



Ontwikkelingsstimulering in multifunctionele voorzieningen



• Nederlands
Jeugd
• instituut



Hilde Kalthoff
Toon Pennings

Ontwikkelingsstimulering in multifunctionele voorzieningen

© 2007 Nederlands Jeugdinstituut / NJi

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Deze publicatie werd mogelijk gemaakt met financiering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Auteurs

Hilde Kalthoff
Toon Pennings

Redactie

Lucienne Bartels

Opmaak binnenwerk

NJi, Utrecht

Drukwerk

Buro Extern Print, Alkmaar

Nederlands Jeugdinstituut / NJi

Catharijnesingel 47
Postbus 19221
3501 DE Utrecht
Telefoon (030) 230 63 44
Fax (030) 230 63 12
Website www.nederlandsjeugdinstituut.nl
Infolijn (030) 230 65 64, e-mail infojeugd@nji.nl

Woord vooraf

Basisvoorzieningen, zoals de basisschool of het consultatiebureau, gaan in toenemende mate meerdere functies uitoefenen. Bijvoorbeeld: niet alleen onderwijs maar ook opvang, of niet alleen zorg maar ook ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning. Dit worden vaak multifunctionele voorzieningen genoemd, wat niet hoeft te betekenen dat alle functies vanuit één gebouw worden uitgevoerd of aangestuurd. In een aantal van deze multifunctionele voorzieningen worden programma's en activiteiten uitgevoerd gericht op het stimuleren van kinderen.

In deze notitie staat de stand van zaken betreffende programma's voor ontwikkelingsstimulering in multifunctionele voorzieningen.

Deze notitie is mogelijk gemaakt dankzij de bereidheid van beleidsambtenaren uit Rotterdam, Almere, Eindhoven, Apeldoorn, Zoetermeer, Boxtel en Waalre om deel te nemen aan een telefonisch interview. De beleidsmedewerker jeugd en onderwijs en de coördinator peuterspeelzaalwerk van Amsterdam Slotervaart danken wij in het bijzonder voor het uitgebreid mondeling proefinterview dat wij mochten afnemen. Verder hebben enkele gemeenten gezorgd voor nadere schriftelijke informatie, met name de beleidsambtenaren van Boxtel, Rotterdam en Tytsjerksteradiel danken wij daarvoor.

Hilde Kalthoff
Toon Pennings

Februari 2007

Inhoud

Samenvatting 7

1. Inleiding 11

Vraagstelling 11

Opbouw van de notitie 12

Opzet en methode 12

2. Welke multifunctionele voorzieningen zijn er? 13

Voorscholen 13

Brede scholen 14

Ouder-kindcentra 14

3. Overheidsbeleid en beleidsadviezen 15

Het beleid vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 15

Het beleid vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 16

Adviezen vanuit de educatieve infrastructuur 17

Adviezen vanuit de zorgstructuur 18

4. Keuzes voor multifunctionele voorzieningen 21

Multifunctionele voorzieningen naast elkaar 21

De educatieve structuur als basis 22

5. De plaats van ontwikkelingsstimulering 25

Centrumgerichte programma's 25

Gezinsgerichte programma's 25

Opvoedingsondersteuning 26

Ouderbetrokkenheid 28

6. Toeleiding en de doorgaande ontwikkelingslijn 29

Bereik van de doelgroep 29

De toeleiding naar vve 30

De doorgaande ontwikkelingslijn 30

7. Samenhang en afstemming tussen multifunctionele voorzieningen 33

Netwerken 33

De rol van intermediairs en andere professionals 34

Overdracht en volgsysteem 34

8. Conclusies 37

Wetgeving belemmert vve-beleid 37

Gebrek aan sturing belemmert de ontwikkelingsdoorgaande lijn 37

Geen kader voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering 37

Grote variëteit 37

Regie nodig om nieuwe scheidslijnen te voorkomen 38

Aanbevelingen 38

Literatuur 39

Gemeentelijke publicaties 41

Samenvatting

In deze notitie staat de volgende vraag centraal: welke plaats nemen programma's en activiteiten voor ontwikkelingsstimulering in binnen multifunctionele voorzieningen? De volgende deelvragen komen aan de orde:

- In welke multifunctionele voorzieningen worden de voor- en vroegschoolse programma's aangeboden?
- Hoe verloopt in deze voorzieningen de toeleiding van kinderen naar vve-programma's en hoe wordt gewerkt aan de doorgaande lijn?
- Op welke manier werken de verschillende multifunctionele voorzieningen samen, welke dwarsverbanden worden gelegd?

Voor deze notitie zijn relevante beleidsadviezen, beleidsplannen van gemeenten en andere relevante stukken doorgenomen. Vervolgens zijn een aantal gemeenteambtenaren uit enkele grote, middelgrote en een kleine gemeenten geïnterviewd.

Beleidsadviezen en het ontstaan van multifunctionele voorzieningen

De voorzieningen voor jonge kinderen zijn erg versnipperd en worden vanuit verschillende overheden aangestuurd. Wat betreft de educatieve infrastructuur adviseren de RMO en de Onderwijsraad om de opvoeding, opvang en onderwijs van kinderen tot 12 jaar onder één dak te organiseren. Ook Operatie Jong sluit zich hierbij aan. Tevens wordt geadviseerd om de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor kinderen van 0 tot 12 jaar, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in één wettelijk kader te bundelen. Wat betreft de zorginfrastructuur dienen de taken op het gebied van opvoeding, preventieve gezondheidszorg en bescherming gebundeld te zijn in een laagdrempelig eerstelijnscentrum voor alle jeugdigen en hun ouders: het centrum voor jeugd en gezin (cjpg).

Er zijn inmiddels verschillende multifunctionele voorzieningen die gerekend kunnen worden tot de educatieve infrastructuur. De bekendste zijn voorscholen en brede scholen met hun varianten. Binnen de zorginfrastructuur worden centra voor jeugd en gezin opgericht, onder verschillende namen zoals ouder-kindcentra (okc), Jeugd onder een dak (Joed) en de JONG-centra.

Beleidskeuze voor multifunctionele voorzieningen

In alle gemeenten zijn er multifunctionele voorzieningen vanuit de educatieve infrastructuur. Daarnaast worden overal centra voor jeugd en gezin opgericht. Het gaat dan meestal om een daadwerkelijke plek in de wijk, waarbij overigens niet al het aanbod ter plekke uitgevoerd hoeft te worden. In een wijk wordt gekeken wat reeds aanwezig is en daar wordt bij aangehaakt. Vaak gaat het dan om uitbreiding van het consultatiebureau met andere functies maar ook wel, zoals in Almere, om gezondheidscentra die worden uitgebreid. Van de door ons bekeken gemeenten wordt alleen in Eindhoven het cjpg niet gezien als een loket in de wijk maar als een stedelijke netwerkorganisatie. Eindhoven kiest voor het uitbreiden van het Spilconcept: de kern vormt de educatieve infrastructuur. Er is een cjpg opgericht dat zorgt voor dwarsverbanden en zaken die de Spilcentra overstijgen. Er vindt regie plaats op de terreinen opvoedingsondersteuning en jeugdhulpverlening.

Beleidskeuzes voor programma's en activiteiten

Gemeenten besteden veel tijd en energie aan een vve-beleid waarin centrumgerichte programma's een centrale plaats innemen. Dat geldt niet voor programma's en activiteiten die op ouders zijn gericht; deze zijn beleidsmatig ook niet ingekaderd. Gezinsgerichte programma's worden door gemeenten vaak als opvoedingsondersteuning gezien. Op ontwikkelingsstimulering gerichte opvoedingsondersteuning en ouderbetrokkenheid worden echter meestal niet duidelijk aangestuurd door gemeenten. Dat geldt wél voor de vormen van opvoedingsondersteuning die onder de vijf functies van de Wmo vallen en waarbij de gemeente, door de subsidierelatie vanuit het wettelijk kader, invloed heeft.

Aanbod in multifunctionele voorzieningen

De gemeente laat de keuze van het aanbod in brede voorzieningen over het algemeen over aan de instellingen in de wijk. Per wijk wordt gekeken wat de beste invulling is. Wel moet de landelijke overheid zorg dragen voor goede voorwaarden: de regelgeving, wetgeving en financiering werkt het beleid van de gemeenten nogal eens tegen. Het advies van Operatie Jong om alle regelingen op het gebied van opvang, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering te brengen tot één regeling vanuit één wettelijk kader en één financieringsstroom (Van Eijck 2006b) sluit aan bij de kritiekpunten van de respondenten. Ook wordt vermeld dat er te veel projectbeleid is vanuit de centrale overheid en dat beleid wordt gestopt (zoals het GOA) terwijl goede ontwikkelingen op gang zijn gebracht. Laat gemeenten hun ingezette beleid een (flink) aantal jaren uitvoeren.

Plaats van uitvoering

De centrumgerichte vve-programma's worden (uiteraard) alleen uitgevoerd in (multifunctionele) voorzieningen vanuit de educatieve infrastructuur, zoals peuterspeelzalen / voorscholen en brede scholen in achterstandswijken. Gezinsgerichte programma's kunnen in allerlei soorten multifunctionele voorzieningen worden aangeboden. De werkgeversverantwoordelijkheid ligt vaak bij een welzijnsorganisatie maar de uitvoering vindt in toenemende mate plaats in peuterspeelzalen, (brede) basisscholen, voorscholen en een enkele keer in een ouder-kindcentrum.

Toeleiding en bereik doelgroep

De toeleiding van kinderen naar een speelzaal met centrumgerichte programma's is hoofdzakelijk een taak van de jeugdgezondheidszorg. De toeleiding vanuit het consultatiebureau wordt vaak als te vrijblijvend gezien. Er wordt in steeds meer steden gewerkt aan een protocol voor de toeleiding.

Geconstateerd wordt tevens dat intermediairs, zoals contactmedewerksters van gezinsgerichte programma's, een belangrijke rol spelen bij de toeleiding van met name allochtone gezinnen. Ook een programma als *Opstapje* wordt ingezet om de drempel naar speelzaal / vve lager te maken.

De doelstelling van de landelijke overheid om in 2010 70% van de doelgroepkinderen te bereiken wordt als weinig realistisch ervaren. Althans als het dient te gaan om effectieve vve-programma's en een aanbod van vier dagdelen.

Verder wordt de scheiding tussen speelzalen / voorscholen en kinderdagverblijven als negatief ervaren. Deze scheiding heeft negatieve consequenties voor het bereik van de doelgroep met vve-programma's en de kwaliteit van met name kinderopvangvoorzieningen. Bovendien wordt hierdoor de segregatie, tussen kinderen uit verschillende milieus en / of met een verschillende etnisch-culturele afkomst, in stand gehouden. Het vve-beleid en met name de Wet op de kinderopvang, met zijn keuze voor marktwerking, heeft de negatieve punten van het Nederlandse stelsel versterkt. Gemeenten willen een duidelijk beleid van de landelijke overheid, waarbij gekozen wordt voor een basisvoorziening voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar.

Doorgaande ontwikkelingslijn

Indien speelzaal en basisschool in één gebouw zitten is er meestal wel overleg tussen leidsters en leerkrachten over de overgang van kinderen van peuterspeelzaal naar basisschool. Maar ook dan is er vaak weinig sturing en is de mate van overleg afhankelijk van personen. Een positieve ontwikkeling is dat nagenoeg overal wordt gewerkt met of aan een overdrachtsformulier, met onder meer informatie over de ontwikkeling van het kind en zijn gezinsachtergrond.

Desalniettemin zeggen nagenoeg alle gemeenten dat de doorgaande lijn dient te worden verbeterd. Een probleem hierbij is dat niet alle kinderen van een speelzaal naar een basisschool gaan met hetzelfde vve-programma. Dit wordt als kapitaalsvernietiging gezien. Toch bestaat er, vanwege gebrek aan sturingsmogelijkheden, in weinig gemeenten een hierop gericht beleid.

Samenhang tussen multifunctionele voorzieningen

Het ontstaan van twee soorten multifunctionele voorzieningen geeft zijn eigen (nieuwe) scheidslijnen. Er worden op verschillende manieren dwarsverbanden gelegd. Onder meer op beleidsmatig niveau middels een wethouder voor jeugd, stedelijke regiegroepen en netwerken van uitvoerders in de wijken. In de samenhang tussen voorzieningen valt nog veel te verbeteren. De gemeente kan bijvoorbeeld het vve-beleid niet meer adequaat sturen omdat de middelen naar schoolbesturen gaan. Ook het naast elkaar bestaan van netwerken 0 – 4 jaar en de Zorg Advies Teams (ZAT's) op scholen is een lastig punt, waarbij de gemeente in feite weinig in handen heeft om de bestaande situatie te verbeteren.

De inzet van intermediairs is een krachtig middel om de ouders de weg te doen vinden naar de verschillende voorzieningen en naar vve-programma's. Verder zijn gemeenten bezig met systemen om de kinderen te volgen en problemen te signaleren. Alle beroepskrachten die met kinderen in aanraking komen en problemen constateren, of het nou op brede scholen is of in c/jg's, dienen te weten of deze problemen reeds zijn gesignaleerd en opgepakt. Dat is een eerste voorwaarde om te komen tot een betere afstemming in het omgaan met problemen.

