaatschappelijk werker wordt ingeroepen. Via warme overdracht wordt het gezin naar Stichting MEE verwezen. Stichting MEE zorgt ervoor dat een particuliere zorgaanbieder intensieve gezinsbegeleiding en huiswerkbegeleiding aanbiedt. De zorgaanbieder overlegt periodiek met de ouders over de voortgang van de zorg. De basisschool, huiswerkbegeleider, gezinsbegeleider en ouders informeren elkaar over Bram. Bram blijft achterstand houden en doubleert ook in groep 3.*

*Reflectie op de samenwerking in deze casus laat zien dat de achterstand op taal pas op de basisschool echt herkend en aangepakt werd. Naar het oordeel van ITJ ontbreekt gemeenschappelijkheid in de definitie van een risicokind, een doorgaande lijn in aanbod in de aanpak van achterstand en continuïteit en samenhang in de samenwerking. Het eerste signaal van achterblijvende ontwikkeling die leidde tot een VVE-indicatie heeft niet geleid tot een afgestemd aanbod in de voorschool om vervolgens in de vroegschool te worden gecontinueerd. Een gemeenschappelijk plan die het aanbod van instellingen die bij dit gezin betrokken zijn stuurt, ontbreekt.*

*Positief is dat er informatieoverdracht plaats vindt en dat door een warme overdracht bevorderd is dat de verwijzing daadwerkelijk tot stand kwam.*



## 4.2 Sturen op resultaat

In Halderberge zijn veel instellingen betrokken bij de aanpak van taalachterstand. De gemeente heeft hierin een regierol. Hoe worden de inspanningen van de verschillende instellingen gericht op het gemeenschappelijke resultaat? Hoe wordt het beleid ten aanzien van samenwerking geëvalueerd? Hoe worden de effecten vastgesteld en de resultaten geborgd?

De gemeente Halderberge onderschrijft in haar kadernota 'Jong in Halderberge' de noodzaak van samenwerking tussen organisaties om zodoende de maatschappelijke uitval van jongeren te voorkomen<sup>26</sup>. Deze nota vormt de basis voor verschillende protocollen en convenanten die tot een sluitende samenwerking moeten leiden. Ook beschrijft de gemeente Halderberge haar visie op haar regierol.

In de lokale educatieve agenda (LEA) is het beleid op taal en VVE nader omschreven en uitgewerkt. Per thema wordt ingegaan op doelen, activiteiten, verantwoordelijken en indicatoren van effect. De LEA wordt jaarlijks, in samenspraak met de betrokken partijen, geëvalueerd en bijgesteld. Bij het laatste LEA-debat in november was ITJ betrokken en debatteerden de aanwezige instellingen en professionals over het onderwerp "Goed Voorbereid Naar School".

### *Overleg en draagvlak, maar weinig regie*

Beleid komt in Halderberge tot stand in samenspraak met de verschillende organisaties. De gemeente is gericht op het creëren van overleg en draagvlak. Dit past ook bij het kleinschalige karakter van de gemeente en de cultuur van het samen aanpakken. De gemeente is echter minder gericht op het sturen op effect en het maken van meetbare resultaatafspraken waar het gaat om de gezamenlijke aanpak van taalachterstand. Hoewel ITJ in de uitwerking van de LEA duidelijke aanzetten hiertoe aantroef constateert ITJ dat de sturende werking die er vanuit gaat versterkt kan worden. De indicatoren van effecten ten aanzien van samenwerking zoals beschreven in de LEA zijn voor een gerichte aansturing van het proces te globaal. Door het ontbreken van tussentijdse doelen en resultaten mist de uitwerking van de thema's de scherpte die nodig is om de activiteiten van de instellingen op het gebied van samenwerking te sturen. ITJ heeft ten aanzien hiervan weinig concrete resultaatafspraken aangetroffen. Tijdens de versnellingskamer noemden de managers het overleg met de gemeente als succesfactor bij de aanpak van achterstand. Zij riepen de gemeente op de regie te nemen en de uitvoering van het beleid te bewaken. Beleid formuleren is niet genoeg, sturen op de resultaten geeft sturing en grip op de effecten van de uitvoering. De deelnemers aan de versnellingskamer gaven aan dat de gemeente de regierol nadrukkelijker moet innemen. Ook de geïnterviewden en de dossieranalyse laten zien dat er belang wordt gehecht aan gemeentelijke regie, die zichtbaar wordt in (onder meer) afspraken over te realiseren resultaten.

---

<sup>26</sup> Kadernota integraal jeugdbeleid 2006-2010 'Jong in Halderberge'

### *Evaluëren en bijstellen gebeurt nog te veel op onderdelen*

Om vast te stellen of het beleid daadwerkelijk geïmplementeerd wordt en tot het gewenste resultaat ten aanzien van samenwerking leidt, is een systematische evaluatie nodig. In Halderberge wordt wel op onderdelen geëvalueerd maar minder op het totaal. De focus lijkt op de procesevaluatie te liggen. Een voorbeeld is de jaarlijkse evaluatie van het protocol 'Toegeleiding doelgroepkinderen naar de VVE-peuterspeelzaal'. De overkoepelende stichtingen voor peuterspeelzalen en kinderdagopvang geven daarin aan hoeveel kinderen een indicatie voor VVE gekregen hebben en hoeveel kinderen daadwerkelijk instromen in een peuterspeelzaal. Op basis van deze evaluatie worden de afspraken bijgesteld of gecontinueerd. Voor de buitenwereld (waaronder ITJ) wordt echter niet duidelijk wat het resultaat van de samenwerking is geweest in relatie tot de beoogde doelen. Voor een volledige evaluatie zijn actuele evaluatiegegevens over proces én resultaat nodig: worden alle kinderen bereikt? Dragen de middelen wel bij aan het beoogde doel? Worden de doelen gehaald? Hetzelfde geldt voor de samenwerking. De gemeente evalueert niet of ze met de juiste partners en op de meest effectieve wijze samenwerkt. Door het ontbreken van specifieke meetbare doelen kan de samenwerking alleen globaal worden geëvalueerd. In de gesprekken met de verschillende professionals valt op dat de instellingen redelijk specifiek kunnen aangeven wat hun eigen doelen zijn. Ze hebben echter geen zicht op de wijze waarop andere instellingen hiermee omgaan en zeker niet op het effect van de gemeenschappelijke aanpak. ITJ constateert dat gemeente en instellingen op dit gebied nog geen gezamenlijke, concrete en meetbare doelen formuleren aan de hand waarvan ze (instellingsoverstijgend) de resultaten van hun inspanningen kunnen vaststellen en zo nodig kunnen bijsturen.

