

Goed voorbereid naar school in de gemeente Zaanstad

Nota van Bevindingen

Utrecht, augustus 2011

Integraal Toezicht Jeugdzaken is een programmatische samenwerking van:

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

www.jeugdinspecties.nl

Over Integraal Toezicht Jeugdzaken

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

Voorwoord

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

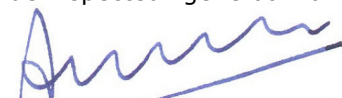
In deze Nota van Bevindingen, *Goed voorbereid naar school*, staan de resultaten vermeld van het onderzoek in de gemeente Zaanstad. De doelgroep voor dit onderzoek zijn de kinderen die risico lopen op (taal-)achterstand omdat ze opgroeien bij laagopgeleide ouders. Het onderzoek richt zich op de eerste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

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

In deze Nota van Bevindingen doet ITJ een aantal concrete aanbevelingen voor een gezamenlijke, integrale aanpak om kinderen in Zaanstad alle kansen te geven. ITJ heeft er vertrouwen in dat de gemeente Zaanstad haar sterke punten zal uitbouwen en de verbeterpunten zal omzetten in actie.

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

Namens deze,
de inspecteur-generaal van het Onderwijs,



mevrouw drs. A.S. Roeters

Samenvatting

In het programmatisch samenwerkingsverband Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) dragen vijf rijksinspecties samen bij aan het oplossen en voorkomen van problemen rondom de jeugd (0-23 jaar). Daarbij kijkt ITJ over de grenzen van instellingen heen en stelt het perspectief van jongeren en kinderen centraal. In de periode maart 2010 tot april 2011 voerde ITJ in de gemeente Zaanstad het onderzoek *Goed voorbereid naar school* uit. ITJ onderzoekt hoe instellingen in de gemeente en de stadsregio samenwerken om taalachterstanden bij kinderen in de leeftijd van nul tot en met zes jaar, die opgroeien bij laagopgeleide ouders, vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. Vanuit de toezichtrol doet zij op basis hiervan uitspraken over de verbetering van de kwaliteit van samenwerking in Zaanstad. Vanuit haar stimulerende rol doet ITJ aanbevelingen om kansen nog beter te benutten.

ITJ constateert samen met de gemeente dat in Zaanstad kinderen het risico lopen met een achterstand in hun taalontwikkeling naar de basisschool gaan – zeker in sommige wijken. De gemeente voert sinds 2005 een integraal jeugdbeleid, waarin een aantal instellingen al concrete ervaringen heeft opgedaan met samenwerken. In 2011 is het beleid geactualiseerd en aangescherpt voor de komende vijf jaar. Taalontwikkeling is een van de aandachtspunten, maar ook samenhang tussen instellingen, resultaatsturing, continuïteit en de ontwikkeling van de Centra Jong.

ITJ concludeert dat instellingen de visie van de gemeente noch elkaars uitgangspunten en aanbod voldoende kennen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om een gezamenlijk aanbod aan te bieden aan kinderen die dat nodig hebben. Er is geen gedeelde visie op de hulpverlening aan kinderen met een taalachterstand. En er is meer gezamenlijke aandacht nodig om taalachterstand in de wijken vroeg te kunnen signaleren en aan te pakken.

De gemeente en de instellingen hebben het jeugdbeleid in het verleden niet vertaald naar resultaatdoelen op management- en uitvoerend niveau, zodat een evaluatie van ketenresultaten op dit moment niet mogelijk is. Waar wel resultaten zijn benoemd, zijn deze niet altijd concreet en meetbaar geformuleerd. De gemeente gaat daarom meer op resultaten sturen en heeft een begin gemaakt met het monitoren van de processen. De wijze van meten en bijsturen verdient nog meer duidelijkheid. Daarvoor is het nodig meer kennis te verzamelen en toe te passen over taalontwikkeling van de jeugd in specifieke wijken.

Voor continuïteit is het noodzakelijk dat een gezamenlijke visie alle instellingen ertoe brengt om onnodig tijdverlies in de hulpverlening te voorkomen. Tussen de instellingen bestaan verschillen in werkprocessen die van invloed zijn op de functie en kwaliteit van de hulpverlening. Ook bestaan er verschillen in de omgang met ouders.

Uitvoeringsafspraken om de kwaliteit van signaleren, verwijzen, overdracht en doorlooptijd te sturen of te evalueren ontbreken nog. Er is bij gemeente en instellingen meer kennis nodig over signaleren en er is meer aandacht nodig voor het sturen op de doorlooptijd.

Het Centrum Jong heeft een centrale rol in de samenwerking tussen instellingen, onder andere bij de aanpak van taalachterstand. In 2008 heeft ITJ in de gemeente Zaanstad een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken bij de oprichting van de Centra Jong en zij kan daardoor de huidige situatie vergelijken met die in 2008. Bij de Centra Jong zijn nog niet alle relevante lokale en regionale instellingen, die kunnen bijdragen aan een integrale aanpak, betrokken. In de gemeenten zijn uitvoeringsprotocollen in voorbereiding maar ITJ constateert dat momenteel er nog geen schriftelijke vastgelegde samenwerkingsafspraken zijn. Uit oogpunt van regie is aandacht nodig voor registratie en sturing op een integraal aanbod, met de focus op preventie en taalachterstand, waarbij het kind en diens behoefte centraal staan. Een implementatieplan, waarvan monitoring en evaluatie deel uitmaken, is daarvoor onmisbaar.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Kinderen met een achterstand	9
1.2	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	10
1.3	Het ITJ-onderzoek in de gemeente Zaanstad	10
1.4	Leeswijzer	11
2	Methoden en toezichtkader	13
2.1	Uitgangspunt van het onderzoek	13
2.2	Onderzoeksvraag.....	13
2.3	De selectie van de gemeente Zaanstad	13
2.4	Werkwijze	14
2.5	Toezichtkader	15
2.6	Casusbeschrijving.....	16
3	De gemeente Zaanstad	19
3.1	Kenmerken van de gemeente Zaanstad.....	19
3.2	Oog voor jongeren.....	19
3.3	De Centra Jong	21
3.4	Voorbeelden van samenwerking	22
3.5	Samenvattend	22
4	Goed voorbereid naar school in de gemeente Zaanstad	23
4.1	Samenhang tussen de instellingen.....	23
4.2	Sturen op resultaat.....	28
4.3	Continuïteit.....	30
4.4	De positie van de Centra Jong.....	34
5	Conclusies en aanbevelingen	37
5.1	Conclusies	37
5.2	Aanbevelingen	38
5.3	En nu verder.....	40