Conclusies

Er worden allerlei vormen van multifunctionele voorzieningen opgericht, afhankelijk van wat reeds aanwezig is in een stad / wijk. Gemeenten lijken de voorkeur te geven aan een eigen beleid en regie op dit punt. Wel achten gemeenten het zeer gewenst dat de wet- en regelgeving wordt aangepast, zodat belemmeringen worden opgeheven. Ook zijn modellen, handreikingen voor de opzet en invulling van c/jg's nodig, alsmede instrumenten om stedelijk en wijkgericht tot een goede keuze en invulling te komen.

De centrumgerichte programma's zijn goed ingebed in de (multifunctionele) voorzieningen vanuit de educatieve infrastructuur. De wetgeving belemmert echter een adequaat vve-beleid en bevordert segregatie. Veel gemeenten pleiten voor een basisvoorziening voor kinderen van 2 tot 4 jaar.

De doorgaande lijn wordt bemoeilijkt doordat niet alle kinderen van de speelzaal doorstromen naar een basisschool met hetzelfde vve-programma. Ook de overdracht tussen speelzaal en basisschool is in de praktijk vaak een probleem. Het overleg tussen leidsters en leerkrachten hangt te veel af van individuen. In een aantal steden worden overdrachtsformulieren c.q. een protocol voor overdracht ontwikkeld.

De positie van gezinsgerichte programma's is erg kwetsbaar omdat ze wettelijk niet zijn ingekaderd en beleidsmatig, vanwege de combinatie van ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning, tussen wal en schip vallen. Er is weinig visie en duidelijk beleid wat betreft programma's en activiteiten die gericht zijn op de combinatie van ontwikkeling, opvoeding en ouderbetrokkenheid gericht zijn.

Het naast elkaar ontstaan van multifunctionele voorzieningen vanuit de educatieve en zorginfrastructuur brengt nieuwe scheidslijnen tot stand, zoals op het terrein van op ontwikkelingsstimulering gerichte opvoedingsondersteuning. Er is lokaal meer regie, samenhang en afstemming noodzakelijk, zodat er een laagdrempelig toegankelijk aanbod komt. Ook op het terrein van het signaleren van en omgaan met (opvoedings) problemen dient de samenhang en afstemming van instellingen te worden versterkt; het invoeren van een Verwijsindex is hierbij een essentiële voorwaarde.

1. Inleiding

11

Opvoeding en ontwikkeling van kinderen is een verantwoordelijkheid van de volwassenen in de sociale verbanden waarin kinderen leven. Het gaat daarbij met name om het gezin, maar ook volwassenen in de buurt en op school spelen hierbij een rol. In de meeste gezinnen ontwikkelen kinderen zich goed. Maar met name kinderen in achterstandssituaties hebben vaak een minder voorspoedige ontwikkeling. Bij intrede in het basisonderwijs hebben deze kinderen vaak al een aanzienlijke achterstand. Zonder extra steun halen zij die achterstand gedurende de basisschool niet meer in. De overheid heeft, naast algemene voorzieningen voor alle kinderen, dan ook specifiek beleid gericht op het bevorderen van de ontwikkeling en onderwijskansen van kinderen uit achterstandssituaties. Er zijn onder meer speciale programma's ontwikkeld gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen in de voor- en vroegschoolse periode (0 – 6 jaar). Veelal wordt hierbij een indeling gemaakt tussen centrumgerichte programma's¹ en gezinsgerichte programma's. De centrumgerichte programma's richten zich op het stimuleren van kinderen vanuit een centrum, zoals een peuterspeelzaal of basisschool. Gezinsgerichte programma's richten zich op het bevorderen van een meer stimulerende gezinssituatie. De activiteiten kunnen in een centrum worden uitgevoerd maar de focus ligt op het bevorderen van de ouder-kindinteractie en een onderwijsondersteunend gezinsklimaat. Tot voor enkele jaren werd gesproken van voor- en vroegschoolse programma's (vve-programma's). Er heeft in het beleid een definitieverandering plaatsgevonden. Onder vve-programma's worden nu alleen nog maar centrumgerichte en niet meer gezinsgerichte programma's verstaan. In deze notitie gaat het echter om beide soorten programma's.

Naast vve-programma's zijn er aanpalende activiteiten die een positieve invloed (kunnen) hebben op de ontwikkeling van kinderen. Dat geldt met name voor activiteiten die gericht zijn op de ondersteuning van de opvoeding van kinderen en het bevorderen van betrokkenheid van ouders bij de schoolloopbaan van hun kinderen.

Uiteraard speelt ook de kwaliteit van voorzieningen waarvan kinderen gebruikmaken een belangrijke rol bij de ontwikkeling van kinderen. De ontwikkeling van een kind is gebaat bij deelname aan een voor- en vroegschoolse voorziening met een hoge kwaliteit van werken én bij een goede overgang tussen de voorzieningen (doorgaande lijn). Daarnaast dienen voorzieningen en de thuissituatie goed op elkaar te zijn afgestemd; er dienen in ieder geval niet al te grote verschillen te zijn in het omgaan met het kind.

Inmiddels is een scala aan op jonge kinderen gerichte activiteiten en programma's ontstaan. Ook is het aantal speelzalen uitgebreid en zijn voorscholen ontstaan. Daarnaast gaan basisvoorzieningen in toenemende mate meerdere functies uitoefenen: niet alleen onderwijs maar ook opvang, of niet alleen zorg maar ook opvoedingsondersteuning. In deze notitie worden dit multifunctionele voorzieningen genoemd, wat niet hoeft te betekenen dat alle functies vanuit één gebouw worden uitgevoerd of aangestuurd.

Vraagstelling

Programma's en activiteiten gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen, zoals de voor- en vroegschoolse programma's, zijn steeds vaker onderdeel van brede, multifunctionele voorzieningen. Dit was voor ons aanleiding om de stand van zaken op dit terrein te inventariseren. Omdat de opvoeding van ouders en de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs de ontwikkeling van kinderen stimuleert, wordt hierbij tevens gekeken naar het lokaal beleid op het terrein van opvoedingsondersteuning en ouderbetrokkenheid.

1 Ook wel centrumprogramma's genoemd

In deze notitie staat de volgende vraag centraal:

- Welke plaats nemen programma's en activiteiten voor ontwikkelingsstimulering in binnen de multifunctionele voorzieningen?

De volgende kernvragen komen aan de orde:

- In welke multifunctionele voorzieningen worden de voor- en vroegschoolse programma's aangeboden?
- Hoe verloopt in deze voorzieningen de toeleiding van kinderen naar vve-programma's en hoe wordt gewerkt aan de doorgaande ontwikkelingslijn?
- Op welke manier werken de verschillende multifunctionele voorzieningen samen, welke dwarsverbanden worden gelegd? Hierbij wordt met name gekeken naar de toeleiding naar vve, de opvoedingsondersteuning en ouderbetrokkenheid, alsmede het signaleren en doorverwijzen bij problemen.

Opbouw van de notitie

In deze notitie wordt eerst ingegaan op de verschillende multifunctionele voorzieningen die aan het ontstaan zijn. Daarna komt relevant beleid en beleidsadviezen op dit terrein aan bod. Vervolgens wordt gekeken naar het beleid en de praktijk in een aantal gemeenten. Ten eerste wordt aangegeven welke keuze de betreffende gemeenten hebben gemaakt wat betreft multifunctionele voorzieningen. Ten tweede komt aan bod wat de plaats van ontwikkelingsstimulering is in deze voorzieningen, alsmede van aanverwante terreinen als opvoedingsondersteuning en ouderbetrokkenheid. Ten derde wordt specifiek ingegaan op de dwarsverbanden die worden gelegd tussen de verschillende multifunctionele voorzieningen, waarna de toeleiding en signalering wordt uitgewerkt. Tot slot worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

In deze notitie beperken we ons tot voorzieningen in de educatieve en zorginfrastructuur, indirect komt de recreatieve infrastructuur aan de orde.

Opzet en methode

Voor deze notitie zijn relevante beleidsplannen en andere relevante stukken van een aantal gemeenten doorgenomen (zie de lijst met gemeentelijke publicaties). Op basis van de beleidsnota's werd een aantal steden geselecteerd voor een nadere beschouwing. Daarbij werd gekozen voor een paar grote en middelgrote gemeenten, waaraan een kleine gemeente werd toegevoegd: Amsterdam Slotervaart, Rotterdam, Almere, Eindhoven, Apeldoorn, Zoetermeer, Boxtel en Waalre. Allereerst werd een proefinterview gehouden in Amsterdam Slotervaart: van de andere plaatsen werd de verantwoordelijke beleidsambtenaar telefonisch geïnterviewd.

De interviews werden gedaan aan de hand van een checklist met items en open vragen. Niet iedereen kreeg dezelfde vragen; de richtvragen uit de checklist werden aan de hand van de informatie uit de beleidsstukken zo mogelijk gespecificeerd. In een aantal steden werd naast de beleidsverantwoordelijke nog een inhoudelijk betrokkene bevraagd op punten die in het interview met de beleidsverantwoordelijke onderbelicht waren.

Er is niet geprobeerd om een representatief beeld te geven van de lokale ontwikkelingen op dit terrein; het gaat primair om het aanschouwelijk maken van de stand van zaken op het gebied van ontwikkelingsstimulering in multifunctionele voorzieningen

2. Welke multifunctionele voorzieningen zijn er?

De overheid schept voorzieningen die erop gericht zijn om een voorspoedige ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Vanuit de verschillende leefwerelden van kinderen kan de sociale infrastructuur onderverdeeld worden in:

- de educatieve infrastructuur: voorschoolse voorzieningen, basisschool, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, beroepsonderwijs, onderwijsondersteuning, volwasseneneducatie;
- de recreatieve infrastructuur: speelplekken, jongerenvoorzieningen, kinderwerk, sportclubs, sportaccommodaties, culturele voorzieningen;
- de zorginfrastructuur: jeugdgezondheidszorg, eerstelijnsgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, jeugdzorg, ggz.

De overheid wil een dekkend aanbod van voorzieningen én een betere aansluiting tussen de verschillende voorzieningen en projecten voor kinderen van 0 tot 6 jaar. Het rijk streeft naar een sluitend systeem van opvang en educatie voor kinderen tussen 0 en 12 jaar. Het begrip 'ketenzorg' is het sleutelwoord om te komen tot meer samenhang in het jeugdbeleid.

Er zijn inmiddels verschillende multifunctionele voorzieningen voor jonge kinderen: voorscholen, brede scholen, ouder-kindcentra en allerlei tussenvormen. Er zijn verschillende voorzieningen die gerekend kunnen worden tot de educatieve infrastructuur. De bekendste zijn voorscholen en brede scholen met hun varianten. Binnen de zorginfrastructuur worden centra voor jeugd en gezin opgericht, onder verschillende namen zoals ouder-kindcentra, Jeugd onder een dak (Joed) en de JONG-centra.

Daarnaast zijn er multifunctionele voorzieningen waarbij nog andere functies worden gecombineerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een combinatie van wonen, leren en zorg (WLZ) in Gorinchem, waarbij een gymnasium wordt gecombineerd met appartementen, een openbaar café, voorzieningen voor gezondheidszorg en ruimtes voor wijkactiviteiten. Omdat het in deze notitie gaat om ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen blijven dergelijke vormen hier buiten beeld.

Voorscholen

De voorschool is een combinatie van peuterspeelzaal en basisschool, met een doorlopend educatief programma. De doelgroep bestaat uit kinderen van 2,5 tot 6 jaar met een taalachterstand en een achterstand in de sociaal-emotionele ontwikkeling.

De meeste voorscholen maken gebruik van een kindvolgsysteem dat de ontwikkeling van elk kind op de voet volgt en duidelijk maakt of het kind extra ondersteuning behoeft. Gewerkt wordt met educatieve programma's zoals *Kaleidoscoop*, *Basisontwikkeling / Startblokken*, *Piramide* of *Ko-totaal*. De meeste voorscholen stellen als voorwaarden dat peuters minimaal vier dagdelen per week naar de peuterspeelzaal komen en dat elke peuter- en kleutergroep twee leidsters of leerkrachten heeft die een tweejarige programmatraining hebben gevolgd. In principe zijn bij zowel de peuters als de kleuters steeds beiden aanwezig in de groep; bij *Piramide* zijn dat een leerkracht en een tutor.

In voorscholen worden diverse activiteiten voor ouders georganiseerd, al dan niet vanuit een duidelijke visie en ouderbeleid. Er zijn voorscholen die een ouderkamer creëren. Een plek op school waar ouders altijd terecht kunnen en ook cursussen of andere activiteiten worden georganiseerd, zoals Nederlandse taallessen aan opvoeders, naailessen en themabijeenkomsten (De Weerd en Krooneman 2002).