### *Gerealiseerde kwaliteit verdient borging*

In Halderberge maken verschillende instellingen en professionals afspraken om de samenwerking te verbeteren. Sommige ervan worden vastgelegd in een convenant of een protocol, andere afspraken worden tussen professionals onderling gemaakt. Deze laatste zijn persoonsafhankelijk en daarmee kwetsbaar. Uit de versnellingskamer, de diverse gesprekken en het laatst gehouden LEA-debat blijkt dat professionals niet altijd precies weten welke afspraken gelden, wat je van elkaar mag vragen en wat de vastgelegde afspraken in conventanten en protocollen nu precies betekenen voor hun dagelijks werk. Ondanks gemaakte afspraken worstelen professionals met allerlei vragen over het aanbod van de instellingen waarmee zij in de praktijk moeten samenwerken.

Ter illustratie enkele voorbeelden die verschillende professionals noemden:

- De positionering van de ketenpartners is onduidelijk;
- Het is niet duidelijk wie hoofverantwoordelijk is voor een kind;
- Waar moet ik met welk probleem heen;
- We weten niet altijd wat de mogelijkheden van de partners zijn;
- De rol van Bureau Jeugdzorg is onduidelijk;
- Er zijn zoveel voorzieningen dat het overzicht ontbreekt van wie wat doet.

### *Samenvattend*

De afspraken die gemeente en instellingen maken over de gezamenlijke aanpak van taalachterstand bij doelgroepkinderen gaan meer over het *hoe* en minder over het *wat* er samen bereikt moet worden. Er worden in onvoldoende mate concrete, meetbare resultaatafspraken gemaakt waarmee de gemeente grip kan krijgen op de beleidsimplementatie op het gebied van de gezamenlijke aanpak van taalachterstand. Hierdoor is ook niet duidelijk wat het effect van de inspanningen is geweest, welke succesvol zijn en welke niet.

## **4.3 Continuïteit en samenhang**

Hoe wordt er in Halderberge samengewerkt aan een doorgaande lijn in zorg, welzijn en onderwijs bij de aanpak van taalachterstand?

### *Centrale aanpak*

De meeste instellingen op het terrein van zorg, welzijn en onderwijs die nodig zijn voor een sluitende aanpak bij taalachterstand zijn in de gemeente en/of regio aanwezig. Het gaat om het consultatiebureau, de jeugdgezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg, het maatschappelijk werk, Stichting MEE, Integrale Vroeghulp, de onderwijsbesturen en hun scholen, de overkoepelende stichtingen voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en hun locaties en het samenwerkingsverband Weer Samen Naar School. Ook hebben die instellingen de intentie om samen te werken. Dat is in een aantal gevallen vastgelegd in protocollen (toegeleiding doelgroepkinderen naar VVE-peuterspeelzalen) en convenanten (samenwerkingsconvenant CJG). Tijdens de versnellingskamer bleek dat de professionals de kwaliteit van de bestaande samenwerking tussen instanties verschillend beoordelen. Zo noemt de één de groeiende samenwerking tussen instellingen een succesfactor die bijdraagt aan de voorbereiding van doelgroepkinderen op groep 3 van de basisschool. Een ander zegt daarentegen over de samenwerking: *"Veel organisaties hebben de wil om achterstanden aan te pakken, maar volgen helaas elk een eigen traject, met eigen contactpersonen en eigen dossiervorming. Er is vaak nog geen sprake van een centrale aanpak, een duidelijke lijn."*

De gemeente Halderberge streeft ernaar dat instellingen op het terrein van jeugdbeleid samenwerken. Voor een goede afstemming van het aanbod op de doelgroep moet het duidelijk zijn of er lacunes zijn in het aanbod en of er wellicht instellingen missen die dat aanbod kunnen leveren. Er moet een partij zijn die de regie neemt en zorgt dat de samenwerking goed verloopt, dat alle nodige instellingen erbij betrokken zijn en dat er concrete resultaatafspraken worden gemaakt. Dit is nu nog niet het geval.

### *Geringe afstemming op dossierniveau*

Een multidisciplinaire samenwerking versterkt de doorgaande lijn in zorg, welzijn en onderwijs voor kinderen. De keten wordt sluitend als (passend) aanbod bij elkaar komt. Uit de in hoofdstuk 3 beschreven voorbeelden van samenwerking blijkt dat in Halderberge op dit gebied verschillende bewegingen gaande zijn. Positief is dat professionals elkaar ontmoeten rondom een gezin, maar het gezamenlijk aanpakken van casussen conform de werkwijze één gezin één plan is nog in het