1 Inleiding

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

1.1 Kinderen met een achterstand

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

Ruim een kwart van de kinderen begint met een taalachterstand² aan de schoolloopbaan, vaak in combinatie met een vertraagde sociaal-emotionele ontwikkeling. Dat betekent landelijk ongeveer 200.000 kinderen in de leeftijd van twee tot en met vijf jaar. In de gemeente Zaanstad gaan in het schooljaar 2009-2010, 14.138 kinderen naar het basisonderwijs. Daarvan zijn er 2.230 zogenoemde doelgroepkinderen, dat is 15,7 procent.³ In 2008 bedroeg dit percentage 18,5 procent⁴. Deze kinderen lopen van meet af aan het risico dat zij onvoldoende kunnen profiteren van de mogelijkheden die de school hun biedt. In Nederland hebben alle kinderen het recht zich conform hun mogelijkheden te ontwikkelen, maar een ongelijke startpositie maakt dat niet iedereen van dit recht gebruik kan maken. Op latere leeftijd kan taalachterstand doorwerken in een verhoogd risico op voortijdige schooluitval, werkloosheid en maatschappelijke marginaliteit⁵.

ITJ richt zich in dit onderzoek op kinderen die een verhoogd risico hebben een taalachterstand te ontwikkelen, omdat één of beide ouders laagopgeleid zijn⁶. Dit zijn de *doelgroepkinderen*. Om taalachterstanden bij jonge kinderen te signaleren en aan te pakken is het nodig dat alle betrokken

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

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

³ Lokale jeugdspiegel, www.jeugdengезin.databank.nl

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

⁵ Hell, J. van (2004) Vroege taalontwikkeling en tweetaligheid: verloop, problemen en interventies.

⁶ CFI gewichtenregeling Primair Onderwijs

organisaties en instellingen samenwerken aan een sluitende aanpak. In dit ITJ-onderzoek staat die samenwerking en de resultaten daarvan voor kinderen in de leeftijd van nul tot en met zes jaar, centraal.

1.2 Gemeentelijke verantwoordelijkheid

De gemeenten hebben de laatste jaren een steeds grotere wettelijke verantwoordelijkheid gekregen voor onder andere het beleid voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Ook is er een steeds sterkere nadruk komen te liggen op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het lokaal preventieve jeugdbeleid, voortkomend uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)⁷, de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Voor het bestrijden van onderwijsachterstanden ontvangt de gemeente middelen om voorschoolse educatie van goede kwaliteit te realiseren voor de doelgroepkinderen uit de gemeente. Het geld is eveneens bestemd voor andere activiteiten voor (oudere) kinderen met een grote achterstand in de Nederlandse taal, zoals schakelklassen. Op 30 september 2010 publiceerde het kabinet Rutte het regeerakkoord VVD-CDA en het gedoogakkoord met de PVV. Hierin staan maatregelen omtrent de jeugdzorg aangekondigd waarin de gemeente verantwoordelijk wordt voor alle jeugdzorg die nu onder Rijk, provincies, gemeenten, AWBZ en zorgverzekering vallen.

1.3 Het ITJ-onderzoek in de gemeente Zaanstad

ITJ onderzocht in de gemeente Zaanstad de samenwerking tussen instellingen bij de (vroeg)signalering en aanpak van taalachterstand bij kinderen in de leeftijd nul tot en met zes jaar. Met deze rapportage over de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen hoopt ITJ een bijdrage te leveren aan de goede voorbereiding op de basisschool van de kinderen in Zaanstad. Vanuit de toezichtrol doet zij uitspraken over verbetering van de kwaliteit van samenwerking in Zaanstad. Vanuit haar stimulerende rol doet zij aanbevelingen om kansen nog beter te benutten.

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

De gemeente Zaanstad heeft bij monde van de verantwoordelijke wethouder positief op het verzoek gereageerd. Het onderzoek is vervolgens in de periode van maart 2010 tot april 2011 uitgevoerd. Deze nota doet verslag van het onderzoek en biedt een overzicht van de achtergronden, conclusies en aanbevelingen. De gemeente Zaanstad heeft bij de start van het onderzoek toegezegd dat ze waar nodig, in overleg met haar samenwerkingspartners, verbeteracties zal ontwikkelen op grond van deze Nota van Bevindingen. Deze acties moeten eraan bijdragen dat in de gemeente Zaanstad de

⁷ In de WMO zijn vijf gemeentelijke taken vastgelegd: het verstrekken van informatie aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien, de signalering van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs, de toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod, het beoordelen en toeleiden naar voorzieningen aan de hand van een 'sociale kaart' voor ouders, kinderen, jeugdigen en verwijzers, het bieden van pedagogische hulp (advieserig en lichte hulpverlening) en het coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau.

instellingen nog beter samenwerken om ervoor te zorgen dat alle kinderen goed voorbereid naar school gaan.

1.4 Leeswijzer

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

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

2 Methoden en toezichtkader

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

2.1 Uitgangspunt van het onderzoek

Van de in totaal ruim 1,5 miljoen kinderen in het basisonderwijs hebben ongeveer 350.000 leerlingen een achterstand in hun taalontwikkeling⁸. Deze taalachterstand ontwikkelde zich nog voor de start van hun (basis)schoolloopbaan⁹. Het vroegtijdig signaleren van de achterstand en een gerichte aanpak om de tekorten aan te vullen, zijn van wezenlijk belang voor een goede start in het basisonderwijs. ITJ onderzocht de samenwerking tussen de instellingen bij de aanpak van die taalachterstand. Door de achterstand in de taalontwikkeling zo vroeg mogelijk te signaleren en in een doorgaande lijn aan te pakken, kunnen gemeente en instellingen voorkomen dat kinderen vanwege een onvoldoende taalbeheersing zich niet naar hun vermogen ontwikkelen en op meerdere terreinen een achterstand oplopen. ITJ gaat er vanuit dat de verschillende instellingen moeten samenwerken om een doorgaande lijn van signaleren en interveniëren te kunnen realiseren¹⁰. Het belang van vroegtijdig signaleren heeft ITJ in eerdere onderzoeken geconstateerd. Voorbeelden zijn de ITJ-onderzoeken naar 'Voortijdig schoolverlaten' en het ITJ onderzoek naar 'Kindermishandeling'¹¹.