Brede scholen

De brede school wil een netwerk van onderwijs, opvoeding en zorg zijn, zodat de ontwikkelingskansen van kinderen toenemen. Er zijn inmiddels verschillende vormen van de brede school met uiteenlopende doelstellingen. Veel brede scholen hebben als doel het vergroten van de ontwikkelingskansen of verbeteren van de samenwerking tussen instellingen. Genoemd worden verder het realiseren van een doorgaande ontwikkelingslijn en het creëren van een sluitend netwerk rond het kind (Grinten 2003). In brede scholen in achterstandswijken zijn centrumgerichte vve-programma's als *Kaleidoscoop* en *Piramide* een centraal onderdeel voor ontwikkelingsstimulering van de jongste kinderen; deze brede scholen starten dan ook als kinderen rond 2,5 jaar zijn. De laatste jaren is ook het vergroten van betrokkenheid van ouders een belangrijk doel geworden (Grinten 2005). Veel brede scholen hebben activiteiten voor opvoeding en gezin. Schoolmaatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning en het bieden van een ontmoetingsplek voor ouders maken, zeker in achterstandswijken, deel uit van het aanbod. Hetzelfde geldt voor het vrijetijdsaanbod aan sportieve en culturele activiteiten. Zorginstellingen, zoals het consultatiebureau en de jeugdarts, zijn minder frequent van de partij (Grinten 2003). Sommige brede scholen hebben veel aandacht voor de ontwikkeling van sociale competentie en participatie. Uitgangspunt is dan het 'levensechte leren', dat wil zeggen dat de leeractiviteiten in én buiten school plaatsvinden, van betekenis zijn voor kinderen en aan hen een actieve rol toekennen, waardoor zij uiteenlopende competenties opdoen (Van Oenen en Valkestijn 2002; Valkestijn en Studulski 2006).

Dé brede school bestaat dus niet. Gemeenschappelijke noemer is de samenwerking tussen verschillende instellingen ten behoeve van het kind.

Profielen voor een brede school

In Groningen zijn vijf profielen uitgewerkt op basis waarvan een brede school kan worden ontwikkeld:

- Onderwijsachterstandenprofiel
- Het accent ligt op het scheppen van gelijke onderwijskansen.
- Verrijkingsprofiel
- Het accent ligt op de brede sociale ontwikkeling van kinderen door een verbreding van het aanbod op sociaal, cultureel en sportief gebied.
- Zorgprofiel
- Is gericht op verbreding van de zorg rond kinderen in alle opzichten.
- Educatie- en opvangprofiel
- Gericht op de behoefte van werkende ouders maar ook op voor- en vroegschoolse educatie.
- Wijk- en buurtprofiel
- Het betreft een basisvoorziening in de buurt en biedt een aanbod gericht op kinderen, ouders en de buurt. Zeven dagen in de wijk is er één loket voor opvoeding en onderwijs.

Ouder-kindcentra

In 2002 is besloten dat de zorg voor kinderen en jongeren van 0 tot 19 jaar in een doorgaande lijn zal worden aangeboden om een kwalitatief hoogstaande integrale jeugdgezondheidszorg te realiseren onder gemeentelijke regie. Mede naar aanleiding daarvan worden consultatiebureaus omgevormd tot een ouder-kindcentrum (okc). Okc's hebben dezelfde basistaken als consultatiebureaus, maar daarnaast zijn ze gericht op vroegtijdige signalering en oplossing van problemen bij jonge kinderen. Ook richten ze zich vaak op ondersteuning van ouders. De doelgroep is variërend, van 0 tot 6 jaar, tot zelfs 23 jaar en min 9 maanden. In een okc wordt ook vaak een opvoedbureau of opvoedspreekuur ingebouwd. De okc's verwijzen kinderen door naar andere voorzieningen voor kinderen van 0 tot 6 jaar, zoals kinderopvang, peuterspeelzaal, jeugdzorg en voorschool.

Operatie Jong heeft geadviseerd (Van Eijck 2006a; 2006b) te komen tot centra voor jeugd en gezin (zie ook hoofdstuk 3). De huidige okc's kunnen worden gezien als dergelijke centra.

3. Overheidsbeleid en beleidsadviezen

De overheid beoogt kinderen optimale ontwikkelingskansen te bieden, (opvoedings-)problemen te voorkomen en onderwijsachterstanden effectief te bestrijden. Daartoe wil de overheid een sluitend systeem van opvang, educatie en zorg voor kinderen tussen 0 en 12 jaar. Op dit terrein zijn verschillende beleidslijnen van toepassing, met name het onderwijsachterstandenbeleid en beleid voor de voor- en vroegschoolse educatie vanuit het ministerie van OCW en de Wet maatschappelijke Ondersteuning vanuit het ministerie van VWS. Verder werden diverse relevante adviezen uitgebracht.

15

Het beleid vanuit het ministerie van Onderwijs en wetenschappen

Onderwijsachterstandenbeleid en voor- en vroegschoolse educatie

Tot augustus 2006 was het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK-GOA) van kracht. De doelstelling voor vve was dat 50% van de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid deelneemt aan een vve-programma. Het betreft een programma dat in een peuterschool en basisschool wordt uitgevoerd met een doorgaande lijn tussen 3 en 6 jaar; gezinsgerichte programma's worden sinds de vve-regeling in 2000 beleidsmatig niet meer gezien als vve-programma's.

Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid is inmiddels beëindigd maar het basisonderwijs wordt geacht veel nadruk te leggen op het vroegtijdig opsporen en bestrijden van onderwijsachterstanden. De middelen hiervoor ontvangen de basisscholen via de gewichtenregeling. Het budget voor vve is per augustus 2006 opgenomen in het gemeentelijk budget en bij de G30 (30 grootste gemeenten) in de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (Grootstedenbeleid). Basisscholen ontvangen verder sinds augustus 2005, als gevolg van de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich, extra middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in de eerste leerjaren en voor schakelklassen. Sindsdien wordt van de gemeenten verwacht dat ze, in overleg met schoolbesturen, een groter deel van hun vve-middelen inzetten in de voorschoolse periode. De ambities op het terrein van vve zijn dan ook vergroot. In de periode van 2006 tot 2010 wordt toegewerkt naar het realiseren van 70% doelgroepbereik in de voorschool en 70% doelgroepbereik in de vroegschool. Tevens geeft OCW aan dat moet worden bezien op welke wijze ouders betrokken kunnen worden bij de vve-programma's die hun kinderen volgen (brief minister Van der Hoeven aan de Tweede Kamer, 31 maart 2006).

Gemeenten dienen te zorgen voor lokale samenhang tussen voorzieningen in de voor- en vroegschoolse periode, onderwijs en andere relevante beleidsterreinen zoals jeugdbeleid, inburgering, spreidings- en integratievraagstukken, veiligheidsbeleid en economische ontwikkeling. Een sluitende keten voor de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid maakt onderdeel uit van het lokale jeugdbeleid. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen het onderwijsachterstandenbeleid zijn, zoals hierboven reeds werd aangegeven, toegespitst op de voor- en vroegschoolse educatie en het lokaal inrichten van schakelklassen. Gemeenten voeren lokaal overleg met schoolbesturen over het onderwijsachterstandenbeleid, over de aanneme en spreiding van leerlingen en over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie.

Het beleid vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Wat betreft opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering was aanvankelijk vanuit VWS de Welzijnswet het kader (VWS, 2004). De Welzijnswet is inmiddels vervangen door de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). De Wmo heeft als doel dat iedereen kan deelnemen aan de samenleving. De gemeente is met de Wmo verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning. Onder meer is vastgelegd dat de gemeente verantwoordelijk is voor opvoedingsondersteuning. Dit beleidsterrein heeft betrekking op de in een gemeente wonende kinderen en jeugdigen bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. Dit beleid is aanvulling op andere wetgeving, zoals de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (o.a. basistaken jeugdgezondheidszorg) en de Leerplichtwet. Op het beleidsterrein 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' zijn voor de gemeenten vijf functies vastgesteld.:

- informatie en advies,
- signalering,
- toeleiding naar het hulpaanbod,
- licht pedagogische hulp,
- coördinatie van zorg op lokaal niveau.

Bij de functie 'signalering' gaat het bijvoorbeeld om de coördinatie tussen signalerende instanties. De functie 'toeleiding tot het hulpaanbod' heeft betrekking op het totale lokale en regionale hulpaanbod, zoals vroeg- en voorschoolse educatie, onderwijsachterstands- en HALT-voorzieningen. Bij 'licht pedagogische hulp' gaat het om het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders en gezinnen waar problemen zijn of dreigen te ontstaan, en om schoolmaatschappelijk werk. 'Coördinatie van zorg' betreft het afstemmen en zo mogelijk bundelen van zorg in het geval dat meerdere hulpsoorten nodig zijn om een jeugdige of gezin te ondersteunen voorzover deze niet reeds onder de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid is gebracht.' (Tweede Kamer, 30 131, juni 2005).

De Impuls opvoed- en gezinsondersteuning

Op basis van de 'impuls opvoed- en gezinsondersteuning' hebben de vier grootste steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en 47 andere geselecteerde gemeenten extra geld en een ondersteuningstraject voor opvoed- en gezinsondersteuning kunnen krijgen. Opvoedondersteuning wordt door VWS als volgt gekarakteriseerd:

- met ouders;
- gericht op verbetering van de opvoedingssituatie;
- ouders helpen bij het vervullen van hun opvoedingstaken en ouders ondersteunen in hun rol als opvoeder;
- van lichte (bv. het groeiboekje) tot meer intensieve vormen (bv. de gezinscoach).

Financiering was mogelijk voor:

- Het op het spoor komen van risicogezinnen en –jeugdigen (signaleringsfunctie).
- Het benaderen van deze gezinnen/jeugdigen, ondersteund door mogelijke inzet van drang (motiveren, aandringen en opdringen) op lokaal niveau. Rekening houdend met de specifieke allochtone achtergrond (licht pedagogische hulp).
- Het bieden van een op de genoemde doelgroep gericht aanbod bestaande uit licht pedagogische hulp, dan wel coördinatie van zorg op lokaal niveau. Aansluitend op de bestaande lokale structuren (coördinatie van zorg op lokaal niveau).

Het doel was het vergroten van het bereik van risicogezinnen en jeugdigen en het verkrijgen van beter inzicht in de effectiviteit van de gehanteerde interventies en methoden op lokaal niveau.

Onder een risicogezin verstaat VWS:

- gezin die problemen heeft met het gezinsmanagement;
- waarbij sprake is van meervoudige problemen (verslaving, schulden, opvoedproblemen);
- met een zwakke regie daarover (gezinsonmacht);
- vaak van allochtone afkomst.

(VWS 2005)

VWS geeft aan dat het gaat om ouders die niet eigenstandig of met behulp van hun sociale omgeving in staat zijn adequaat invulling te geven aan hun opvoedingstaken. Signalen van deze gezinnen komen vaak bij meerdere lokale voorzieningen terecht. De bedoeling van de impulsregeling is dat er met deze gezinnen, die volgens VWS (2005) vaak weerstanden hebben tegen professionele hulpverlening en soms moeilijk bereikt worden, systematisch gewerkt gaat worden aan concrete doelen en het aanbod van voorzieningen en instellingen wordt gecoördineerd.

Adviezen vanuit de educatieve infrastructuur

De voorzieningen voor jonge kinderen zijn erg versnipperd en worden vanuit verschillende overheden aangestuurd. Vanaf 2002 zijn er voorstellen gedaan om te komen tot een nieuwe structuur van voor- en vroegschoolse voorzieningen in Nederland. Er liggen onder meer adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), twee adviezen van de Onderwijsraad, en een toekomstvisie van Sardes.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

De RMO pleit in haar advies *Educatief centrum voor ouder en kind* (RMO 2002) voor het tot stand brengen van educatieve voorzieningen voor ouder en kind. In deze benadering zijn onderwijs, welzijn en zorg gecombineerd. In een dergelijk educatief centrum in de wijk zou dan alle kennis worden ondergebracht en een veelheid aan vve-activiteiten worden georganiseerd, zowel gericht op kinderen als op ouders. Het is echter ook mogelijk bepaalde activiteiten elders plaats te laten vinden, onder verantwoordelijkheid van het educatieve centrum. Het aanbod moet zich, ter wille van een optimaal bereik, aanpassen aan de omgeving van de doelgroep: de activiteiten vinden plaats op locaties waar deze het best te bereiken is. Dit zijn bijvoorbeeld plekken waar ouders en kinderen samen zijn of waar ouders bij kinderactiviteiten betrokken kunnen worden.

De Onderwijsraad

In het advies *Spelenderwijs* van de Onderwijsraad (2002) wordt gepleit voor het onderbrengen van peuterspeelzalen bij het basisonderwijs en het bewerkstelligen van een doorgaande ontwikkelingslijn van 2,5 tot 6 jaar. Dit door middel van effectieve centrumgerichte programma's, zoals bij de voorschool. De RMO is het hier niet mee eens vanwege de nadruk op onderwijs; de RMO pleit voor een vindplaatsgerichte benadering. Dat hoeft niet altijd het onderwijs te zijn. Bovendien wil de RMO een bredere benadering; ook welzijn dient er nadrukkelijk bij te worden betrokken.

Naar aanleiding van de in 2005 aangenomen motie Van Aartsen en Bos over de voor- en naschoolse opvang heeft de Onderwijsraad een advies (Onderwijsraad 2006) uitgebracht over hoe de opvang voor kinderen van 4 tot 12 jaar kan worden georganiseerd vanuit scholen. Een van de drie modellen die de raad beschrijft betreft het organiseren van opvoeding, opvang en onderwijs onder één dak, het integraal model genoemd. Ouders krijgen te maken met één instituut waarin alle diensten zijn ondergebracht. Schoolbesturen worden omgevormd tot besturen van educatieve voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Kenmerkend aan dit model is dat:

- de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar bij de organisatie wordt betrokken;
- het peuterspeelzaalwerk tot de taak van het centrum gerekend wordt;
- de naschoolse opvang een centrumtaak wordt; en
- het centrum vanuit verschillende invalshoeken (opvang, overblijven, onderwijs, educatie of voorkomen achterstanden) wenst bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 12 jaar (Onderwijsraad 2006). De Onderwijsraad gaat hiermee verder dan hetgeen ze in haar

eerder advies bepleitte; niet alleen wordt nu ook de kinderopvang erbij betrokken maar de leeftijd is daarnaast opgerekt naar het einde van de basisschool.