beginstadium. Voor die aanpak moet het probleem van het kind of gezin centraal staan. De werkprocessen van de verschillende instellingen moeten ondergeschikt zijn aan het probleem en gericht worden op een gezamenlijke aanpak ervan. Bij een aantal van de dossiers die ITJ heeft geanalyseerd waren meerdere instellingen betrokken. In één dossier is overleg geweest tussen de betrokken instellingen over een op elkaar afgestemd plan. In de overige dossiers stond geen plan van aanpak met gezamenlijke doelstellingen. Instellingen informeren elkaar over dossiers, maar werken per dossier nog maar beperkt samen. Dat is wel nodig voor een doorgaande lijn in de aanpak en voor een op elkaar afgestemd aanbod. ITJ heeft nog weinig gezien dat instellingen kennis en deskundigheid, activiteiten, werkprocessen, informatieoverdracht en dossiervoering onderling op elkaar afstemmen. Hierbij zou ook verwacht mogen worden dat de partners de keten flexibel inrichten en waar nodig uitbreiden. ITJ constateert dat op de samenstelling van de keten nu nog maar beperkt wordt gestuurd. Het is nu vooral bepalend welke instellingen al betrokken zijn bij een casus en minder gestuurd door de vraag welk aanbod is nodig om het probleem van het kind op te lossen. Het uitgangspunt één kind, één gezin, één plan, is weliswaar een op strategisch niveau geformuleerd uitgangspunt maar het is nog niet vertaald naar het dagelijkse handelen van professionals in de praktijk.

#### *Beperkte regie op uitvoering en afronding*

Het signaleringsinstrument *Zorg voor Jeugd*<sup>27</sup> is recent toegankelijk geworden voor de meeste instellingen die voor jongeren en gezinnen werken. Dit instrument heeft echter vooral effect als er een structuur voor ketensamenwerking is waarin ook daadwerkelijk wordt samengewerkt. In de gemeente Halderberge is geen historie van buurtnetwerken. De basisscholen zijn nog niet aangesloten bij een bovenschools zorgadviesteam (ZAT). Het brede zorgnetwerkoverleg dat tweewekelijks vergadert onder voorzitterschap van het Centrum voor Jeugd en Gezin is het eerste brede multidisciplinaire platform in de gemeente Halderberge. ITJ constateert dat dit overleg vooralsnog vooral het karakter heeft van een casuïstiekbespreking: er komen met name individuele gevallen aan de orde. Eén van de professionals beschreef het als een platform waar je zorgen kunt delen en adviezen kunt uitwisselen. Het is echter geen platform waar de deelnemers vanuit een gezamenlijke gevoelde verantwoordelijkheid werken aan een gemeenschappelijke plan voor één kind of gezin. Wie de casus inbrengt, neemt hem ook weer mee terug.

De regiefunctie wordt wisselend door instellingen ingevuld. De instelling die het meest betrokken is neemt in de regel de regievoering op zich. Dit zag ITJ bijvoorbeeld in die dossiers waar een case-manager van Integrale Vroeghulp of de schoolmaatschappelijk werkster van Stichting Surplus Welzijn werkzaam is. In één dossier heeft ITJ een duidelijke vorm van regievoering door het CJG aangetroffen. In het samenwerkingsconvenant Centrum voor Jeugd en Gezin is een visie opgenomen over de rol van de gemeente ten aanzien van de coördinatie van zorg en het samenwerken van instellingen. Uit de interviews blijkt dat de instellingen het erover eens zijn dat de ketensamenwerking plaats moet vinden onder regie van de gemeente, en dat de gemeente de samenwerking tussen de instellingen

---

<sup>27</sup> Verwijsindex 'Zorg voor Jeugd'

ondersteunt. Een uitwerking van deze uitgangspunten in concreet te realiseren resultaten zodat de gemeente hierop ook kan sturen, heeft ITJ niet aangetroffen.

#### *Zonder overdracht en uitwisseling van gegevens geen doorgaande lijn*

De instellingen wisselen op verschillende momenten gegevens over kinderen met elkaar uit. Uit de dossiers blijkt dat in geval van verwijzing informatie wordt overgedragen. Ook als een kind overgaat van de ene instelling naar de andere vindt informatieoverdracht plaats. De partners wisselen resultaten van onderzoeken uit en bij het multidisciplinair bespreken van een risicovolle casus in het breedzorgnetwerk onderbouwen ze de inbreng met informatie. ITJ constateert dat de overdracht van informatie het best is geregeld tussen de instellingen die min of meer in hetzelfde domein opereren. Deze instellingen hebben structurele afspraken gemaakt over de uitwisseling van gegevens. Dit is bijvoorbeeld het geval tussen het consultatiebureau (Thuiszorg West-Brabant) en de jeugdgezondheidszorg (GGD West-Brabant), en tussen het consultatiebureau en de peuterspeelzalen met een VVE-aanbod. Tenslotte hebben de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven afspraken met de basisscholen over de overdracht van gegevens. ITJ constateert dat de informatie die de voorschoolse voorzieningen overdragen in wisselende mate een goede uitgangspositie voor de basisschool geven om op verder te bouwen. Soms gaat het om een globale aanduiding van de op de voorschool doorgemaakte ontwikkeling die weinig aanknopingspunten biedt voor een doorgaande lijn.

#### *Problemen bij de overdracht van gegevens*

De overdracht van gegevens over kinderen draagt bij aan de doorgaande lijn. Als de ontvangende instelling de informatie tenminste gebruikt bij het bepalen van het vervolg van de zorg. Bij het analyseren van de dossiers in de peuterspeelzalen/het kinderdagverblijf trof ITJ voor de kinderen met een VVE-indicatie een indicatie/overdrachtsformulier aan. De schriftelijke overdracht van gegevens tussen het consultatiebureau en de peuterspeelzalen/het kinderdagverblijf beperkt zich tot een aanduiding van de risicocategorie op grond waarvan een VVE-indicatie is gegeven. Deze globale aanduiding geeft naar de mening van ITJ de peuterspeelzaal weinig informatie over de ontwikkeling van het kind en de stagnatie daarin. De peuterzaal kan daarom haar aanbod niet afstemmen op de behoefte van het kind. Alle risico-kinderen krijgen in principe hetzelfde aanbod. De overdracht tussen de voorschoolse instellingen en de basisschool (groep 1), biedt meer aanknopingspunten, maar ook hier betreft het vooral globale informatie. ITJ constateert dat deze formulieren te weinig objectieve en concrete informatie bieden over het kind en diens ontwikkeling. De basisschool kan het aanbod hierdoor niet vanaf het begin afstemmen op de onderwijsbehoefte van het kind. ITJ stelt vast dat de overdracht van gegevens hier te weinig leidt tot kwaliteit van de doorgaande lijn. Uit de dossieranalyse blijkt dat bij het overdragen van het dossier van het consultatiebureau naar de jeugdgezondheidszorg er wel veel meer sprake is van een doorgaande lijn in zorg.