2.2 Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek staan de vragen:

'Hoe werken organisaties en voorzieningen samen om ervoor te zorgen dat bij kinderen in de leeftijd van nul tot en met zes jaar, die een taalachterstand hebben en ouders met een lage opleiding, de achterstand weggewerkt wordt? En hoe werken ze samen om ervoor te zorgen dat kinderen die een risico lopen op een achterstand die niet daadwerkelijk ontwikkelen?'¹²

2.3 De selectie van de gemeente Zaanstad

ITJ heeft gemeenten geselecteerd waar tenminste 17 procent¹³ van de basisschoolleerlingen aanspraak maakt op de gewichtenregeling¹⁴. Dit was, op het moment van selectie, het geval in de gemeente

⁸ Bron: Ministerie van OCW, Directie Primair Onderwijs

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

¹⁰ Uijt "Ketens laten werken", ITJ 2006

¹¹ Zie ook www.jeugdinspecties.nl

¹² Plan van aanpak ITJ onderzoek Goed voorbereid naar school, november 2009

¹³ Voor dit percentage is gekozen om een voldoende onderscheidend vermogen te krijgen en omdat bij meer dan 10 procent achterstandsl leerlingen ook andere leerlingen nadeel ondervinden.

Zaanstad¹⁵. Bij de selectie heeft ITJ verder gekeken naar gemeenten waar relatief veel gezinnen met laagopgeleide ouders¹⁶ wonen.

ITJ heeft bij de selectie ook laten meewegen dat er nog niet eerder een ITJ-onderzoek naar een maatschappelijk probleem in de betreffende gemeente is uitgevoerd. Ten slotte is de aanwezigheid van een operationeel Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) doorslaggevend geweest bij de keuze, omdat het CJG een rol heeft in het vroegtijdig signaleren, voorkomen en aanpakken van problemen van en met kinderen. In Zaanstad worden deze centra Centra Jong genoemd.

2.4 Werkwijze

ITJ heeft vijf methoden ingezet om de centrale vragen te kunnen beantwoorden.

Deskresearch: Om inzicht te krijgen in de lokale situatie van de gemeente Zaanstad heeft ITJ in de eerste fase van haar onderzoek schriftelijke informatie verzameld. Het ging hierbij onder andere om de gemeentelijke beleidsnotities met daarin de voornemens van de gemeente omtrent jeugdbeleid en onderwijs in het algemeen en omtrent het jonge kind in het bijzonder. Ook heeft ITJ informatie gezocht dat een beeld geeft van de ontwikkelingen in de Centra Jong.

Interviews: ITJ voerde in totaal 37 gesprekken met vertegenwoordigers van instellingen, om inzicht te krijgen in aanbod en werkwijze van de betrokken organisaties. ITJ sprak met beleidsambtenaren van de gemeente en met vertegenwoordigers van Agora Bijzonder Primair Onderwijs Zaanstreek, Zaan Primair, Centrum Jong, GGD Zaanstreek-Waterland, Stichting Buitenlands Vrouwenoverleg Zaanstad, De Stichting Maatschappelijke Dienst Zaanstreek Waterland (SMDZW), Sultan Ahmet Moskee, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA), De Kraamvogel Alkmaar, De Opvoedpoli Amsterdam, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), het consultatiebureau, Spirit jeugd en opvoedhulp, Lucertis Kinder- en Jeugdpsychiatrie Zaandam, Stichting KRAM ambulante jeugd, GGZ en een zelfstandig logopediste. Daarnaast interviewde ITJ op de verschillende basisscholen, peuterspeelzalen en kinderdagverblijf, directeuren, leerkrachten, intern begeleiders en leidsters. In Zaanstad bezocht ITJ zeven basisscholen en acht peuterspeelzalen: Christelijke Basisschool Tamarinde, Islamitische basisschool De Roos, Openbare Basisschool Herman Gorter, Openbare Basisschool de Gouw, Christelijke Basisschool De Loopplank, Rooms-Katholieke Basisschool de St.-Willibrordschool, Openbare Basisschool De Pionier en peuterspeelzalen Tamarinde, Het Roosje, De Gouw, Het Touwladdertje, De Exter, De Willibrord, De Lorzie en de Rakkertjes.

Dossieronderzoek: ITJ heeft in totaal 67 dossiers bestudeerd van 51 kinderen van wie

¹⁴ De gewichtenregeling in het basisonderwijs is een regeling die bepaalt voor welke kinderen een school extra middelen ter beschikking krijgt voor het wegwerken van onderwijsachterstanden. Vanaf 2006 is het opleidingsniveau van de ouders de bepalende factor hiervoor.

¹⁵ Naast de gemeente Zaanstad zijn de gemeenten Halderberge, Rosendaal en Tilburg geselecteerd

¹⁶ Het gaat om ouders of verzorgers met een opleiding die niet hoger is dan lbo,vbo, praktijkonderwijs of VMBO-basis of kaderberoepsgerichte leerweg.

de resultaten achterbleven. ITJ onderzocht welke instellingen betrokken waren en hoe ze hebben samengewerkt om een doorgaande lijn te realiseren.

Gesprekken met ouders en professionals: ITJ heeft met 17 ouders een gesprek gevoerd over hun persoonlijke ervaringen in de aanpak van achterstand bij hun kinderen. Het ging om ouders van kinderen van wie ITJ ook het dossier heeft geanalyseerd.

Versnellingskamer: Een versnellingskamer is een methode om met meerdere deelnemers tegelijk digitaal over onderwerpen te brainstormen en in een korte tijd meningen en ideeën te genereren. Op 1 oktober 2010 namen in twee sessies elf managers en acht uitvoerende professionals deel aan deze versnellingskamer. Deze sessies hadden tot doel om feiten, standpunten en oplossingen te verzamelen over de signalering en de aanpak van taalachterstanden en over de samenwerking tussen instellingen rond die aanpak.

2.5 Toezichtkader

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

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

Tabel 1: De acht kwaliteitscriteria voor goede samenwerking¹⁷.

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

¹⁷ Dit toezichtkader heeft ITJ in 2008 vastgesteld.

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

Samenhang tussen de instellingen: Een gemeenschappelijke aanpak van taalachterstand vergt een gemeenschappelijke visie van de instellingen die bij de jeugd betrokken zijn; er moet een gemeenschappelijk doel worden afgesproken dat de samenwerkende instellingen in het beleid en de dagelijkse praktijk verbindt. Daarvoor is samenhangende kennis over het gewenste bereik van de doelgroep en over elkaars aanbod noodzakelijk (ITJ-kwaliteitscriteria: bereik van de keten, gedeelde probleemanalyse, doelconvergentie).