Scenario Sardes

Sardes heeft op verzoek van het ministerie van OCW in 2005 twee scenario's uitgewerkt voor de voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Voor- en vroegschoolse educatie is hierbij gedefinieerd als een aanbod van opvang, zorg en educatie voor jonge kinderen en hun ouders. Sardes gebruikt de term voor- en vroegschoolse zorg en educatie (vvze) voor een meer integraal toekomstig stelsel.

Sardes schetst twee scenario's (Van Kampen e.a. 2005). Het eerste scenario is, conform het advies van de Onderwijsraad in 2002, een voorschool voor doelgroepkinderen. Kinderen met geïndiceerde onderwijsachterstanden kunnen gedurende vier dagdelen per week terecht in een voorschool dicht bij huis. De voorschool kan worden aangeboden door een peuterspeelzaal, een kinderdagverblijf of een basisschool. De voorschool wordt bezocht vanaf de leeftijd van 2,5 jaar. Het educatieve aanbod van de voorschool sluit aan bij dat van een basisschool, waar de voorschool aan is gekoppeld zodat hier een doorgaande lijn mogelijk is. Ouders zijn echter niet verplicht hun kind op deze basisschool in te schrijven

De voorscholen zijn het centrum voor gezinsgerichte activiteiten, die onder andere beogen het opvoedingsgedrag in het gezin blijvend te verbeteren.

Naast de voorscholen blijven voorzieningen voor kinderopvang noodzakelijk. De voorzieningen voor jonge kinderen blijven dan op twee sporen lopen, waardoor segregatie min of meer wordt geïnstitutionaliseerd.

Het tweede scenario, vergelijkbaar met het RMO-advies en het advies van de Onderwijsraad uit 2006, is een centrum voor zorg en educatie (cze) voor alle kinderen, waardoor segregatie wordt voorkomen. Ouders hebben het recht om hun kinderen hier gratis of tegen bescheiden vergoeding vijf dagdelen per week onder te brengen. Het leerplan van het cze is afgestemd op dat van de basisscholen, zodat de doorgaande lijn kan worden uitgevoerd.

Kinderen met achterstand kunnen deelnemen aan speciale programma's. De cze's onderhouden veel contact met de ouders: huidige ouderprojecten worden uitgebouwd tot structurele oudercomponent bij de voorziening. Jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning en andere voorzieningen voor jonge kinderen of hun ouders werken nauw samen met het cze. Dit scenario past bij de bredeschoolontwikkeling; het gaat dan om brede scholen waaraan kinderopvang en jeugdgezondheidszorg worden gekoppeld.

Adviezen vanuit de zorgstructuur

Operatie Jong

Operatie Jong (Van Eijck 2006a) adviseert om de taken op het gebied van opvang, educatie, werk en vrije tijd te bundelen in brede buurtscholen, waarin voor-, buitenschoolse opvang en vrijetijdsvoorzieningen zijn aangehaakt bij het primaire onderwijs. In het tweede sturingsadvies wordt tevens geadviseerd om de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor kinderen van 0 tot 12 jaar, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in één wettelijk kader, namelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), te bundelen. De bestuurlijke regie voor de brede school zou bij de gemeente moeten liggen en de verdeling van de middelen via het gemeentefonds moeten verlopen (Van Eijck 2006b).

De taken op het gebied van opvoeding, preventieve gezondheidszorg en bescherming dienen gebundeld te zijn in een laagdrempelig, eerstelijnscentrum voor alle jeugdigen en ouders, een centrum voor jeugd en gezin (cvg) in de directe nabijheid, waar onder meer taken worden aangeboden als opvoedingsondersteuning, jeugdgezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op het gebied van advies en melding van kindermishandeling.

Operatie Jong maakt dus een scheiding tussen zorginfrastructuur en educatieve infrastructuur, waarbij het laatstgenoemde lijnen heeft naar de recreatieve infrastructuur

Een sluitende signaleringsketen en afstemming van zorg moeten als volgt worden gerealiseerd:

- Het cjb verantwoordelijk maken voor het bijeenroepen van een flexibel casusoverleg als signalen over problemen van een kind daar aanleiding toe geven. Het elektronisch kinddossier en de verwijzingsindex zijn essentiële hulpmiddelen voor een sluitende signaleringsketen. Alle gemeenten dienen deze hulpmiddelen te gebruiken.
- Betrokken instellingen laten samenwerken in een externe zorgstructuur rond brede scholen die door het cjb wordt aangestuurd.

Er zijn reacties gekomen op het sturingsadvies, onder meer van het ministerie van VWS en de VNG.

- 19 ● ● ●
- Het ministerie van VWS ziet het cjb als een 'herkenbare, laagdrempelige plek, met een duidelijk loket waar men gemakkelijk terecht kan. Bijvoorbeeld in de nabijheid van een school, buurt/wijk, eerstelijnsgezondheidszorg' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 815, nr. 91 1).

De Vereniging van Nederlandse gemeenten ziet het cjb als een concept met als belangrijkste doel het bundelen van taken op lokaal niveau. De VNG wil geen wettelijke verplichting om cjb's te vormen. De VNG wil het cjb niet opvatten als een (basis)voorziening maar als een netwerkstructuur (VNG 2006).

Manifest Gideonsgemeenten

Het advies om te komen tot een cjb is onder meer gebaseerd op een manifest van de zogenoemde Gideonsgemeenten (Manifest Gideonsgemeenten 2006). De Gideonsgemeenten willen echter tevens dat de indicatie- en toegangsfunctie van Bureau Jeugdzorg in het cjb opgaan. De uitvoering van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringmaatregelen dient eveneens in het cjb verankerd te worden, maar niet het opleggen van de maatregelen. Doordat de functies van jeugdgezondheidszorg 0-19, opvoed- en opgroeiondersteuning en een aantal functies van Bureau Jeugdzorg in het cjb opgaan, vormt het centrum een optimale schakel tussen lokale basisvoorzieningen en gespecialiseerde hulp en zorg.

Naast het oprichten van het cjb pleiten deze gemeenten voor voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar die samen met basisscholen één geïntegreerd systeem met een duidelijke pedagogische opdracht vormen. Alle kinderen van 2 tot 4 jaar moeten minstens vier dagdelen per week kosteloos kunnen deelnemen aan educatieve voorzieningen. Het opdoen van een breder scala aan ervaringen en het stimuleren van participatie zijn daarbij belangrijke doelen. Gewezen wordt op het concept van de brede (buurt)school met zijn combinatie van opvang, educatie, onderwijs en voor- en buitenschoolse opvang. Hiermee leggen de Gideonsgemeenten een lijn naar de educatieve infrastructuur.

De Gideonsgemeenten zien in de huidige praktijk drie modellen voor brede voorzieningen. Ten eerste een model waarin de *vindplaats* centraal staat in de uitbouw van de organisatie van opvoed- en opgroeiondersteuning, zoals in het RMO-advies. Belangrijke kristallisatiepunten zijn hier met name de scholen (in het bijzonder brede scholen). In deze nota gaat het hierbij om het Spilmodel uit Eindhoven en de Groningse Vensterscholen; modellen vanuit de educatieve infrastructuur.

De Gideonsgemeenten noemen daarnaast nog andere mogelijke vindplaatsen, zoals consultatiebureaus, de politie (waar jeugdwerkers gestationeerd worden) en het algemeen maatschappelijk werk;

Ten tweede een model waarin men vertrekt vanuit de *huidige jeugdgezondheidszorg*. Voorbeelden zijn de JONG-centra in Rotterdam, de ouder-en-kindcentra in Amsterdam, het Joed in Apeldoorn.

Tot slot een model met de *algemene gezondheidscentra* als organisatiekern, zoals in Almere. Dit model kan worden beschouwd als een mix van de beide voorgaande: belangrijke vindplaatsen (consultatiebureau, huisarts, fysiotherapie, jeugdgezondheidszorg 4-19 en algemeen maatschappelijk werk) met een sterke focus op gezondheidszorg.

4. Keuzes voor multifunctionele voorzieningen

21

In de praktijk ontstaan diverse vormen van multifunctionele voorzieningen. Het betreft zowel voorzieningen vanuit de educatieve infrastructuur als vanuit de zorgstructuur. In alle gemeenten zijn brede scholen aanwezig of op korte termijn beschikbaar. Zelfs kleinere steden, zoals Boxtel, hebben brede scholen en zelfs in een dorp als Waalre wordt een brede school opgericht. Kleine steden geven aan dat het vooral zaak is om bij noodzakelijke nieuwe huisvesting van een school te kijken wat er dan mogelijk is. De mate van breedheid is afhankelijk van de wijk.

Maar ook worden inmiddels in diverse steden centra voor jeugd en gezin opgericht. De onderzochte gemeenten kiezen veelal voor twee soorten voorzieningen naast elkaar, waarbij het cjb daadwerkelijk een plek is waar ouders met hun kinderen terecht kunnen; alleen in Eindhoven is het cjb meer een samenwerkingsverband.

Multifunctionele voorzieningen naast elkaar

Amsterdam Slotervaart kiest voor beide lijnen: de zorglijn in de okc's en de educatieve lijn via met name voorscholen en enkele brede scholen. Fysiek is één lijn (alles in één voorziening) ook niet haalbaar met twee okc's en twaalf basisscholen in het stadsdeel.

Ook in Apeldoorn worden nu naast de brede scholen okc's opgericht: Jeugd onder een dak (Joed) genoemd. Apeldoorn ziet het okc als spil van de uitvoering van de vijf gemeentelijke taken op het gebied van opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning voortvloeiend in de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Groningen heeft vanuit een educatieve infrastructuur zijn Vensterscholen. Een Vensterschool is een bundeling van minstens één basisschool en verschillende andere instellingen in een wijk. Partners zijn bijvoorbeeld peuterspeelzalen, kinderopvang, sociaal-cultureel werk (buurthuizen), bibliotheken, volwasseneneducatie, sportverenigingen, de muziekschool, maatschappelijke dienstverlening enzovoort. De Vensterschool brengt hun inspanningen bij elkaar en maakt er méér van. De Vensterschool is er voor alle kinderen van 0 tot 15 jaar en hun ouders. De deelnemende instellingen verplichten zich om steeds drie dingen in het vizier te houden:

- De ouders moeten zo veel mogelijk bij de Vensterschool worden betrokken.
- Er wordt gestreefd naar betere mogelijkheden om zorg en arbeid te combineren.
- In elke wijk kan een eigen invulling aan de Vensterschool worden gegeven.

Met de Vensterschool wordt een verbinding gemaakt tussen de drie leefwerelden van de kinderen: gezin, school en vrije tijd.

Naast Vensterscholen worden in Groningen nu ook cjb's opgericht met name om de vijf gemeentelijke functies uit te voeren. De ouder-kindcentra moeten als één loket in de wijk functioneren voor ouders, kinderen en professionals. Via dit 'loket' wordt een heldere toegang tot voorzieningen als de Stap-programma's en de Spel- en Opvoedwinkels georganiseerd. Het okc wordt gezien als een ontwikkelingsmodel, waarbij wordt gestart in de prioriteitswijken met de focus op kinderen van 0 tot 6 jaar. Met het ontwikkelen van een okc wil de gemeente Groningen goed bereikbaar en laagdrempelig (in de wijk) zijn, eenduidige voorlichting geven aan ouders, vroegtijdig problemen signaleren, gemakkelijker kunnen verwijzen bij problemen, eerder actie inzetten bij ernstige problemen en licht pedagogische hulp bieden.

Rotterdam heeft inmiddels, naast voorscholen en brede scholen, drie centra voor jeugd en gezin, de JONG-centra genoemd. JONG richt zich op kinderen van 0 tot 19 en hun ouders. In JONG bundelen GGD Rotterdam en omstreken, het Consultatiebureau Ouder & Kind en het Bureau Jeugdzorg hun krachten. Zij werken samen met pedagogen en gezinscoaches in multi-

disciplinaire teams. JONG is niet alleen een vraagbaak en wegwijzer voor ouders en jongeren, maar ook voor professionals. Het streven is om in elke deelgemeente van Rotterdam zo'n centrum voor jeugd en gezin op te zetten. Afhankelijk van de situatie per deelgemeente sluiten andere zorginstellingen zich bij het centrum aan. Het JONG-centrum moet toegroeien naar hét centrum, de spil in de zorg voor de jeugd.

In Almere zijn enkele brede scholen; deze zijn vooral gericht op activiteiten na schooltijd. Op twee brede scholen worden centrumgerichte vve-programma's uitgevoerd. In Almere worden nu ook cjt's opgericht, Oké-punten genoemd. Aanleiding was een inspectierapport (integrale inspectie) waaruit bleek dat er, ondanks goede bedoelingen, te weinig samenwerking tussen partners was bij het signaleren van en omgaan met problemen bij kinderen. Er is een actieplan opgesteld met verbeterpunten, waaronder het opzetten van Oké-punten. In Almere waren en zijn in de wijken al enkele gezondheidscentra. Hierin zitten onder meer de huisarts, het consultatiebureau, een verloskundige en een logopedist. De gezondheidscentra zijn laagdrempelig voor de doelgroep en daardoor een goede basis om op voort te bouwen. Besloten werd om de vijf gemeentelijke functies hier onder te brengen. Het betreft onder meer licht pedagogische hulp, met name in de vorm van een opvoedspreekuur, maar ook zorgcoördinatie. Er zijn inmiddels twee Oké-punten gestart.