Verschillende instellingen hebben onderling de afspraak gemaakt om bij verwijzing of overdracht terug te koppelen aan de verwijzende of overdragende instelling. Uit het contact met de uitvoerende

professionals blijkt dat deze terugkoppeling moeizaam verloopt. *“Er wordt niet altijd iets gedaan met de informatie van de voorschoolse voorziening.” “De terugkoppeling door de basisschool wordt soms gemist als de kinderen de voorschool hebben verlaten.” “Het ontbreekt veelal aan terugkoppelingen. Er worden afspraken gemaakt, iemand is de casemanager en vervolgens hoor je niets meer.”*

Bij de overdracht en uitwisseling van gegevens houden alle instellingen zich aan de wettelijke regelingen omtrent privacy. Ouders ervaren dat alle instellingen erop gericht zijn om hen te informeren en bij de hulp te betrekken en in de meeste gevallen werken ouders mee aan de overdracht van gegevens. Helaas komt het ook voor dat ouders soms weigeren toestemming te geven om gegevens uit te wisselen en te overleggen. De instellingen ervaren dit als een belangrijk knelpunt. De wet- en regelgeving betreffende de privacy kan in een dergelijke situatie belemmerend werken op de doorgaande lijn in zorg voor een kind. Naar de mening van ITJ zouden instellingen de ruimte die de privacywetgeving biedt om in een dergelijke situatie toch te kunnen handelen in het belang van het kind nader moeten onderzoeken.

#### *Samenvattend*

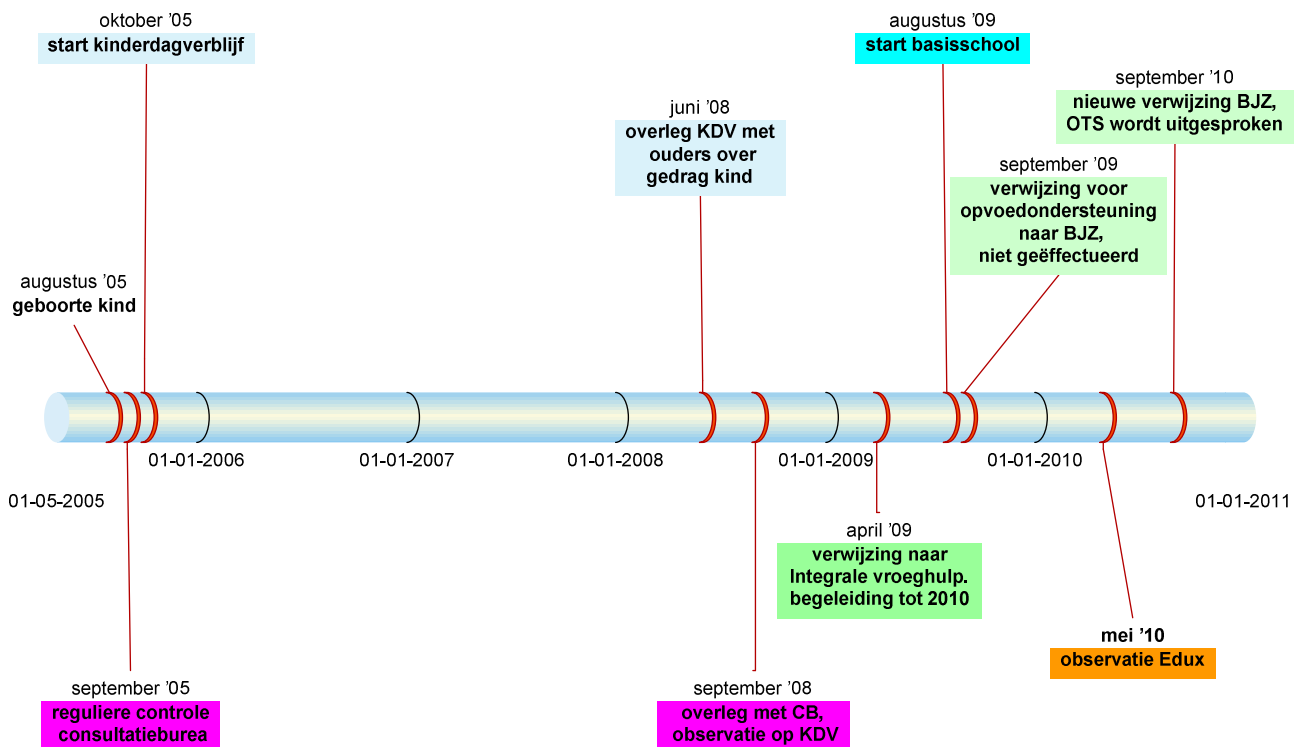
Alle bij dit onderzoek betrokken professionals onderschrijven het belang van een doorgaande lijn in zorg, welzijn en onderwijs. Men waardeert de in gang gezette ontwikkeling naar samenwerking en afstemming. Ouders geven aan dat zij betrokken worden. Om daadwerkelijk tot een samenwerking te komen die een doorgaande lijn realiseert moet nog wel het nodige gebeuren. Het centraal stellen van de hulp/onderwijsvraag van het kind en het daarop inrichten van de werkprocessen van de instellingen is in dit proces cruciaal. Een goede uitwisseling van informatie is van belang. Het uitgangspunt ‘*één kind, één gezin, één plan*’ kent nog vrijwel geen praktische invulling en de terugkoppeling van en naar de verschillende professionals verloopt divers.