Sturen op resultaat: Om de verschillende inspanningen van instellingen te richten naar een gezamenlijk doel is het van belang dat specifieke en meetbare resultaten geformuleerd worden. Het moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn wat het uiteindelijke doel van de aanpak van de taal- en ontwikkelingsachterstand is en welke tussendoelen wanneer en door wie bereikt moeten worden om het einddoel te behalen (ITJ-kwaliteitscriteria: gedeelde probleemanalyse, doelconvergentie, oplossingsgerichtheid, systematische evaluatie en verbetering).

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

En omdat het **Centrum Jong** een centrale rol heeft in de samenwerking tussen instellingen, dus ook bij de aanpak van taalachterstand bij jonge doelgroepkinderen, besteedt ITJ specifiek aandacht aan het functioneren van het Centrum Jong.

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

2.6 Casusbeschrijving

Deze nota van bevindingen bevat twee casusbeschrijvingen van doelgroepkinderen. Deze beschrijvingen zijn tot stand gekomen door dossieronderzoek. Gekeken is naar welke instellingen betrokken zijn geweest en wat er met en voor het kind gedaan is. Deze reconstructie vindt plaats aan de hand van de informatie die is opgeslagen in dossiers van instellingen die betrokken zijn geweest bij het kind. Ook heeft er een gesprek plaatsgehadt met de ouders of verzorgers van het kind om de context waarin het kind en zijn/haar gezin verkeren in kaart te brengen. Een dergelijke reconstructie

illustreert wat organisaties en voorzieningen samen hebben gedaan om problemen van het kind te voorkomen en/of aan te pakken, en laat zien wat de resultaten van deze acties zijn geweest voor het kind. ITJ wil hiermee betrokken professionals inzicht bieden in de wijze waarop er is samengewerkt en welke resultaten er met deze samenwerking zijn behaald voor het kind. ITJ wil hiermee het nut, de noodzaak en enthousiasme stimuleren, om verbeteringen te realiseren die gericht zijn op effectief samenwerken voor kinderen.

3 De gemeente Zaanstad

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

3.1 Kenmerken van de gemeente Zaanstad

Zaanstad is een groeiende gemeente met meer dan 145.000 inwoners (prognose voor 2020: 155.000). 14.138 kinderen volgen het reguliere basisonderwijs. 26,2 procent van de inwoners is van allochtone afkomst (vergelijk landelijk 20 procent¹⁸). Het percentage achterstandskinderen op de basisschool is in 2008 18,5 procent (vergelijk Provincie Noord-Holland 16,45 procent).¹⁹

De samenstelling van de bewoners is niet gelijk verdeeld in de wijken. Er zijn negentien wijken en in bijna de helft daarvan wonen meer bewoners van allochtone afkomst dan landelijk gemiddeld. De grootste diversiteit is te vinden in de wijken van Zaandam Zuidoost²⁰; in drie wijken is het aandeel jongeren (0-19) van allochtone afkomst bijna twee keer zo groot als van autochtone afkomst en in de wijk Poelenburg is 79 procent van de groep nul tot vier jaar van niet-Nederlandse afkomst. Ook het aantal eenoudergezinnen in de wijken van Zaandam Zuidoost (8,2-12,4 procent) is hoger dan gemiddeld. Het ligt in de rede dat ook de percentages kinderen met taalachterstand tussen de wijken van Zaanstad uiteenlopen.

De gemeente Zaanstad maakt sinds 1985 deel uit van de Metropoolregio Amsterdam en werkt nauw samen met de regio Waterland. "De regiogemeenten doen het demografisch in de meeste opzichten *net iets beter en de grootstedelijke problemen in Zaanstad nemen toe*", zo verwoordt de gemeente het zelf²¹. Daarom koestert zij de ambitie dat *"iedereen gestimuleerd wordt om zich te ontwikkelen en mee kan doen"* en *"dat jongeren veilig en gezond opgroeien en dat ze kansen krijgen om talent te ontwikkelen in het onderwijs"*. Taalachterstand, diversiteit en een aantal wijken zijn dan ook aandachtspunten voor beleid; taal is daarbij voor de gemeente een indicator.²²

3.2 Oog voor jongeren

De gemeenteraad heeft in 2011 'Oog voor jongeren' vastgesteld, het integraal beleidskader voor jeugd en onderwijs tot 2016. Daarin zijn ook de gemaakte LEA-afspraken ondergebracht, zoals over de Brede School en over zorgleerlingen. Nieuw in dit kader is de veranderende rol van de gemeente door de stelselherziening voor de jeugdzorg; verder is het nieuwe beleidskader een meer doelgerichte

¹⁸ Bron: Waar staat je gemeente.nl

¹⁹ Bron: Kinderen in Tel 2010

²⁰ Poelenburg, Kogerveldwijk, Zaandam Zuid, Rosmolenwijk, Rosmolen

²¹ Sociaal perspectief Zaanstad; sociale structuurvisie 2009-2020 (2009) en Oog voor jongeren; beleidskader Jeugd en Onderwijs 2011-2016 (2011).

²² Sociaal perspectief Zaanstad; sociale structuurvisie 2009-2020 (2009) en Oog voor jongeren; beleidskader Jeugd en Onderwijs 2011-2016 (2011).

voortzetting van eerder ingezet beleid. Vanaf het onderwijsachterstandenbeleid in 2002 heeft de gemeente zich opgesteld als partner in de jeugdzorg en benadert zij instellingen om samen doelen te formuleren of om onderzoek te doen. Wetgeving geeft daar mede richting aan.

Hieronder volgt eerst een tabel met voorzieningen in de gemeente die met de doelgroep te maken hebben en die in het verleden afspraken hebben gemaakt om informatie te delen in één of meer verbanden. De tweede tabel toont enkele beleidsmomenten die ertoe doen bij de bestrijding van taalachterstand.