Educatieve structuur als basis

Eindhoven heeft zijn eigen vorm van brede school, de zogenoemde Spilcentra (spelen, integreren, leren) voor kinderen van 0 tot 12 jaar en hun ouders. Deze keuze vloeit voort uit een vindplaatsgerichte benadering. Wat betreft kinderen van 0 tot 2 jaar is het consultatiebureau de vindplaats, maar vanaf 2 jaar is dat de peuterspeelzaal en het onderwijs. Met name op school komen ouders vanzelf en juist dat is zo belangrijk voor het signaleren van problemen. Peuterspeelzalen en basisscholen zien kinderen en ouders vaker en intensiever. Ook de informele contacten op het schoolplein, breng- en haalcontacten en dergelijke zijn hierbij van groot belang. Alleen voor kinderen van 0 tot 2 jaar is het consultatiebureau de belangrijkste vindplaats. Vandaar de keuze om vanuit de combinatie van speelzaal en basisschool te gaan werken. Het peuterwerk en het basisonderwijs vormen het fundament van het Spilcentrum. Zij selecteren de instellingen voor kinderopvang als contractpartner en maken afspraken met andere partners zoals het consultatiebureau, welzijnswerk, jeugdhulpverlening, volwasseneneducatie en eventueel andere partijen.

Een Spilcentrum heeft minimaal de volgende functies: ontwikkelingsstimulering, onderwijs en educatie, kinderopvang, opvoedingsondersteuning en toegang tot de jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg. Afhankelijk van de behoefte in de wijk kan het Spilcentrum een nog bredere invulling krijgen door het toevoegen van volwasseneneducatie, veiligheidsprojecten, naschoolse opvang en naschoolse activiteiten.

In een Spilcentrum worden drie leeftijdsfasen van kinderen onderscheiden:

- de fase van 0 tot 2 jaar en 3 maanden
- de fase van 2 jaar en 3 maanden tot 6 jaar
- de fase van 6 tot 12 jaar

Daarnaast worden er twee ketens onderscheiden; de verzorgings-/opvangketen en de educatieve keten. In de eerste fase ligt het accent op de verzorging en opvang van het kind, in de tweede fase op het spelend leren en in de derde fase ligt de nadruk op educatie (brochure gemeente Eindhoven).

Ondanks de keuze voor brede educatieve voorzieningen wordt in Eindhoven een centrum voor jeugd en gezin opgericht. Het cjt is in Eindhoven echter een netwerkorganisatie. Deze zorgt voor dwarsverbanden en zaken die de Spilcentra overstijgen. Dit geldt met name op twee terreinen: opvoedingsondersteuning en jeugdhulpverlening.

Wat betreft opvoedingsondersteuning is het eej nodig omdat er naast Spil nog andere organisaties zijn die doen aan opvoedingsondersteuning, zoals het consultatiebureau, het ROC (opvoeding en taalles), en de GGD. Er is onder meer een stedelijke werkgroep opvoedingsondersteuning die zorg draagt voor centrale aansturing. Met name de coördinatoren opvoedingsondersteuning (oo'ers) geven signalen door aan de stuurgroep. De gewone opvoedingsondersteuning valt onder de oo'er maar complexe opvoedproblemen gaan naar de stuurgroep. Wat betreft jeugdhulpverlening beoogt de gemeente Eindhoven de taken en functies van de Spilcentra geleidelijk uit te breiden naar de jeugdzorg. Problemen dienen zo laag mogelijk te worden opgelost. Er is echter een centrale aanpak nodig boven Spilcentra, met name voor complexe gevallen. Stedelijke aansturing is dan nodig. Deze komt in het Centraal Stedelijk Casusoverleg, daarin zitten ook vertegenwoordigers van het AMK en Riagg. Hier wordt per situatie een gezamenlijke aanpak gemaakt met deadline. Er is een convenant getekend voor het geval het casusoverleg er niet uitkomt, Dit wordt aan de wethouder gemeld die dan de knoop doorhakt. Zo hoopt men dat instellingen de eigen belangen kunnen overstijgen. Centrale sturing is ook nodig omdat het niet lukt om alle hulpverleners op een lager niveau bij elkaar te krijgen. Een ander probleem hierbij is het medisch geheim, maar aangegeven wordt dat daar een oplossing voor lijkt te zijn gevonden.

5. De plaats van ontwikkelingsstimulering

Binnen multifunctionele voorzieningen kunnen diverse programma's en activiteiten voor ontwikkelingsstimulering worden uitgevoerd. Niet in alle voorzieningen zijn alle vormen van ontwikkelingsstimulering terug te vinden. De lokale overheid en lokale organisaties maken hierin keuzes, onder meer gebaseerd op landelijk beleid.

25

Centrumgerichte programma's

De doelstelling van het vve-beleid was om in 2006 50% van de doelgroepkinderen te bereiken met effectieve, op een centrum uitgevoerde programma's; de nieuwe doelstelling voor 2010 is 70% van de doelgroepkinderen te bereiken. De doelgroepkinderen zijn de gewichtenkinderen in de leeftijd van 2 tot en met 5 jaar. Per jaargroep van ongeveer 200.000 kinderen is dat 20-25%, of ruim 40.000 kinderen. In totaal voor de leeftijdsgroep 2-5 dus minstens 160.000 kinderen. Landelijk hebben daarom de centrumgerichte vve-programma's een hoge vlucht genomen. *Piramide* wordt door gecertificeerde leerkrachten uitgevoerd op 1000 scholen en 400 peuterspeelzalen, *Kaleidoscoop* op elk 110 basisscholen en peuterspeelzalen, meestal gecombineerd in voorscholen (Pennings 2006). De laatste jaren wordt steeds meer voor *Ko-totaal* gekozen. Over de participatie aan *Startblokken / Basisontwikkeling* is weinig bekend. Maar het lijkt erop dat de doelstelling voor 2006 wel is gehaald, zoals ook Sardes concludeert (zie Van Kampen e.a. 2005, bijlage E). Echt hard te maken is dit niet met de beschikbare gegevens, omdat vaak niet duidelijk is of het inderdaad doelgroepkinderen zijn die deelnemen en of zij ook voldoende dagdelen (vier) aangeboden krijgen.

Ook in de onderzochte steden ligt de prioriteit bij de centrumgerichte stimuleringsprogramma's. Hierin wordt veel geïnvesteerd. De onderzochte steden hebben de keuze van het programma veelal overgelaten aan de peuterspeelzalen / basisscholen zelf. In Zoetermeer heeft de gemeente zelf, in overleg met de partners, een keuze gemaakt voor één programma. In Boxtel had de gemeenteraad besloten dat slechts één programma mocht, vanwege de doorgaande lijn. Uiteindelijk is dit *Ko-totaal* geworden omdat dit programma beter paste bij wat reeds werd gedaan en bij de kleinschaligheid in Boxtel.

De centrumgerichte programma's worden uitgevoerd vanuit voorscholen, brede scholen en 'gewone' peuterspeelzalen en basisscholen in wijken met achterstandsgezinnen. In multifunctionele voorzieningen vanuit de zorginfrastructuur (de cjk's) zijn ze niet opgenomen. In dergelijke voorzieningen is het nodig veel aandacht te besteden aan toeleiding van gezinnen naar de centrumgerichte programma's; elders wordt hier specifiek op ingegaan.

Gezinsgerichte programma's

Aan gezinsgerichte programma's wordt in de meeste beleidsplannen inhoudelijk weinig of geen aandacht besteed; al worden ze in de meeste steden genoemd in de beleidsplannen. In gezinsgerichte programma's gaat het om een combinatie van ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning. In de gemeenten worden de gezinsgerichte programma's meestal opvoedingsondersteuning genoemd. In Eindhoven neemt *Opstap* een duidelijk plek in. Het programma valt onder de verantwoordelijkheid van de lokale welzijninstelling maar wordt vanuit scholen uitgevoerd en is een structureel aanbod binnen Spilcentra in achterstandswijken. Verder wordt *Spel aan Huis* uitgevoerd, met name om gezinnen toe te leiden naar de speelzaal, vve en naar *Opstap*.

In Almere en Apeldoorn wordt *Opstap* ook vanuit welzijn uitgevoerd en is, met name in Almere, een duidelijke lijn naar het onderwijs. Groepsbijeenkomsten vinden op school plaats of in buurt-huizen, afhankelijk van de vindplaats van de gezinnen die men wil bereiken. In Venlo wordt *Opstapje* uitgevoerd bij speelzalen. Groningen heeft zowel *Instapje*, *Opstapje* als *Opstap*. De uitvoering hangt af van de wijk en, bijvoorbeeld in de peuterspeelzaal, op een Vensterschool / basisschool of in een buurthuis. Rotterdam heeft *Rugzak* (kleuters) en *Bij de hand* (peuters), waarbij *Rugzak* vanuit scholen wordt uitgevoerd. De andere steden hebben geen gezinsgerichte stimuleringsprogramma's.

26

Landelijk staan de gezinsgerichte programma's onder druk. Het aantal gezinnen dat aan *Opstap* deelneemt is bijvoorbeeld afgenomen van bijna 7500 in het seizoen 1998–1999 naar 4000 in het seizoen 2004–2005, het aantal deelnemers aan *Opstapje* is in die periode wat minder terug-gelopen: van 2750 tot 2000 (Pennings 2006).

Gezinsgerichte programma's kunnen worden uitgevoerd in brede centra vanuit de educatieve lijn maar ook in ouder-kindcentra en andere vormen van brede centra vanuit de zorginfrastructuur. Daarnaast kunnen gezinsgerichte programma's natuurlijk ook in reguliere speelzalen en basisscholen en / of in een wijkcentrum worden uitgevoerd. In de onderzochte steden zijn de gezinsgerichte programma's ondergebracht bij een welzijnsinstelling. De werkers zijn dan in dienst van de lokale welzijnsinstelling. De daadwerkelijke uitvoering vindt echter plaats vaak bij een speelzaal (*Opstapje*) of basisschool (*Opstap*), al dan niet in samenhang met een centrumgericht programma. De gezinsgerichte programma's worden veelal gefinancierd door de gemeente. Een nieuwe ontwikkeling is dat scholen mee gaan financieren en *Opstap*-plaatsen inkopen.

Opvoedingsondersteuning

Opvoedingsondersteuning wordt in alle steden belangrijk gevonden. Er is veel aandacht voor de invulling van de vijf gemeentelijke functies, waarbij ook advies en informatie horen, alsmede lichtpedagogische hulp. Analyse in 2000 van beleidnota's (Den Elt e.a. 2000) laat zien dat opvoedingsondersteuning vaak verbonden was met netwerken jeugdhulpverlening, buurt-netwerken en dergelijke. De meer probleemgerichte benadering stond centraal. Hermanns en Vergeer (2002) liet zien dat hoewel bijna 90% van de gemeenten beleid had op het terrein van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, een aanzienlijke groep gemeenten (45%) geen of onvoldoende inzet heeft op dit terrein. Het aanbod was voornamelijk probleem-gericht is en er deed zich een wildgroei aan projecten op specifieke groepen voor maar desondanks werden specifieke groepen nauwelijks bereikt. Ook was er gebrek aan samenhang; het aantal gemeenten dat de regierol had opgepakt was nog beperkt. De vijf gemeentelijke functies waren toendertijd nog niet geformuleerd. Onderzoek in 2004 laat zien dat veel gemeenten inmiddels beleid hebben geformuleerd voor vier van de vijf functies. De signaleringsfunctie heeft de hoogste prioriteit, op de voet gevolgd door de informatiefunctie. Grote gemeenten hebben daarnaast vrijwel allemaal beleid voor de functies toeleiding en pedagogische hulp. De coördinatiefunctie is het minst vaak in beleid vastgesteld. Tegenwoordig lijkt de probleembenadering nog steeds te overheersen, wellicht wordt dit versterkt door de focus op de vijf gemeentelijke functies. Wat betreft de functies 'informatie en advies' en 'licht pedagogische hulp' worden in veel gemeenten respectievelijk de opvoedcursus *Opvoeden & Zo* uitgevoerd en een opvoed-spreekuur aangeboden. Op ontwikkelingstimulering gerichte opvoedingsondersteuning wordt in de steden die wij hebben bekeken veelal niet ondergebracht onder de vijf functies. Gezins-gerichte stimuleringsprogramma's worden meestal uitgevoerd vanuit welzijnsinstellingen of voorzieningen in de educatieve infrastructuur.

Bij een aantal van de onderzochte gemeenten is niet echt sprake van een lokale visie en een duidelijk beleid gericht op opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Verder lijkt er in een aantal gemeenten sprake te zijn van problemen met de toeleiding naar opvoedings-ondersteuning, registratie en coördinatie. Beide knelpunten komen ook naar voren in een

recente inventarisatie van opvoedondersteuning in gemeenten in Noord-Holland (Andel en Hilhorst 2006). Sommigen gemeenten hebben geen goed zicht op wat er aan opvoedingsondersteuning aan activiteiten en programma's mogelijk is en wat daadwerkelijk aanwezig is in een wijk.

In onze inventarisatie hadden met name de gemeenten Eindhoven en Rotterdam een wat duidelijker beleid gericht op de combinatie ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning. Opvoedingsondersteuning is in die steden breed gedefinieerd en wordt onder meer gerelateerd aan gezinsgerichte ontwikkelingsstimulering en ouderbetrokkenheid.