## Een voorbeeld

*Mereyem valt in de basisschool op door achterstand in de sociaal-emotionele ontwikkeling.*

*Uit de beschouwing van de levensloop van Mereyem blijkt dat er al vroeg zorgen zijn geuit over haar ontwikkeling. De levensloop laat zien dat er op verschillende momenten professionals betrokken zijn geweest bij het gezin en dat zij in verschillende samenstelling met elkaar overlegd hebben. Zo is er overleg geweest tussen het consultatiebureau en het kinderdagverblijf en kwamen zij tot het advies aan ouders om Integrale Vroeghulp (IVH) in te schakelen. IVH observeert op het kinderdagverblijf, doet een psychologisch onderzoek en begeleidt het gezin. Van eind 2008 tot voorjaar 2010 is IVH betrokken. In deze periode wordt Mereyem met een vooraanmelding, zonder succes, verwezen naar Bureau Jeugdzorg (BJZ). De casus wordt voorgelegd aan de Stichting MEE. De Stichting MEE doet een zorgmelding bij BJZ. De Raad voor de Kinderbescherming wordt ingezet. Na contact met de ouders wordt terugverwezen voor een vrijwillig traject bij BJZ. Dit traject heeft uiteindelijk geleid tot een ondertoezichtstelling.*

*In deze casus moeten instellingen die werkzaam zijn op het gebied van zorg, welzijn, opvang en onderwijs samenwerken om een passend antwoord te vinden op de achterstanden in ontwikkeling die Mereyem laat zien. De levensloop laat zien dat er veel inzet is geweest van verschillende instellingen. Instellingen hebben elkaar geïnformeerd en hebben naar elkaar doorverwezen. De samenwerking ontstond in de praktijk rond het kind, maar werd niet gestuurd door gezamenlijke doelen. De inzet van de verschillende instellingen lag vooral op de eigen core business en niet op de uitvoering van een gezamenlijk plan van aanpak waarop één van de ketenpartners regie voerde. ITJ heeft niet kunnen vaststellen dat er sprake was van een op elkaar afgestemd aanbod van zorg, welzijn, opvang en onderwijs. Evenmin heeft ITJ kunnen vaststellen dat instellingen eerder verzamelde informatie uit bijvoorbeeld observaties, consequent meenemen bij het plannen van vervolgstappen. Vanwege het uitspreken van een ondertoezichtstelling ligt er nu wel een regiefunctie bij de gezinsvoogd.*





## 4.4 De positie van het Centrum voor Jeugd en Gezin

Wat is de rol en positie van het CJG? Hoe heeft ze zich ontwikkeld? Hoe werken de instellingen samen om de doelgroepkinderen in Halderberge goed voor te bereiden op hun schoolloopbaan en is er al iets te zeggen over de kwaliteit van de samenwerking binnen en buiten het CJG?

In 2008 voerde ITJ een oriënterend onderzoek uit naar de stand van zaken bij de oprichting van CJG's. ITJ bezocht tijdens dit onderzoek ook de gemeente Halderberge en sprak met diverse professionals, waaronder de toenmalige coördinator en de beleidsambtenaar die bij het CJG betrokken waren. Het beeld toen was er één van een CJG in oprichting. De instellingen stonden in de startblokken, de missie en visie waren beschreven en de handtekeningen waren gezet. Het CJG begon met een fysiek loket in Oudenbosch. Ook startte een tweewekelijks breed casuïstiekoverleg.

In het huidige onderzoek *Goed Voorbereid Naar School* betreft ITJ nadrukkelijk het CJG omdat het centrum van essentieel belang is voor de samenwerkende instellingen in Halderberge en dus voor de gezamenlijke aanpak van taalachterstand.

Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de uitspraken en ervaringen van de geïnterviewde professionals en ouders. Ook bij de bestudering van de dossiers heeft ITJ gekeken naar de betrokkenheid van het CJG.

### *Personeelwisselingen*

Het CJG in Halderberge is volop in ontwikkeling. Tijdens het ITJ-onderzoek werd een nieuwe coördinator voor het CJG aangesteld. Deze functionaris is de derde die deze functie bekleedt sinds de oprichting van het CJG. De wisselingen in de coördinatiefunctie van het CJG hebben de ontwikkeling en de positionering van het CJG in Halderberge belemmerd, zo stellen verschillende professionals. Nu structureel voorzien is in de coördinatiefunctie is een stabiele basis aanwezig van waaruit het CJG zich verder kan gaan ontwikkelen. Het bestaande samenwerkings-convenant biedt passende kaders om de samenwerking vorm te geven. Ook biedt het concrete doelen en uitgangspunten die als basis dienen om de voortgang van de samenwerking te evalueren, successen te vieren en verbeterpunten te formuleren.

### *Inbedding*

Het CJG richt zich op kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar en hun ouders. De aansluiting met de zorgadviesteams in het onderwijs is een ontwikkelpunt. Het voortgezet onderwijs kent een specifieke zorgstructuur waarop het CJG kan aansluiten. Het basisonderwijs kent nog geen structuur van zorgadviesteams. De gedachte om dit bovenschools of op het niveau van het samenwerkingsverband te organiseren moet nog verder worden uitgewerkt. Het CJG kan daar een rol in spelen.

Het tweewekelijks breed-zorgoverleg heeft zich ontwikkeld tot een structureel overleg waar partners elkaar over en weer informeren, adviseren en zorgen delen. Dit overleg vormt een belangrijke basis om de samenwerking verder uit te bouwen. De persoonlijke contacten die mede hierdoor ontstaan

bevorderen volgens verschillende professionals de samenwerking. Dat het CJG in Halderberge nog niet de positie heeft ingenomen die ze ambieert blijkt ook bij het analyseren van de dossiers. ITJ trof één dossier aan waarin het CJG regie heeft gevoerd. Het CJG is bij ouders nog onvoldoende bekend als inlooppunt voor vragen over het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren. In gesprekken met ouders blijkt het merendeel het CJG vooral te kennen als 'het gebouw van het consultatiebureau'. Eén van de belangrijkste actiepunten van het CJG is op dit moment dan ook meer bekendheid opbouwen bij ouders en voorzieningen.