Tabel 1. Voorzieningen met onderlinge afspraken

Afspraken in de keten (opgetekend tijdens het onderzoek)										
instelling	aanbod	ZAT	buurtnetwerk 12-	VVE	Brede school	LEA	CJG	Vangnet Jeugd	VTO- Vroeghulp\	MPG
ZORG										
GGD ZW (1e lijn)	igz, consultatiebureau	●	via cig	●	●		●	●	●	●
huisartsen (1e lijn)	medische zorg									
Lucertis (2e lijn)	ggz								●	
KRAM (2e lijn)	ggz								●	
Spirit (1e/2e lijn)	spec. Jeugdhulpverlening	●								
BJAA (1e lijn)	advies, verwijzing	●	via cig				●		●	●
AMK (1e lijn)	onderzoek									
Waterlandziekenhuis (1e/2e lijn)	medische zorg									
Zaans Med. Centrum (1e/2e lijn)	medische zorg									
ONDERWIJS										
Zaan Primair (28 vestigingen)	openbaar basisonderwijs	●	via cig	●	●	●	●		●	
AGORA (27 vestigingen)	bijzonder basisonderwijs	●	via cig	●	●	●	●		●	
KINDEROPVANG										
Welsaen (31 vestigingen)	peuterspeelzalen		via cig	●	●		●			
Tinteltuyn (19 vestigingen)	kinderopvang		via cig		●		●			
kindzorg/Freekids (4 vestigingen)	kinderopvang		via cig		●		●			
WELZIJN										
SMD	maatsch. dienstverlening	●	via cig				●		●	●
MEE	ondersteuning bij beperking		via cig				●		●	●
OVERIGE										
politie Z-W, wijkagent			●							●
verloskundigen							●			
kraamzorg							●			
Evean thuiszorg										
leerplichtambtenaar										

Tabel 2. Belangrijke relevante beleidsmomenten

2005	<ul style="list-style-type: none"> • 'Ruimte geven en grenzen stellen'; integraal beleidskader jeugd en onderwijs tot 2009;
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Wet op de maatschappelijke ondersteuning;
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Het programma 'Alle kansen voor alle kinderen' van de rijksoverheid;²³ • Convenant voor de Centra Jong (met verloskundigen, kraamzorg, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, SMD, St. Welsaen, MEE, de schoolbesturen, WSNS)²⁴; • VVE-werkboek (met de schoolbesturen en Stichting Welsaen);
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale educatieve agenda (met de schoolbesturen); • 'Intentieverklaring Brede School'(met de schoolbesturen, Stichting Welsaen, kinderopvang)²⁵; • 'Behoeftenonderzoek Centra Jong'²⁶; • 'Beleidskader jeugdzorg voor de stadsregio'²⁷ (met de regiogemeenten en instellingen);
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 'Wet OKE'. Deze wet versterkt het belang dat de gemeente geeft aan basisvoorzieningen voor kinderen vanaf 2,5 jaar; • VVE-werkboek, geactualiseerd
2011	<ul style="list-style-type: none"> • 'Integraal beleidskader voor jeugd en onderwijs tot 2016'²⁸. De gemeente benoemt vier doelstellingen voor opgroeien, opleiden, overlast en participatie.

3.3 De Centra Jong

De Centra Jong zijn verantwoordelijk voor de preventieve zorg voor kinderen en de gezinnen waartoe zij behoren: "De organisatie en professionals [...] willen bijdragen aan een zo optimaal mogelijke en gezonde ontwikkeling van alle kinderen [...] Daarmee bevorderen ze de maatschappelijke ontwikkeling en voorkomen ze dat kinderen tussen de wal en het schip vallen."²⁹

In 2010 waren twee Centra Jong actief, Zaanstad Noord en Zaanstad Zuid; in 2011 starten ook de Centra Zaanstad Midden en Zaanstad West, zodat een wijkendekkende voorziening is gerealiseerd. In de visie van de gemeente is elk Centrum gericht op de wijk(-en) en ervaart de cliënt geen schotten in de zorg, dankzij integrale samenwerking tussen instellingen binnen en buiten het Centrum Jong. Binnen wil zeggen: jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen, medewerkers van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) en Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA). Buiten wil zeggen: alle relevante instellingen in de gemeente en de regio die een bijdrage kunnen leveren aan vroegsignalering en integrale aanpak.

In 2007 hebben de gemeente, verloskundigen, kraamzorg, GGD Zaanstreek-Waterland, BJAA, SMDZW, Stichting Welsaen, Stichting MEE, de schoolbesturen Zaan Primair en AGORA en de WSNS-verbanden in een convenant bijdragen, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd voor samenwerken

²³ Alle kansen voor alle kinderen; programma voor jeugd en gezin 2007-2011 (2007)

²⁴ Convenant tot samenwerking in Centra Jong, voor jeugd en gezin, in de gemeente Zaanstad. (2007)

²⁵ Intentieverklaring Brede Schoolontwikkeling Zaanstad. (2009)

²⁶ Behoeftenonderzoek Centrum Jeugd en Gezin Zaanstad. (2009)

²⁷ Regionaal beleidskader Jeugdzorg 2009-2012 Stadsregio Amsterdam (2008)

²⁸ Oog voor jongeren; beleidskader jeugd en onderwijs 2011-2016 (2011)

²⁹ Convenant tot samenwerking in Centra Jong, voor jeugd en gezin, in de gemeente Zaanstad. (2007)

in de Centra Jong. In 2009 is in opdracht van de gemeente een onderzoek verricht naar de vragen van bi-culturele ouders over opvoedingsondersteuning.

3.4 Voorbeelden van samenwerking

De gemeente heeft het initiatief genomen tot samenwerking tussen instellingen in de jeugdhulpverlening en het onderwijs. Enkele voorbeelden:

- Het integraal beleidskader '*Oog voor jongeren*' is tot stand gekomen uit onder meer LEA-afspraken en werkateliers met professionals en jongeren;
- Er bestaat sinds 2000 een gezamenlijk VVE-beleid waarbij de betrokken instellingen werken vanuit centraal afgesproken kaders, opgesteld door een beleidsgroep van de schoolbesturen Agora en Zaan Primair, de Stichting Welsaen en de Gemeente Zaanstad. Dit heeft geresulteerd in een aantal afspraken, protocollen en formulieren die geborgd zijn in het VVE-Werkboek van de gemeente Zaanstad;
- Er zijn al in 2007 twee Centra Jong gestart. Deze hebben ervaring opgedaan met de samenwerking tussen de GGD (jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen) en zorgadviesteams in het onderwijs;
- De Centra Jong Zaanstad Zuid-Oost en Noord voeren een experiment uit om de wachtlijsten voor logopedie te beperken door kinderen/gezinnen te selecteren die gebaat zijn bij een korte interventie; de Centra betrekken daar zelfstandig logopedisten bij.

3.5 Samenvattend

De gemeente Zaanstad heeft samen met instellingen en cliënten een doelgerichte voortzetting van het beleid voor jeugd en onderwijs geformuleerd, waarin taalontwikkeling een aandachtspunt is.