27

In Spilloccaties is veel aandacht voor ouders en opvoedingsondersteuning. Er is een door de gemeente vastgestelde pedagogische visie geformuleerd in het raamplan voor Spilcentra. De instellingen die met elkaar een Spilcentrum willen vormen stellen gezamenlijk een pedagogisch raamplan op, waarbij het algemene deel (onder meer de pedagogische visie) van toepassing is op alle Spilcentra en een specifiek deel afhankelijk is van de keuzes van het betreffende Spilcentrum.

In alle Spilcentra in achterstandswijken is een coördinator opvoedingsondersteuning (oo'er) werkzaam. Ouders kunnen bij haar terecht met allerlei vragen over de opvoeding van hun kinderen. Zij geeft informatie, tips en adviezen: ouders krijgen eventueel individuele gesprekken, op school of thuis. Ook worden themabijeenkomsten op school georganiseerd en aan laagopgeleide ouders met kleuters wordt *Opstap* aangeboden. Als de problemen te groot zijn verwijst de oo'er door naar degene die de juiste hulp kan bieden (Gemeente Eindhoven 2005).

Ook Rotterdam heeft een gericht beleid voor opvoedingsondersteuning. Het begrip is breed gedefinieerd en gericht op kinderen, ouders maar ook op professionals, die immers ook een opvoedende taak hebben. De gemeente Rotterdam wil af van de probleembenadering; alle kinderen hebben recht op een goede opvoeding en ouders op steun bij de opvoeding.

Amsterdam heeft veel aandacht voor preventief jeugdbeleid. Het uitvoeringsprogramma Kinderen Eerst (DMO 2005) richt zich op 0-12 jarigen en versterkt de opvoedingsondersteuning via de zorgstructuren, waaronder met name consultatiebureaus en okc's worden verstaan. De verloskundigen op de okc's meten risicofactoren tijdens de zwangerschap met het signaleringsinstrumenten (Dnedin Family Services Indicator). Zwangere vrouwen krijgen, als daar aanleiding toe is, de interventiemethode VoorZorg aangeboden. Bij het regulier consult op de leeftijd van 8 weken gaan de verpleegkundigen van de okc's Samen starten invoeren. Verder wordt de interventiemethode Triple P (Positiv Parenting Program) stedelijk breed ingevoerd. Dit is een evidence based programma voor de preventie van emotionele en gedragsproblemen bij kinderen door opvoedingsondersteuning aan ouders. Het programma kent vijf niveaus van interventie in opklimmende intensiteit. Triple P wordt de basis voor de opvoedondersteuners in Amsterdam.

Wat betreft de educatieve lijn heeft Amsterdam de keuze gemaakt voor het opzetten van voorscholen, waarbij gekozen is voor drie vve-programma's: Kaleidoscoop, Piramide en Startblokken. In sommige voorscholen of basisscholen worden gezinsgerichte programma's uitgevoerd (het gaat dan om Opstapje of Opstap), meestal door het welzijnswerk maar in veel stadsdelen zijn deze programma's inmiddels beëindigd.

Een relatief kleine stad als Boxtel heeft een vrij uitgebreid pakket aan opvoedingsondersteuning, het vve Pluspakket genoemd, met onder meer *Opvoeden & Zo*, *Jij bent Belangrijk*, themabijeenkomsten gebonden aan het vve-traject en themabijeenkomsten van *Triple P*.

Ouderbetrokkenheid

Wat betreft ouderbetrokkenheid wordt in alle beleidsnotities het belang van ouderbetrokkenheid verwoord, maar in de meeste steden is er ook op dit punt geen door de gemeente aangestuurd beleid. Dat geldt in mindere mate voor Rotterdam en Eindhoven; Rotterdam heeft een duidelijke visie op ouderbetrokkenheid en in Eindhoven is een pedagogisch raamplan waarin ouderbetrokkenheid een plaats heeft. De gemeente wil het gezamenlijk kader versterken en denkt daarbij aan *Triple P* als verbindende visie.

- - 28 ●
 -
- Het stimuleren van ouderbetrokkenheid is met name vanaf de basisschoolleeftijd lastig voor de gemeenten. Er is geen wettelijk kader en scholen beslissen zelf over de inzet van de gelden voor het bestrijden van onderwijsachterstand. De gemeente heeft geen subsidierelatie meer en moet het hebben van overtuigingskracht.

6. Toeleiding en een doorgaande ontwikkelingslijn

29

Het ministerie OCW wil dat in 2010 70% van de doelgroepkinderen wordt bereikt met effectieve voor- en vroegschoolse programma's. De toeleiding naar vve-programma's is in gemeenten dan ook een belangrijk issue. Gemeenten kiezen zelf welke voor- en vroegschoolse programma's ze in zetten of laat de uitvoerende instellingen deze keuze maken. Het dient te gaan om programma's met een doorgaande lijn in het aanbod voor kinderen tussen 3 en 6 jaar (tot groep 3). Het bewerkstellingen van een doorgaande lijn is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor uitvoerend instellingen en de gemeente.

Bereik van de doelgroep

Conform landelijke richtlijnen zijn in alle steden streefcijfers over het aantal te bereiken vve-leerlingen. De komende jaren willen de gemeenten het aantal vve-locaties (sterk) verhogen. Vaak wordt echter aangegeven dat het door het ministerie van OCW genoemde percentage van 70% van de doelgroep in 2010 niet haalbaar is. Zeker niet als het moet gaan om vier dagdelen en 'erkende' vve-programma's. Bijna overal wordt het als lastig ervaren om de vve-doelgroep te bereiken. Hierbij speelt de financiering een rol, maar ook het moeilijk bereiken van bepaalde gezinnen en logistieke problemen, zoals huisvesting. De wet- en regelgeving vanuit de landelijke overheid maakt een goed vve-beleid eveneens moeilijk.

De landelijke overheid heeft het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) stopgezet. De verantwoordelijkheid voor onderwijsachterstandenbeleid en vve ligt nu deels bij de gemeenten (0 – 4 jaar) en deels bij schoolbesturen (vanaf 4 jaar). De financiële middelen voor het vve-beleid vanaf 4 jaar gaan nu rechtstreeks naar de schoolbesturen. De gemeente heeft op dit punt geen subsidierelatie meer en kan daardoor niet meer sturen. Deze 'knip' in verantwoordelijkheden wordt door veel gemeenten als een drempel ervaren om te komen tot een adequaat vve-beleid. Omdat gemeenten geen subsidierelatie meer hebben met de scholen kunnen zij de scholen niet sturen, maar alleen overtuigen tot een samenhangend vve-beleid. Een enkele keer werd hierbij aangegeven dat ook de lump sum-financiering nadelig werkt op dit punt. Scholen zijn gekort in hun budget en weten niet of ze financiële middelen genoeg hebben om vve-programma's te financieren.

Een ander knelpunt dat met het potentieel bereik van de doelgroep samenhangt, is het naast elkaar bestaan van peuterspeelzalen / voorscholen en verschillende vormen van kinderopvang: kinderdagverblijven, tussen- en naschoolse opvang. Doelgroepkinderen maken in toenemende mate gebruik van speelzalen / voorscholen; ze zijn in mindere mate op kinderdagverblijven te vinden. Dit onderscheid werkt segregatiebevorderend en het vve-beleid, waardoor het aantal voorscholen met doelgroepkinderen is vergroot, heeft deze segregatie nog versterkt. Ook worden doelgroepkinderen op kinderdagverblijven nog nauwelijks bereikt met vve-programma's. De Wet op de kinderopvang, met zijn marktwerking, maakt een sturing door gemeenten op dit punt erg lastig. De wet wordt als een grote belemmering ervaren voor het vve-beleid en het onderwijsachterstandenbeleid. Een aantal gemeenten pleit dan ook voor één basisvoorziening voor in ieder geval kinderen van 2 tot 4 jaar. Gemeenten willen duidelijkheid van de landelijke overheid.

Omdat de centrumgerichte programma's (lang) niet alle doelgroepkinderen bereiken, vervullen de *Stap*-programma's in een aantal steden een belangrijke rol in het bereik van de doelgroep. *Opstapje* wordt dan onder meer ingezet om gezinnen toe te leiden naar de speelzaal (met vve-programma). Daarnaast is het door *Opstapje* en *Opstap* mogelijk om te werken aan ontwikkelingsstimulering in gezinnen waarvan kinderen niet naar de speelzaal gaan (*Opstapje*) of

zijn geweest (*Opstap*). Gemeenten hebben echter moeite financiering voor de gezinsgerichte programma's te vinden. Deze programma's mogen betaald worden uit de post overige kosten / coördinatie van vve maar niet uit de middelen voor uitvoering van vve. Dit ondanks een kamerbrede meerderheid voor de motie Hamer / Kraneveldt om financiering van gezinsgerichte programma vanuit vve mogelijk te maken (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 313, nr. 28.).

De toeleiding naar vve

30 ● ● ●

In alle gemeenten wordt de toeleiding naar vve vooral gezien als een taak van de jeugdgezondheidszorg. De consultatiebureaus bereiken immers bijna alle ouders met kinderen tussen 0 en 2 jaar. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze toeleiding lang niet altijd op een systematische manier gebeurt maar veelal afhankelijk is van een jeugdverpleegkundige die goed contact heeft met leidsters. Als het consultatiebureau en de speelzaal met vve-programma in één gebouw zitten, gaat de toeleiding wel gemakkelijker maar nog niet vanzelfsprekend goed. In Almere werd bijvoorbeeld geconstateerd dat de jeugdverpleegkundigen de ouders vaak wel verwijzen maar dat er daarna niets meer gebeurde. De gemeente Almere is de toeleiding naar vve dan ook aan het versterken. Er wordt een protocol en doorstroomdiagram ontwikkeld door de welzijnsorganisatie die verantwoordelijk is voor de speelzalen (de Schoor) en de jgz. Deze instrumenten worden door de gemeente vastgelegd, waardoor het een officieel karakter krijgt zodat ieder zich eraan moet houden. In het doorstroomdiagram worden risicofactoren aangegeven. Een kind met meer dan drie risicofactoren, zoals de taal in het gezin en stimulering thuis, wordt verwezen naar een speelzaal met een vve-programma. Binnen twee maanden wordt gekeken of het kind is geplaatst. Als dat niet het geval is onderneemt de vve-coördinator actie. Deze legt contact met de jgz, de speelzaal en de ouders. De vve-coördinator heeft zelf een gesprek met de ouders of schakelt de contactmedewerksters van Opstapje en Opstap in. In Almere krijgen risicokinderen voorrang bij plaatsing op de speelzaal (met vve). Hierdoor kunnen de meeste kinderen ook daadwerkelijk binnen twee maanden worden geplaatst.

Intermediairs, zoals de contactmedewerksters van *Opstap(je)* of een schoolouderfunctionaris, spelen in veel steden een belangrijke rol in de toeleiding van kinderen naar speelzaal en vve. Deze intermediairs vervullen ook een belangrijke functie in de toeleiding naar andere activiteiten voor ouders en kinderen. Het werken met intermediairs is een van de manieren om te zorgen voor dwarsverbanden tussen verschillende (multifunctionele) voorzieningen, zoals in het volgend hoofdstuk zal blijken.

In enkele gemeenten is een protocol beschikbaar om de toeleiding naar vve op een systematische manier vorm te geven. Almere en Amsterdam Slotervaart zijn al gevorderd in de ontwikkeling van een dergelijk protocol. In Amsterdam Slotervaart is de bedoeling dat de toeleiding naar vve wordt geprotocoliseerd, maar ook de andere overgangen van zorg naar educatie en omgekeerd. Van okc naar voorschool is de toeleiding al grotendeels uitgewerkt. Er is een handreiking gemaakt en bij het protocol zijn allerlei hulpmiddelen aanwezig of in ontwikkeling voor diagnose en registratie, zoals een aanmeldformulier, buurtmoederformulier, ouderverklaring en dergelijke. Verder is er een koppeling gemaakt met het volgsysteem; meer hierover in het volgende hoofdstuk.

De doorgaande ontwikkelingslijn

Het bewerkstelligen van een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen is moeilijk. In een aantal steden is de doorstroom van kinderen van een vve-speelzaal naar een basisschool met hetzelfde programma een knelpunt. Veel scholen hebben de keuze van een vve-programma aan de peuterspeelzalen en basisscholen zelf overgelaten. Hierdoor wordt met verschillende programma's gewerkt zodat kinderen die niet doorstromen van de speelzaal naar de 'bijbehorende' basisschool, met een ander of geen vve-programma te maken krijgen. Dit heeft nega-

tieve effecten op de ontwikkeling van kinderen, waardoor de investering niet ten volle wordt benut. Een ander knelpunt heeft te maken met het inzetten van personeel. Door verloop onder leerkrachten moeten weer nieuwe beroepskrachten worden getraind. Verder moet een leidster of leerkracht die getraind is in een bepaald programma, weer opnieuw worden opgeleid als hij of zij bij een andere speelzaal of basisschool gaat werken. Dit maakt doorstroom van personeel welhaast onmogelijk. Het gevolg is dat in de praktijk op een groep niet altijd twee in een vve-programma getrainde krachten staan.