Behalve de personeelwisselingen zijn er meer redenen aan te wijzen waarom de voortgang in de samenwerking in en buiten het CJG stopt. De professionals wijzen ook op de instellingen zelf:

- "Trajecten om achterstanden aan te pakken kennen een traagheid die helaas wordt veroorzaakt door de instellingen zelf."
- "Wellicht moeten we ook naar onze eigen deskundigheid en deskundigheidsbevordering durven kijken en er wat aan doen om tot betere resultaten te komen."
- "We moeten bestaande kaders gaan uitvoeren en niet in kaders blijven hangen. Door iets te gaan doen, worden we een lerende organisatie. Met goede evaluaties kunnen we de uitvoering vervolgens bijstellen."
- "De deelnemers aan het CJG zouden een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten voelen naar de gezinnen in Halderberge. De houding is nu nog vaak: 'ik zit erbij omdat het van me verwacht wordt en ik heb het al zo druk'."
- "Er is training van de deelnemers nodig om hun blik te verbreden en te leren hun winkel los te laten."

#### *Samenvattend*

Hoewel het CJG zich nog niet ten volle heeft kunnen ontwikkelen, noemen de meeste professionals en instellingen het CJG als een belangrijke organisatie die kan verbinden, coördineren en samenbrengen. Ze verwachten veel van de verbinding die het CJG kan aanbrengen, de doorgaande lijn die daarmee kan ontstaan en de regie die zij in complexe situaties op zich kan nemen. Hier liggen volop kansen voor het CJG. Daarnaast zal het CJG beter bekend moeten raken bij ouders en voorzieningen.

Een voorbeeld van samenwerking waarin het CJG een centrale rol vervulde.

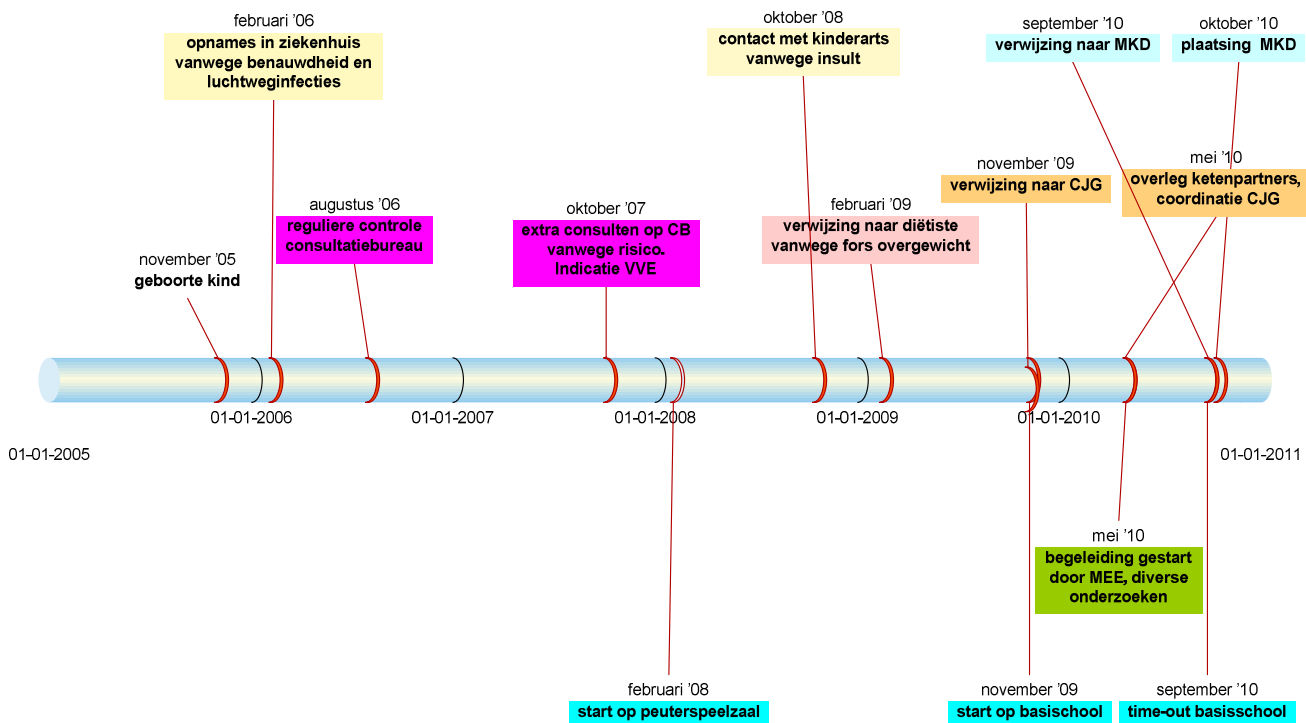
Als Ibrahim op de basisschool instroomt laat hij op de toetsen voor taalontwikkeling veel achterstand zien.

Ibrahim is op het consultatiebureau bekend vanwege de reguliere controle. Vanwege obesitas en epilepsie wordt Ibrahim verwezen naar de kinderarts. Het consultatiebureau geeft voor Ibrahim een VVE-indicatie af op grond van sociaal medische factoren.