4 Goed voorbereid naar school in de gemeente Zaanstad

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het ITJ onderzoek en geeft knelpunten in de samenwerking weer. De bevindingen worden aan de hand van vier onderwerpen die de Zaanse situatie kenmerken, beschreven: samenhang tussen de instellingen, sturen op resultaat, continuïteit, de positie van de Centra Jong.

4.1 Samenhang tussen de instellingen

Visie en doelstellingen

De gemeente realiseert zich het belang van een gezamenlijke ambitie onder jeugdhulpverleners en verwoordt dit zo: *“Jongeren verdienen de ruimte om veilig en gezond op te groeien. In een wijk waarin zij zich thuis voelen [...], maar er zijn helaas ook kinderen die door problemen met zichzelf of met het gezin waarin zij opgroeien nauwelijks het hoofd boven water kunnen houden. Voor die kinderen bieden wij de zorg die zij nodig hebben om zich, ondanks alles, staande te kunnen houden.”* Het gaat de gemeente dus om alle jongeren, hun wijk, hun gezin en om hun zelfredzaamheid. Dat is ook de achtergrond van het beleid voor het Centrum Jong en VVE. Dit laatste beschouwt de gemeente als een basisvoorziening voor kinderen vanaf 2,5 jaar en het verbeteren van taalvaardigheid is daarbij een expliciete subdoelstelling.

Deze visie is vastgelegd in *'Zaans evenwicht'*, het coalitieakkoord *'Wederzijds aanspreekbaar'* en is uitgewerkt in de *'Sociale structuurvisie'* en in *'Oog voor jongeren'*, het integrale jeugd- en onderwijsbeleid 2011 – 2016. Hierin is talentontwikkeling van jongeren de rode draad met een kristallisatie van het beleid in vier hoofddoelstellingen. Jongeren in Zaanstad:

- Groeien gezond en veilig op;
- Behalen een hoger opleidingsniveau;
- Veroorzaken minder overlast;
- Participeren actief in de Zaanse samenleving.

Bij de tweede doelstelling is er aandacht voor taalontwikkeling van jongeren en hun ouders. De gemeente beschouwt taal als cruciaal voor het volgen van opleiding en daarmee voor het krijgen van werk; het stelt de jongere op den duur in staat om op eigen kracht een zelfstandig leven te leiden. Het streven is dan ook om het opleidingsniveau van jongeren richting het landelijke gemiddelde op te stuwen en om in de eerste levensjaren alle kinderen met een gesignaleerde taalachterstand voor- en vroegschoolse educatie aan te bieden. Uit de interviews en de versnellingkamers blijkt dat de vertegenwoordigers van de instellingen de visie van de gemeente in beperkte mate kennen en delen; de instellingen in de VVE-beleidsgroep zijn wel vertrouwd met de visie, maar dat geldt niet voor de andere instellingen in Zaanstad die ook een rol kunnen spelen bij de bestrijding van taalachterstand en die met kinderen uit de doelgroep in contact komen.

ITJ constateert dat denken vanuit een gezamenlijke visie die gericht is op resultaatdoelen nog niet gebruikelijk is. Het ontbreekt momenteel aan gezamenlijke uitgangspunten, die de eigen expertise van instellingen en hun gezamenlijke aanpak ondersteunen en versterken. Zo hebben de partners in het Centrum Jong, de peuterspeelzalen, de basisscholen en de GGD/jgz geen gedeelde visie op het taalachterstandenbeleid. Wat is taalachterstand en wanneer begint het een probleem te worden? Welke bijdrage kan een instelling leveren om taalachterstand te bestrijden? Uit de interviews, de versnellingskamer en de kinddossiers van de jeugdgezondheidszorg komt naar voren dat eensgezindheid veel investering vraagt en dat de instellingen voor een probleemanalyse aan eigen criteria de voorkeur geven. De professionals wegen het belang van bijvoorbeeld de opleiding van ouders, de medisch-sociale bevindingen, observaties van leidsters en schooltoetsen verschillend en stellen elkaar daarvan niet systematisch op de hoogte. Als informatie hierover niet wordt uitgewisseld laten professionals hun eigen criteria niet los. Ook komt naar voren dat zij elkaars aanbod niet goed kennen. Professionals geven aan daar wel behoefte aan te hebben om het kind en niet het eigen aanbod centraal te kunnen stellen.

In de praktijk komt het nog voor dat instellingen vanuit een eigen visie problemen analyseren volgens eigen en niet-gedeelde criteria, bij gebrek aan kennis over de mogelijkheden van een integraal aanbod. Uit de interviews blijkt dat de behoefte aan deze kennis het grootst is bij de instellingen die niet tot de kern van het Centrum Jong horen. Overigens past hier een nuancering: in de buurtnetwerken is er meer gezamenlijkheid in visie en probleemanalyse. Maar in alle gevallen is verbetering nodig. De inschatting van de gemeente dat afspraken over uitwisselen van informatie moeten worden aangescherpt, kan de eerste stap in de goede richting zijn. ITJ constateert dat de instellingen geen gedeelde visie op de aanpak van taalachterstand hebben en dat het aanbod van de instellingen onderling weinig bekend is. De ontwikkeling van het aanbod wordt niet gestuurd.

Bereik

De gemeente wil met haar beleid alle jonge kinderen bereiken die een taalachterstand hebben. Dit betekent dat de gemeente inzicht moet hebben in de aard van de problemen en de omvang ervan. Over de omvang van de doelgroep 'kinderen met een taalachterstand' zijn in de sociale structuurvisie geen specifieke gegevens beschikbaar. De omschrijving van de doelgroep gebeurt in termen van wijken, gewichten en aantallen kinderen, maar niet van taalachterstand.

Er zijn wel bronnen beschikbaar. Het consultatiebureau screent minstens 96,1 procent van de geregistreerde kinderen tussen nul en vier jaar³⁰ en de gemeente beschikt over de aantallen gewichtenkinderen in het gehele basisonderwijs. De professionals in de voorzieningen beschikken elk over informatie uit hun praktijk. Zij kunnen afspraken maken over (signalerings-)criteria en informatie aanleveren, zodat een inschatting te maken is van de totale omvang van de doelgroepkinderen met een taalachterstand en van de aard van het probleem.

³⁰ www.jeugdeng gezin.databank.nl, percentage voor 2008.

Alleen gelet op de gewichtenkinderen is aan te geven hoe groot het bereik is van de VVE-doelgroep in 2009 (ongeveer 80 procent van de 231 gewichtenkinderen)³¹. Voor 2011 wil de gemeente 100 procent van alle gewichtenkinderen³² VVE aanbieden en in 2014 wil de gemeente dat het VVE-aanbod alle kinderen met een taalachterstand bereikt. Samen met de 328 kinderen die thuis een andere taal dan de Nederlandse spreken, stelt de gemeente de doelgroep vast op 542 kinderen.