31

Ook het overleg tussen leidsters en leerkrachten is vaak nog lastig. In voorscholen en brede scholen waarbij ook een speelzaal hoort, lijkt de samenwerking tussen leidsters en leerkrachten beter te gaan en is meer sprake van een doorgaande lijn. In andere situaties is het overleg niet structureel of wordt weinig aangestuurd. Daardoor zakt dit overleg vaak in. Dat komt onder meer omdat leidsters het overleg soms in de eigen tijd moeten bijwonen en leerkrachten zeggen dat ze geen tijd hebben.

In bijna alle steden wordt gewerkt met een overdrachtsformulier tussen speelzaal en basisschool, zoals eerder al werd gemeld. Soms is de overdracht schriftelijk vastgelegd in de vorm van een protocol of handreiking. Dit maakt de overgang gemakkelijker.

Zowel het protocol voor de toeleiding als de overdrachtsformulieren c.q. het overdrachtsprotocol worden lokaal ontwikkeld; er zijn landelijk geen voorbeelden beschikbaar en er is nauwelijks overleg met andere gemeenten op dit punt.

7. Samenhang en afstemming tussen multifunctionele voorzieningen

Er zijn verschillende manieren waarop in de onderzochte gemeenten wordt geprobeerd om het aanbod van de verschillende multifunctionele voorzieningen op elkaar af stemmen, en ook op een adequate wijze zorg te dragen voor het signaleren en doorverwijzen bij problemen. Sommige gemeenten hebben een wethouder die verantwoordelijk is voor alles wat met jeugd te maken heeft, zowel brede scholen als multifunctionele voorzieningen vanuit de zorginfrastructuur vallen dan onder dezelfde wethouder en beleidsafdelingen. Een manier zijn de gezamenlijke netwerken. Verder valt de inzet van intermediairs te noemen, evenals de inzet van instrumenten voor overdracht en systemen om de kinderen te volgen en problemen te signaleren.

Netwerken

De meeste respondenten geven aan dat ze diverse netwerken hebben, zowel op stedelijk als wijkniveau. In het algemeen wordt aangegeven dat deze netwerken redelijk goed functioneren. Er zijn globaal genomen twee soorten netwerken. Ten eerste de netwerken die zorgen voor afstemming en samenhang in het aanbod. Deze wijkgebonden netwerken zijn meestal ontstaan in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Speelzaal, welzijn, onderwijs en het consultatiebureau zijn vaak vertegenwoordigd. Afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld toeliding naar stimuleringsprogramma's en het aanbod aan opvoedingsondersteuning. Een dergelijk netwerk voorkomt dat er geen over- of juist onderaanbod ontstaat. Het tweede soort netwerken is gericht op individuele probleemsituaties zoals de netwerken jeugdhulpverlening, sommige netwerken 0 – 4 jarigen en in toenemende mate de Zorg Advies Teams op scholen. Een aantal respondenten constateert dat de aansluiting en afstemming tussen de netwerken voor kinderen van 0 tot 4 jaar en de netwerken op de basisscholen (ZAT) lastig is. Een gemeente heeft te weinig middelen om het proces van samenwerking te sturen; de ZAT's vallen immers onder verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, gemeenten subsidiëren wel de netwerken voor kinderen van 0 tot 4 jaar c.q. buurtnetwerken voor jeugdhulpverlening. Verder is een goede doorverwijzing naar de jeugdhulpverlening een probleem. Overal wordt geprobeerd een betere lijn naar het Bureau Jeugdzorg te krijgen. Met name het omgaan met multiprobleemgezinnen wordt als moeilijk ervaren. Er zijn veel hulpverleners en weinig daadkracht; de ene hulpverlener schakelt door naar de andere hulpverlener zonder dat er iets gebeurt, zoals een van de respondenten aangaf. Een aantal steden heeft zich vrijwillig onder Integraal Toezicht Jeugdzaken² geplaatst. De uitkomsten hiervan gaven aanleiding om de samenwerking tussen instellingen te gaan verbeteren en stroomlijnen.

In Almere heeft ieder Oké-punt een zorgnetwerk en een zorgcoördinator. Als op het consultatiebureau of op school of in een andere instelling problemen bij kinderen worden gesignaleerd, zorgt de zorgcoördinator dat dit in het zorgnetwerk wordt besproken, waarna advies of andere hulp volgt. De zorgcoördinator is een procesmanager: binnen drie maanden moet er concrete actie zijn anders komt de zorgcoördinator in actie. Hij of zij bewaakt en volgt het proces en spreekt zo nodig instellingen aan die op een bepaald moment verantwoordelijk zijn. In het netwerk zit onder meer de jgz, medische partners (onder meer een psychiater) en het onderwijs.

² Een samenwerkingsverband van de inspecties Jeugdzorg, Gezondheidszorg, Openbare Orde en Veiligheid en Onderwijs.

De rol van intermediairs en andere professionals

In diverse steden zijn beroepskrachten werkzaam die intermediair zijn tussen ouders en instellingen, en taken hebben op het terrein van het signaleren van vragen en problemen, de toeleiding naar andere activiteiten (zoals vve-programma's) en instellingen en soms ook het verwijzen bij problemen.

Eindhoven heeft op alle Spilcentra opvoedondersteuners (oo'ers) op hbo-niveau. Deze werken vraaggericht, vindplaatsgericht en geven signalen door bij het centrum voor jeugd en gezin. De oo'er geeft advies bij (niet al te zware) opvoedproblemen. Als meer hulp nodig is, zorgen ze daarvoor. Een opvoedondersteuner heeft nauw contact met andere oo'ers. Het aanbod aan opvoedingsondersteuning wordt in het centrum voor jeugd en gezin op elkaar afgestemd. Ook worden opvoedproblemen waar de oo'er zelf niets mee kan bij het c/jg gemeld. Daarnaast wordt gewerkt met contactmedewerksters. Zij voeren niet alleen *Opstap* uit maar vormen zo nodig ook de brug tussen gezinnen en instellingen en geven de ouders voorlichting over relevante voorzieningen en activiteiten.

Dwarsverbanden bij Spilcentra in Eindhoven

Bij Spilcentra zijn op verschillende manieren dwarsverbanden gelegd. Zowel op bestuurlijk, ambtelijk als uitvoerend niveau. De wethouder heeft zowel onderwijs als jeugd in zijn portefeuille. Er is een regiegroep voor de Spilcentra en voor de jeugdhulpverlening. De wethouder zit in beide regiegroepen. De programmamanager (ambtelijk niveau) heeft zowel onderwijs als jeugd in zijn pakket en zit in beide regiegroepen.

In de praktijk vormen met name de opvoedondersteuners (oo'ers) en schoolmaatschappelijk werkers de verbinding. Verder is in ieder Spilcentrum een zorgnetwerk.

In Amsterdam Slotervaart wordt gewerkt met een oudercontactfunctionaris op hbo-niveau. Deze is in dienst van Impuls (de welzijnsstichting) en werkt op meerdere scholen tegelijk. Ze is praatpaal, signaleert vragen, gaat in op hulpverleningsvragen en draagt bij aan activiteiten voor ouderbetrokkenheid. Zij heeft tevens een signalerende functie richting de bijzondere jeugdzorg. Verder zijn er paraprofessionals, de buurtmoeders (ID'ers). Deze verrichten taken op het gebied van voorlichting en toeleiding. Zij zijn aanwezig in de wachtkamer op okc's en op scholen om ouders te begeleiden. Verder is op de okc's een pedagogisch adviseur werkzaam. Zij houdt daar opvoedspreekuur en heeft een functie richting de bijzondere jeugdzorg. De bedoeling is dat zij in de toekomst meer gaat doen op scholen, bijvoorbeeld cursussen geven of advies/consult geven aan leerkrachten, zodat op beide soorten brede voorzieningen opvoedingsondersteuning wordt gegeven.

Dwarsverbanden in Amsterdam Slotervaart

In Slotervaart bestaan op drie manieren dwarsverbanden tussen okc's en (voor)scholen: bij de verwijzing, de registratie en uitwisseling/overdracht van informatie en tot slot de opvoedingsondersteuning door middel van de oudercontactfunctionaris en de buurtmoeders.

Overdracht en volgsysteem

In bijna alle steden wordt gewerkt met een overdrachtsformulier tussen speelzaal en basisschool. Deze formulieren worden vaak door een lokale (ondersteunings)organisatie ontwikkeld. In Almere bijvoorbeeld door de welzijnsorganisatie en scholen. In Venlo door de onderwijsbegeleidingsdienst, die tevens een volgsysteem heeft ontwikkeld: de HGPD (HandelingsGerichte ProcesDiagnostiek), zodat alle kinderen vroegtijdig in beeld komen. Het is de bedoeling dat in de toekomst ook het digitale leerlingdossier een rol gaat krijgen.

Er zijn verschillende soorten volgsystemen. Het vorige beleidskader GOA 2002 – 2006 verplichtte gemeenten om gegevens over onder meer het vve-beleid te registreren en aan het rijk

te melden. In een vooronderzoek naar een landelijke vve-beleidsmonitor (Jepma en Kooiman 2006) wordt geconstateerd dat er enorme verschillen zijn wat betreft het niveau waarop informatie wordt verzameld. Er is geen gestandaardiseerde wijze van monitoring en dataverzameling. Een lokale vve-monitor is, zeker in de grote steden, vaak onderdeel van een groter geheel, bijvoorbeeld een lokale GOA-monitor of een Onderwijsmonitor. Daarnaast komt ook een zelfstandige vve-monitor veel voor. In veel van deze monitoren wordt informatie over het bereik en de omvang van de doelgroep verzameld. De opbrengstgegevens, bijvoorbeeld de prestaties uit het Cito-leerlingvolgsysteem, krijgen beduidend minder vaak een plaats (Jepma en Kooiman 2006).

35 ● ●
● ●
Uit beleidsnotities en de telefonische interviews blijkt verder dat in veel steden wordt gewerkt aan een elektronisch kinddossier (EKD, e.CD of Kidos genoemd) en een of andere vorm van signaleringssysteem.

Het EKD is in opkomst maar betrokkenen worstelen ermee hoe dit het beste kan worden vormgegeven; ook speelt het probleem met privacy. Verder wordt het digitale leerlingdossier genoemd als iets om in de toekomst wellicht te koppelen of te integreren.

In Rotterdam en Amsterdam is het elektronisch kinddossier al ver ontwikkeld. In Rotterdam is het een elektronisch dossier (e.CD) van elk kind tussen 0 en 19 jaar. Het dossier is continu 'online' beschikbaar en bevat informatie over het kind, de gezinssituatie, de schoolomgeving en de lichamelijke en psychosociale gezondheid. Risicogroepen kunnen daardoor beter in kaart worden gebracht en het is mogelijk trends in de gezondheid van de jeugd te signaleren. Het e.CD biedt mogelijkheden om gegevens uit te wisselen met andere registratiesystemen zoals SJS en SISA (zie hieronder). Ook informatie-uitwisseling tussen verschillende organisaties behoort tot de mogelijkheden.

In Amsterdam Slotervaart is de bedoeling dat de toeleiding naar vve en de overgangen van zorg naar educatie en educatie naar zorg geheel 'geprotocoliseerd' worden. Alle stappen van het okc worden bijvoorbeeld geregistreerd in het elektronisch kinddossier (in Amsterdam Kidos genoemd). Van okc naar voorschool is de toeleiding al grotendeels uitgewerkt. De inschrijving wordt teruggekoppeld naar het Kidos en ingevoerd in de leerlingadministratie van de peuterspeelzalen (Iris) en van de scholen (Esis). De bedoeling is in de toekomst een koppeling tot stand te brengen tussen Kidos, inschrijving peuterspeelzaal en basisschoolregistratie met een centrale database voor Amsterdam (vve-loket).

Er is niet alleen een handreiking voor de toeleiding naar de speelzaal / vve (zie hoofdstuk 6), maar er is ook van *peuterspeelzaal naar zorg* een handreiking aan het ontstaan rond 'Als een kind je opvalt'.

Wat betreft signalering hebben Rotterdam en Almere een vergelijkbaar systeem respectievelijk SISA (Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak) en ESAR (Elektronisch Signaleringssysteem Almeerse Risicojeugd) genoemd. Dit systeem is ontwikkeld op initiatief van de gemeenten Rotterdam, Leeuwarden, Hengelo / Enschede, Helmond en Almere.

In dit systeem kan een hulpverlener aangeven *dat* hij zich zorgen maakt om een kind / jongere van 9 maanden tot 23 jaar. Als er meerdere melders zijn, dan wordt dit door het systeem geregistreerd en moet er actie worden ondernomen om de aanpak van de problemen door de diverse betrokkenen op elkaar af te stemmen. Er worden géén dossiers aan elkaar gekoppeld en er wordt geen inhoudelijke (wat) informatie uitgewisseld.

In het SISA komen signalen over risicokinderen uit de verschillende velden bij elkaar. Er vindt echter geen systematische gegevensuitwisseling plaats tussen de JONG-centra en het SISA. Daarom is daarvoor een aparte verwijfsindex ontwikkeld: het SJS. Dit staat voor Snel/Safe Jeugd Signaal. SJS is een verwijfsindex. In het e.CD worden alle gegevens van ouders en kinderen volledig geregistreerd, in SJS wordt alleen aangegeven op welke gebieden in de ontwikkeling van het kind risico bestaat. Signalen worden met toestemming van de ouders of het kind gemeld in het stedelijke signaleringssysteem SISA. Dan weten alle relevante instellingen dat er iets met dit kind aan de hand is. Het betreft hier meervoudige problemen zoals spijbelen van school met tegelijkertijd winkeldiefstal, of bepaalde soorten gedragsproblemen. Hiermee kan de zorg geleg-

timeerd participeren en is er een verbinding tussen de jgz, die bijna alle kinderen ziet, en SISA als knooppunt voor risicokinderen.