Op de peuterspeelzaal wordt het VVE aanbod uitgevoerd. Als Ibrahim 4 jaar is gaat hij naar de basisschool. De basisschool constateert dat er achterstand in ontwikkeling is en voert handelingsplannen uit. De kinderarts verwijst vader door naar het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De Stichting MEE, partner van het CJG neemt de begeleiding op zich. Zij zetten in op opvoedingsondersteuning. Vanaf dit moment gaan de betrokken instellingen met elkaar in overleg. Het CJG organiseert een casusoverleg om tot afstemming te komen en betrekken hier ook de ouders bij. Besloten wordt tot aanvullend psychologisch onderzoek en observatie op school. Op basis van het psychologisch onderzoek wordt een plaatsing op een medisch kinderdagverblijf geadviseerd. De basisschool begeleidt de ouders bij de kennismaking met het kinderdagverblijf. Ibrahim wordt geplaatst, het medisch kinderdagverblijf neemt de gezinsbegeleiding over.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat er in een relatief korte tijdspanne veel professionals bij een gezin betrokken zijn. De professionals hebben ad hoc en bilateraal overleg met elkaar. Het initiatief van het CJG om een casusoverleg te organiseren brengt de partijen bij elkaar. Ook de ouders zijn hierbij betrokken. In het casusoverleg besluiten partijen tot een gezamenlijk stappenplan.

Ten tijde van het onderzoek was dit één van de eerste voorbeelden van een vorm van ketenoverleg en regievoering op casusniveau door het CJG. Het overleg kenmerkte zich door het elkaar informeren, het besluit tot nader onderzoek lijkt gezamenlijk genomen te worden. Het is niet helemaal duidelijk geworden in hoeverre de vervolgactiviteiten die verschillende instellingen uitvoerden onderdeel waren van een gezamenlijk plan waar nog centraal regie op werd gevoerd. Een vraag die ook open blijft staan betreft het moment waarop tot gemeenschappelijk overleg besloten werd. Immers al eerder zijn signalen gegeven betreffende een vertraagde ontwikkeling op meerdere gebieden. Een kritische evaluatie van de samenwerking in deze casus zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verder optimaliseren van de kwaliteit ervan.





## 5 Conclusies en aanbevelingen

ITJ richt zich op de effectiviteit van de samenwerking van de voorzieningen en doet aanbevelingen voor verdere verbetering van de samenwerking. In dit onderzoek koos ITJ primair voor taal als invalshoek voor de aanpak van achterstand. Taalachterstand kan immers een grote handicap zijn voor kinderen omdat zij verbale informatie missen waardoor zij niet goed begrijpen wat er van hen gevraagd wordt, moeite hebben met het herkennen van verschillende situaties in het dagelijks leven en vaak achter blijven op sociaal-emotioneel vlak. Samenwerking bij de aanpak van taalachterstand in een doorgaande lijn is een concrete en effectieve interventie om de vicieuze cirkel van oorzaak en gevolg te doorbreken en kinderen kansen te geven op een volwaardige maatschappelijke participatie.

In dit hoofdstuk beantwoordt ITJ de centrale vragen uit dit onderzoek aan de hand van de thema's uit het onderzoek en doet aanbevelingen. De thema's zijn:

- Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem;
- Sturen op resultaten;
- Continuïteit en samenhang;
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin.

En de centrale vragen zijn:

*"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 taalachterstand 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?"<sup>28</sup>*

### 5.1 Conclusies

De resultaten van het onderzoek laten zien dat er in Halderberge op het gebied van de aanpak van (taal)achterstanden bij jonge kinderen al veel in gang gezet en gerealiseerd is. Positief is het gezamenlijk optreden van gemeente en instellingen om van Halderberge een plaats te maken waarin kinderen veilig kunnen opgroeien en zich conform hun mogelijkheden kunnen ontwikkelen. Deze gezamenlijkheid vormt een goede basis om op voort te bouwen, en kan ook beschouwd worden als een succesfactor bij de signalering en aanpak van (taal)achterstanden bij jonge kinderen. Op grond van de bevindingen constateert ITJ dat in Halderberge voldoende voorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een effectieve samenwerking bij de aanpak van taalachterstand, zodat kinderen goed voorbereid worden op groep 3 van de basisschool. Behalve deze positieve bevindingen zijn er echter ook verbeterpunten. ITJ heeft in haar onderzoek zowel gekeken naar de kwaliteit van de samenwerking op casusniveau als naar de kwaliteit van de samenwerking rond de aanpak van een lokaal probleem, met name naar het ervoor zorgen dat alle kinderen in Halderberge goed voorbereid naar school gaan. Op

---

<sup>28</sup> Plan van aanpak ITJ onderzoek Goed voorbereid naar school, november 2009

casusniveau weten de instellingen elkaar redelijk goed te vinden maar men werkt nog niet samen vanuit het uitgangspunt één kind, één gezin, één plan.

De belemmeringen om tot een optimale samenwerking te komen, hebben vooral te maken met het ontbreken van voldoende continuïteit en samenhang in deze samenwerking. Voor een doorgaande lijn in zorg, welzijn en onderwijs zijn de werkprocessen nog onvoldoende gericht op een, over de grenzen van instellingen heen, gezamenlijke aanpak van een probleem. Ook de informatieoverdracht draagt nog te weinig bij aan de kwaliteit van de doorgaande lijn.

Bij de gezamenlijke aanpak van 'het voorbereiden van kinderen op de school' valt op dat er in onvoldoende mate sprake is van een gedeelde kijk op de aard en de omvang van de problemen. Zo is er geen gezamenlijke definiëring van de doelgroep waar men zich op richt. De regierol van de gemeente en haar sturingskracht is nog beperkt. Het ontbreekt in de beleidsuitvoering ten aanzien van samenwerking, aan vastgelegde meetbare doelen, hieruit af te leiden tussendoelen en het uiteindelijk beoogde effect op het aan te pakken probleem. Met de aangetroffen globale doelformuleringen kan de gezamenlijke aanpak van het probleem niet goed geëvalueerd en bijgesteld worden. Maar ook kan maar beperkt inzichtelijk gemaakt worden welke interventies effectief zijn en welke niet.

Zoals in de inleiding verwoord heeft ITJ specifieke aandacht besteed aan de ontwikkeling van het CJG. Naar het oordeel van ITJ moet het CJG haar positie en rol nadrukkelijker invullen.