Het is niet zeker dat hiermee de omvang van de totale populatie kinderen met een taalachterstand en van hun probleem bekend is. Hoewel het consultatiebureau meer dan gemiddeld scoort op het percentage gescreende kinderen, wordt 1 op de 25 kinderen niet gescreend. Opvattingen over het doel en de werkwijze bij signalering zijn tussen instellingen niet gedeeld. Zo levert de praktijk geen betrouwbare informatie op over omvang en aard van taalachterstand bij kinderen in de gemeente en bestaat de kans dat kinderen tussen wal en schip geraken.

ITJ constateert dat de gemeente de omvang van de totale populatie kinderen met een taalachterstand bij benadering kent en dat inzicht in de aard van het probleem ontbreekt.

Samenhang in het aanbod

ITJ constateert uit de gehouden interviews dat ook aard en omvang van de hulpvraag onbekend is. Het is verder niet bekend of het huidige aanbod en de mogelijkheden die instellingen daarmee integraal kunnen bieden, passen op de behoefte van deze kinderen. Bij sommige instellingen is onvrede merkbaar over het aanbod van anderen.

Het behoefteonderzoek voor het Centrum Jong brengt wel een gedeelte van de behoefte in kaart, maar een totaaloverzicht is niet beschikbaar. Er is meer kennis nodig van het aanbod dan gemeente en instellingen nu hebben. Bij professionals is het aanbod van de eigen voorziening bekend en zij kennen elkaars aanbod wanneer zij regelmatig samenwerken. Maar er is geen totaaloverzicht beschikbaar van aard en omvang van behoefte en (integraal) aanbod door alle aanbieders in de regio; dat zou bijdragen aan de gezamenlijkheid van doelen en analyses. Zo is bij het consultatiebureau/Centrum Jong weinig bekend over het aanbod van andere instellingen.

De geïnterviewden en deelnemers aan de versnellingskamer noemen als oorzaken van dit gebrek aan kennis dat:

- "Sommige instellingen tijdelijk zijn en pardoes verdwijnen, zonder dat anderen op de hoogte zijn (er kunnen dan kinderen op de wachtlijst blijven staan voor wie geen aanbod meer is);
- Er verschil van opvatting is over de kwaliteit van het aanbod;
- Basisscholen niet altijd genoeg nemen met het voorwerk van de peuterspeelzalen, ook al zijn er afspraken gemaakt over de doorgaande lijn in het aanbod;
- Er geen heldere afspraken zijn over (ver-)deling van verantwoordelijkheden;
- Het aanbod onoverzichtelijk is door de veelheid van organisaties in de gemeente en de regio en door aanbieders die komen en gaan. Het kost veel tijd om elkaar daarover te informeren;

³¹ Volgens gecorrigeerde opgave van de gemeente, juli 2011

³² Bij benadering, omdat de gemeente naast de gewichtenkinderen ook andere kinderen met een taalachterstand tot de doelgroep rekent en omdat een onbekend aantal kinderen niet is geregistreerd.

- Sommige organisaties zichzelf beter bekend maken dan andere;
- Het niet iedereen duidelijk is waar men met ideeën over een integraal aanbod (zoals voor kinderen met ernstige taalachterstand of licht ambulante zorg via de GGD/jgz) terecht kan.”

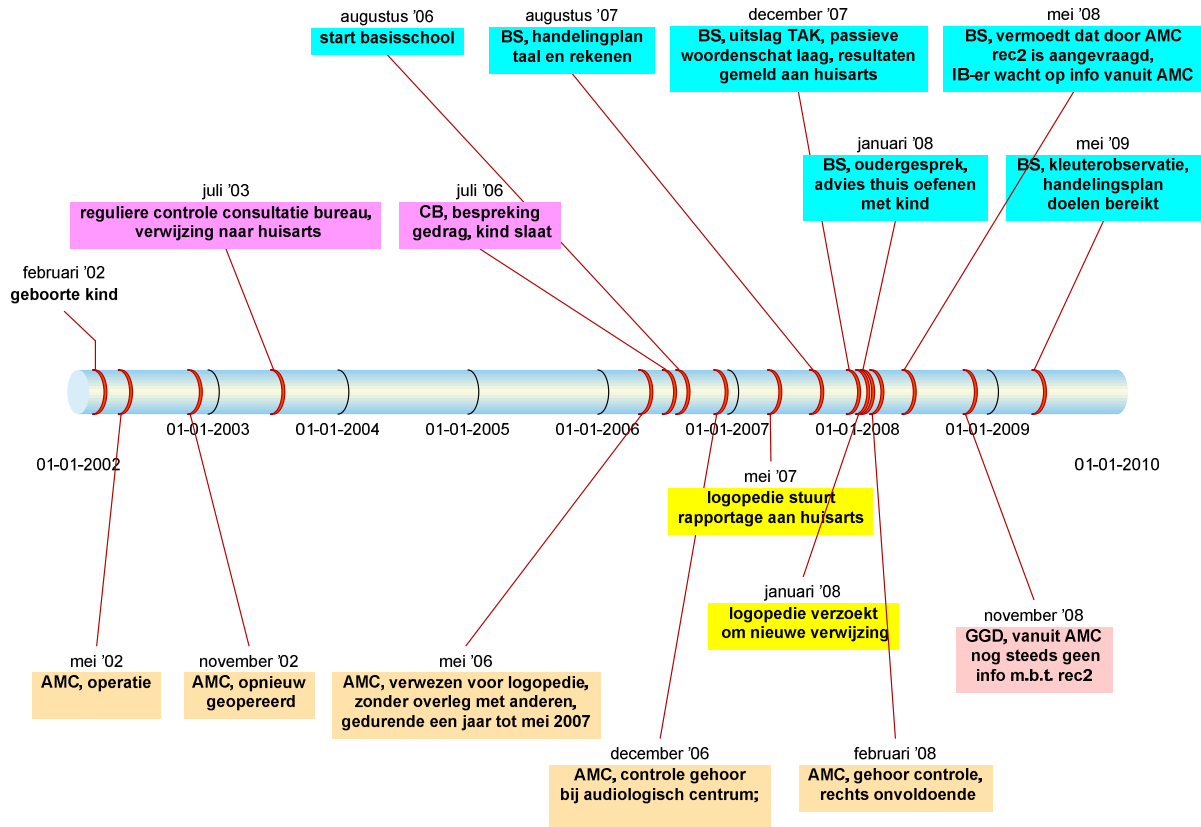
Kennis over het aanbod bij gemeente en organisaties is belangrijk om samenhang in het aanbod aan te brengen. ITJ constateert dat de instellingen duidelijk de behoefte hebben elkaar beter te informeren over het aanbod en aan te vullen wat ontbreekt. Een voorbeeld van good practice in dit kader zijn de instellingen die in de buurtnetwerken actief zijn.