In enkele gemeenten –Rotterdam, Leeuwarden, Hengelo / Enschede, Helmond en Almere– is al enige jaren ervaring opgedaan met signalerings- en verwijssystemen. Vanuit deze gemeenten is het initiatief genomen om te komen tot een landelijke standaard en heeft een samenwerkingsverband met andere gemeenten die expert zijn op dit punt³. Hiermee kan worden voorkomen dat gemeenten telkens het wiel gaan uitvinden en wordt uitwisseling tussen de diverse signaleringssystemen mogelijk gemaakt. Het ministerie van VWS heeft 20 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de implementatie van het elektronisch kinddossier binnen de jeugdgezondheidszorg en 5 miljoen voor de ontwikkeling en implementatie van de verwijindex. Het gebruik van beide instrumenten in combinatie met elkaar maakt het mogelijk een beter beeld te krijgen van kinderen en tijdig mogelijke risico's te signaleren die zij lopen tijdens hun ontwikkeling,. Het ministerie wil op termijn alle gemeenten verplichten een signaleringssysteem voor risicojongeren in te voeren en heeft hiervoor een implementatiebudget gereserveerd (Kamerstukken, PG/OGZ-2640352, 2006) Operatie Jong verwacht dat in de loop van 2007 alle gemeenten kunnen beschikken over de verwijindex en pleit ervoor dat uiterlijk 1 januari 2008 in alle gemeenten wordt gewerkt met het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg. Operatie Jong beveelt tevens aan dat het elektronisch kinddossier en het elektronisch patiëntendossier aan elkaar worden gekoppeld (Van Eijck 2006b). Dit soort instrumenten dient te bewerkstellingen dat tijdig en adequaat hulp wordt geboden als problemen worden gesignaleerd.

³ De gemeenten die al langere tijd werken met een signaleringssysteem, Enschede/Hengelo, Leeuwarden en Rotterdam/Almere, hebben MULTISIGNAAL opgericht. Deze organisatie heeft opdracht de lokale samenwerking op het gebied van risicosignalering te bevorderen door het delen van kennis en ICT-componenten. De website is: <http://www.sisaprojecten.nl>

8. Conclusies

Wetgeving belemmert vve-beleid

- - 37 •
 -
- De centrumgerichte programma's zijn goed ingebed in de voorzieningen vanuit de educatieve infrastructuur. Deze programma's hebben een hoge prioriteit. Het aantal deelnemers aan deze programma's groeit gestaag. De recente 'knip' in de verantwoordelijkheid van de gemeente, evenals de Wet op de kinderopvang maken een goed vve-beleid met een adequaat bereik van de doelgroep echter moeilijk voor gemeenten. Ook wordt door het landelijk beleid de segregatie bevorderd. Gemeenten pleiten veelal voor een basisvoorziening voor kinderen van 2 tot 4 jaar.

Gebrek aan sturing belemmert de doorgaande ontwikkelingslijn

De doorgaande lijn wordt bemoeilijkt doordat speelzalen en basisscholen soms andere vve-programma's uitvoeren en kinderen niet vanzelfsprekend naar een basisschool gaan met hetzelfde programma. Ook is de overdracht tussen speelzaal en basisschool in de praktijk vaak een probleem. Er is geen sturing op dit punt, waardoor het overleg tussen leidsters afhangt van individuen. In een aantal steden worden overdrachtsformulieren c.q. een protocol voor overdracht ontwikkeld maar ieder vindt het eigen wiel uit.

Geen kader voor op ontwikkelingsstimulering gerichte opvoedingsondersteuning

De positie van gezinsgerichte programma's is erg kwetsbaar. Deze programma's zijn wettelijk niet ingekaderd. Door de combinatie van ontwikkelingsstimulering (schoolkansen bevorderen) en opvoedingsondersteuning (bevorderen van de ouder-kindinteractie) vallen ze beleidsmatig tussen wal en schip. Deze programma's worden vaak gepositioneerd binnen (multifunctionele) voorzieningen vanuit de educatieve infrastructuur maar beleidsmatig worden ze niet gezien als vve-programma. In het c/jg worden de vijf gemeentelijke functies vormgegeven, waaronder ook opvoedingsondersteuning valt. Hierbij lijkt het in praktijk vaak te gaan om advies (pedagogisch spreekuur) en korte opvoedcursussen. Op ontwikkelingsstimulering gerichte opvoedingsondersteuning wordt beleidsmatig nergens genoemd als onderdeel van de vijf functies en ook in de praktijk lijken de gezinsgerichte programma's hier buiten te vallen. Indien gezinsgerichte programma's lokaal in educatieve voorzieningen worden ondergebracht is het noodzakelijk dat binnen het c/jg een heldere toeleiding naar de gezinsgerichte programma's wordt geregeld. Hier is op dit moment nog nauwelijks sprake van.

Grote variëteit

Er worden in veel steden multifunctionele voorzieningen opgericht; het lijkt een wildgroei aan varianten. De keuze voor de aard van de multifunctionele voorziening en de daadwerkelijke invulling ervan hangt met name af van wat al aanwezig is in de stad / wijken. Gemeenten lijken ook de voorkeur te geven aan een eigen beleid en regie op dit punt. Wel achten zij het zeer gewenst dat de wet- en regelgeving wordt aangepast, zodat belemmeringen worden opgeheven. Het lijkt er verder op dat sommige gemeenten weinig steun bij andere gemeenten zoeken maar zelf het wiel uitvinden. Er zijn modellen, een handreiking voor de opzet en invulling van brede scholen maar niet voor c/jg's. Ook (analyse-)instrumenten om stedelijk en wijkgericht te komen tot een goede keuze en invulling van multifunctionele voorzieningen zijn niet voorhanden.

Regie nodig om nieuwe scheidslijnen te voorkomen

Het naast elkaar ontstaan van multifunctionele voorzieningen vanuit de educatieve en zorg-infrastructuur brengt (nieuwe) scheidslijnen tot stand. Wat betreft ontwikkelingsstimulering zijn duidelijke afspraken nodig, met name over de toeleiding naar centrumgerichte en gezinsgerichte programma's. Verder is lokaal een sterkere regie noodzakelijk wat betreft het aanbod aan opvoedingsondersteuning zodat er één, op de vraag van ouders afgestemd, aanbod is dat voor ouders gemakkelijk te vinden is en makkelijk toegankelijk is. Het Spilmodel in Eindhoven, met op alle Spilcentra opvoedondersteuners die onder meer verantwoordelijk zijn voor gezinsgerichte programma's en opvoedcursussen, en met een duidelijke stedelijke regie, in de vorm van een c/jg, heeft veel voordelen.

38 ●

Aanbevelingen

Tot slot formuleren we nog enkele aanbevelingen voor beleid en praktijk gericht op ontwikkelingsstimulering :

- Ontwikkel landelijk een visie op de rol en functie van programma's en activiteiten voor ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning in relatie tot en in samenhang met andere vormen van opvoedingsondersteuning.
- Zorg voor een wettelijke en beleidsmatige inkadering van op ontwikkelingsstimulering gerichte opvoedingsondersteuning. Hierbij kan worden gedacht aan het onderbrengen onder de vijf gemeentelijke functies voor de jeugdzorg of het (weer) erkennen van de gezinsgerichte programma's als vve-programma's. Het eerste heeft als nadeel dat de probleembenadering wellicht te veel wordt benadrukt. De tweede mogelijkheid doet meer recht aan de relatie met het bevorderen van onderwijskansen en aan de praktijk waarbij gezinsgerichte programma's vaak vanuit de speelzaal of een basisschool worden uitgevoerd. Verder zou ook de initiatiefwet Kinderopvang en ontwikkelingsstimulering als kader kunnen fungeren (Kamerstukken, 2005-2006, 30479, nr.2).
- Stel modellen en protocollen beschikbaar voor toeleiding naar de speelzaal / vve-programma's en de overgang tussen speelzaal / voorschool en basisschool.
- Breng een basisvoorziening voor kinderen van 2 tot 4 jaar tot stand, als onderdeel van een integraal aanbod voor opvang, educatie en onderwijs van kinderen van 0 tot 12 jaar.

Literatuur

- Andel, A. en N. Hillhorst (2006). *Opvoedingsondersteuning in Noord-Holland*. Amsterdam
- Elt den, M., M. Pouwer, en M. van Wissen (2000). *Gemeenten en hun jongste inwoners. Stand van zaken in het gemeentelijk beleid voor de voor- en vroegschoolse educatie*. Utrecht: Sardes
- Eijck, van S. (2006). *Koersen op het kind. Sturingsadvies deel 1*. Deventer: Kluwer
- Eijck, van S. (2006). *Koersen op het kind. Sturingsadvies deel 2. Kompas voor het nieuwe kabinet*. Deventer: Kluwer
- Grinten, M. (2003). *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2003*. Utrecht: Oberon
- Grinten, M. (2005). *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2005*. Utrecht: Oberon
- Jepma, IJ, en P. Kooiman (2006). *Naar een landelijke monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie. Vooronderzoek VVE-beleidsmonitor*. Utrecht: Sardes
- Kampen, A. van, J. Kloprogge, S. Rutten en B. Schonewille (2005). *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie. De toekomst verkend*. Utrecht: Sardes
- Ledoux G., I. van der Veen en A. Veen (2003). *Rapportage 'Incidentele doelgroep leerlingen in Zoetermeer': Analyse en advies voor VVE-beleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 685
- Manifest Gideongemeenten (2006). *Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening*.
- Oenen, S. van en M. Valkestijn (2002). *Welzijn in de brede school. Partners voor levensecht leren*. Utrecht: NIZW
- Onderwijsraad (2002). *Spelenderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2006). *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad
- Pennings (2006). *Participatie aan vve-programma's*. Utrecht: NIZW, interne notitie
- RMO advies 21 (2001). *Educatief centrum voor ouder en kind*.
- Schouten, S. (2003). *Eerst de taart. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand; voor- en vroegschoolse educatie in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006*. Den Haag
- Valkestijn, M. en F. Studulski (2006). *Verslag van de expertconsultatie over het beleidskader brede school 2006 – 2010*. Utrecht: Sardes
- VNG (2006). Brief aan de Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, oktober 2006, VNG: SEZ/U200601717
- VWS (2005). *Impuls opvoed- en gezinsondersteuning*. Den Haag: 2005
- Weerd, M. de en P. Krooneman (2002). *Ouderbetrokkenheid in het primair onderwijs in Rotterdam*. Amsterdam: Regioplan

Gemeentelijke publicaties

Samen effectief zorgen voor onze jeugd (2005). Gemeente Almere: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Op weg naar samen. De uitwerking van het beleid rond de Brede Schoolontwikkeling in het primair onderwijs voor de jaren 2002 tot en met 2005 (2003). Gemeente Almere: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Kansrijk Onderwijs in Almere. Bouwen aan de basis (2003). Gemeente Almere

Voorwaarden nu en later. Beleidsnota onderwijs 2005 – 2010 (2005). Gemeente Almere

Kwaliteit voor ieder Kind. Strategisch beleidsplan 2004–2008 (2003). Apeldoorn: Openbaar Primair Onderwijs

Een solide basis voor de allerjongsten. Naar een sluitende aanpak voor de 0-6 jarigen in stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld, 2003–2006 (2003). Amsterdam
Ontwikkelingsplan VVE (2003). Gemeente Boxtel

Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in Boxtel. Een lokaal portret. Gemeente Boxtel.

Tussenbalans voor- en vroegschoolse educatieproces in het kader van het evalueren en monitoren van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (2003). Gemeente Boxtel

Lokaal Onderwijs Plan 2006 – 2010. Haagse klassen(n). Deel 1 Visie op rol en taken van de gemeente in het lokaal onderwijsbeleid (2005). Gemeente Den Haag: Dienst OCW

Stadvisie Eindhoven 2010. Stedelijk ontwikkelingsprogramma 2005–2009 (2004). Gemeente Eindhoven

Spilcentra, het nieuwe speel- en leermodel voor kinderen van 0–12 jaar. Gemeente Eindhoven, Dienst Maatschappelijke ontwikkeling

Opgroeien in balans. Beleidskader 2005 – 2010 (2005). Gemeente Groningen

Opgroeien met de Vensterschool 2005–2010. Kadernotitie over de toekomst van de Vensterschool (2005). Gemeente Groningen: Dienst OCSW

Operatie Jong in Rotterdam (2006). Gemeente Rotterdam: Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) / GGD Rotterdam

Lokaal Onderwijsbeleid 2005–2010 (2005). Gemeente Rotterdam

Ouderbetrokkenheid, ouderparticipatie en opvoedingsondersteuning. Conceptnotitie Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) (2006). Rotterdam

Kadernotitie brede scholen Venlo (2000). Gemeente Venlo

Het jeugdbeleid onder de loep. Nota jeugdbeleid 2004 – 2007 (2004). Gemeente Waalre

Kadernota Jeugd- en Onderwijsbeleid 2005–2010 (2006). Gemeente Zoetermeer

Meerjaren Ontwikkelingsprogramma van Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Venlo.

Voorlopig Uitvoeringsprogramma Kinderen Eerst, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling,
december 2005

•
42 •
•