Ten aanzien van de behandelde onderwerpen komt ITJ tot de volgende samenvattende conclusies die het kader kunnen vormen voor de verbeteractiviteiten:

- *Gemeente en instellingen hebben te weinig overeenstemming over de aard en omvang van het probleem;*
- *Het ontbreekt aan inzicht in resultaten. Hierdoor kan de aanpak niet geëvalueerd of bijgesteld worden;*
- *Er is onvoldoende continuïteit en samenhang in de samenwerking;*
- *Het CJG heeft haar positie en rol te weinig nadrukkelijk ingevuld.*

## **5.2 Aanbevelingen**

ITJ doet de onderstaande aanbevelingen om de kwaliteit van de samenwerking tussen instellingen bij de aanpak van (taal)achterstand (nog verder) te verbeteren.

### **Een gedeelde kijk op aard en omvang van het probleem**

#### ***Aanbevelingen voor de gemeente Halderberge***

- Stel met alle betrokken ketenpartners (dus zorg, welzijn en onderwijs) de definitie van de doelgroep vast zodat iedereen weet om wie het gaat, en welke criteria bepalen of een kind tot de doelgroep behoort;
- Benoem het probleem en maak een kwalitatieve analyse van de omvang, aard en oorzaak ervan;

- Stem de samenstelling van de keten af op de uitkomsten van deze analyse. Welk aanbod is nodig en wie kan dat bieden? Is er voldoende expertise in de keten aanwezig? (bijvoorbeeld expertise op het gebied van culturele en etnische diversiteit. Of expertise in een outreachende benadering);
- Betrek ouders van jonge doelgroepkinderen bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Maak hierbij bijvoorbeeld gebruik van de ouderkamers die inmiddels bij twee scholen functioneren. Heb hierbij vooral ook aandacht voor allochtone ouders.

## **Sturen op resultaten**

### ***Aanbevelingen voor de gemeente Halderberge***

- Kies taal als focus van de gezamenlijke aanpak. Bij jonge kinderen kan het verbeteren van de Nederlandse taal werken als katalysator voor de verdere ontwikkeling. Taalontwikkeling laat zich goed meten, waardoor het mogelijk is om concrete afspraken te maken over beoogde resultaten.
- Formuleer concrete resultaten op het gebied van samenwerking, stel periodiek vast welke resultaten er zijn bereikt en stel op basis van deze evaluatie het proces bij.
- Onderzoek hoe en waar de regie op de ontwikkeling van ketensamenwerking verder vorm moet krijgen.
- Borg gerealiseerd beleid en communiceer hierover met de betrokken partijen. Tijdens de interviews met professionals en ouders gaven beide groepen aan dat ze niet precies weten met welke vragen je bij welke instellingen terecht kunt en hoe de aanmeldingsprocedure werkt. Een van de ouders opperde het idee van een beslisboom op lokaal niveau. Tijdens het LEA-debat werd het idee van een spoorboekje genoemd.

## **Continuïteit en samenhang**

### ***Aanbevelingen voor de instellingen***

- Het probleem en de hulp die nodig zijn staan voorop. Bepaal op basis daarvan hoe de samenstelling van de keten is en hoe de instellingen samen kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem. De werkprocessen van de instellingen moeten ondergeschikt zijn aan het einddoel: resultaat voor het kind.
- Zorg dat alle partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen voor de doorgaande lijn van signalering, interventie en evaluatie. Daarvoor zijn concrete doelen nodig en concrete afspraken: wie doet wat en hoe en wie heeft de regie?
- Versterk de doorgaande lijn tussen zorg, welzijn en onderwijs. De gegevens die de ene instelling over een kind verzamelt, moet de volgende instelling meenemen bij het vervolg van de hulp en/of educatief aanbod.
- Versterk het overleg tussen het consultatiebureau en de voorschoolse voorziening door het een formele status te geven. In het overleg moet plaats zijn voor overdracht van informatie, gezamenlijke analyse, afstemming van het aanbod en monitoring. Dit veronderstelt dus ook een

inhoudelijke overdracht die aanknopingspunten geeft voor het vervolg. Doe hetzelfde voor het overleg van de voorschool en de vroegschool (groep 1 en 2).

## **Het Centrum voor Jeugd en Gezin**

### ***Aanbevelingen voor het Centrum voor Jeugd en Gezin***

- Maak praktische afspraken over een multidisciplinaire aanpak. Spreek af waar en door wie beslist wordt over een multidisciplinaire aanpak, welke professionele ruimte nodig is om een gezamenlijk plan van aanpak te maken en uit te voeren en wat de positie en rol is van het CJG.
- Laat de professionals met elkaar concrete afspraken maken over de toedeling van de regie. Maak hierbij gebruik van het CJG en het signaleringsinstrument Zorg voor Jeugd.
- Samenwerken betekent ook samen afsluiten en evalueren. Stel het effect van de gezamenlijke aanpak vast en gebruik de informatie uit de evaluatie voor het vervolg van de hulpverlening. Als de hulpverlening wordt uitgevoerd door hulpverleners die geen deel uitmaken van de keten, maak dan afspraken om te voorkomen dat gezinnen buiten beeld raken als de uitvoering wordt afgesloten. Zorg dat er een terugkoppeling van de hulpverleners naar de regievoerder is.

## **5.3 En nu verder**

In de gemeente Halderberge zijn na afronding van het ITJ-onderzoek de ontwikkelingen volop verder gegaan. Een voorbeeld hiervan is de structurele samenwerking tussen de Thuiszorg West Brabant en de Stichting Kinderopvang Oudenbosch, die begin van dit kalenderjaar gerealiseerd werd.

De gemeente heeft 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. Dit plan kan onderdeel zijn van een bestaand uitvoerings- of beleidsplan. ITJ zal aan de hand van het plan van aanpak de uitvoering en aanpak de komende twee jaar volgen.