Samenvattend

Er is geen gedeelde visie op de hulpverlening en het aanbod aan kinderen met een taalachterstand; in de praktijk handelen instellingen voornamelijk vanuit een eigen visie en stellen zij problemen vast volgens eigen en niet-gedeelde criteria. Het gevolg is dat de omvang van de totale doelgroep kinderen met een taalachterstand niet vaststaat en dat inzicht in de aard van dit probleem ontbreekt. Om taalachterstand in de wijken vroeg te kunnen gaan signaleren en aanpakken, is meer gezamenlijke aandacht nodig. Behoeft en (integraal) aanbod moeten op elkaar worden afgestemd; er is nog onvoldoende samenhang in het (gezamenlijke) aanbod.

Voorbeeld van de noodzaak tot integrale aanpak; op deze manier wordt zichtbaar gemaakt wat de consequenties van het handelen/de wijze van samenwerking zijn geweest voor het kind.

Radya is een meisje van zes jaar oud en heeft taalachterstand. Ze is de jongste in een gezin met drie kinderen. In haar eerste levensjaar zijn twee operatieve ingrepen noodzakelijk. Als zij een jaar oud is, verwijst het consultatiebureau haar naar de huisarts vanwege gezondheidsproblemen. Als zij twee jaar is, signaleert het consultatiebureau een eetprobleem. Als zij drie jaar is, bezoekt ze gedurende tien maanden de peuterspeelzaal. Als zij vier is, signaleert het consultatiebureau agressief gedrag. De aandacht van het Medisch Centrum gaat uit naar spraak-, taal- en gehoorontwikkeling, stofwisseling en gedrag. Het Centrum verwijst haar via de huisarts naar de logopediste, die een brede taalachterstand vaststelt en een vervolgtraject wil starten. De logopediste brengt de school op de hoogte. Als Radya vijf jaar is, besteedt de basisschool extra aandacht aan haar taalontwikkeling. Als zij zes jaar is, zijn het consultatiebureau en de school niet op de hoogte van de begeleiding in het Medisch Centrum en van het vervolgtraject bij logopedie; zij veronderstellen dat het Medisch Centrum een "Rugzak" (leerlinggebonden financiering) aanvraagt en wachten nadere informatie af. De school blijft extra aandacht aan haar taalontwikkeling besteden.



4.2 Sturen op resultaat

Resultaatdoelen en monitoring

In het tweede integraal beleidskader jeugd en onderwijs noemt de gemeente vier doelstellingen die in de periode 2011-2016 moeten worden gerealiseerd.

De resultaatdoelstellingen in het gemeentebeleid gaan uit van gezamenlijke doelstellingen van de voorzieningen. Uit de interviews en de versnellingskamers blijkt echter dat de instellingen momenteel niet gericht zijn op gezamenlijke doelstellingen en dat iedere voorziening op een eigen manier haar doelen beschrijft. Dit gebeurt zelden voldoende concreet of SMART³³.

Als een gezamenlijk resultaat niet concreet is beschreven, dan is het moeilijk om te meten en te scoren. Managers in de instellingen sturen niet op integrale resultaten. Er zijn wel discussies over de te behalen resultaten in taalontwikkeling, taalvaardigheden versus andere vaardigheden, maatwerk in taalonderwijs en de manier van het aanbieden ervan, maar deze discussies hebben nog niet geleid tot een concrete resultaatdoelstelling. Toch geven sommige professionals ook aan dat ze aan concrete en meetbare resultaatdoelen veel gewicht toekennen. Ze geven aan dat de gemeente doelstellingen moet formuleren en beschouwen de vertaling daarvan naar het proces als hun eigen taak. De gemeente heeft weliswaar een begin gemaakt met het monitoren van de doelstellingen - voorbeelden zijn de onderwijsmonitor en de jeugdmonitor³⁴ - maar ITJ constateert dat professionals hier nauwelijks bij betrokken worden. Volgens hen vraagt de uitwerking en concretisering van de resultaatdoelen op uitvoeringsniveau om aandacht en de gemeente onderkent dit.

Een voorbeeld van *good practice* zijn de LEA-afspraken. Hierin staan bestuurlijke doelstellingen, zoals over taalstimulering en zorg in het onderwijs. Onder regie van de gemeente zijn specifieke werkafspraken op uitvoeringsniveau gemaakt, waarover een terugrapportage mogelijk is.

Evaluatie van kwaliteit

De gemeente beschikt over een jeugdmonitor, jeugdgezondheidsmonitor, onderwijsmonitor en een evaluatie van het integraal jeugd- en onderwijsbeleid 2005-2009 per juni 2010. Deze documenten geven zeer diverse informatie en geven geen beeld van resultaten van de bestrijding van taalachterstand. Voor evaluatie is het van belang dat de verzamelde data verband hebben met geformuleerd beleid en concreet en meetbaar zijn. Dat is het geval bij de geformuleerde streefresultaten voor het VVE-bereik en de oprichting van de Centra Jong. ITJ constateert dat de onderwijsmonitor³⁵ geen inzicht geeft in de doorlopende lijn van peuterspeelzaal naar basisonderwijs, terwijl het VVE-beleid dat traject bestrijkt.

³³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

³⁴ De onderwijsmonitor en de jeugdmonitor zijn gevuld vanaf 2006. In 2010 zouden actuele afleveringen worden gepubliceerd, die voor het ITJ- onderzoek echter niet beschikbaar waren.

³⁵ Tot en met 2008, verschenen in 2011

ITJ heeft een systematische evaluatie en specifieke aandacht voor resultaten van taalondersteuning niet aangetroffen. De geïnterviewde professionals geven een mix van voorwaarden aan die in dit verband ontbreken:

- Overzicht van alle betrokken partners;
- Een gezamenlijk aanbod;
- Een gezamenlijk doel;
- Concrete doelen;
- Gezamenlijk geformuleerde criteria (nodig om de mate van effectiviteit te bepalen);
- Gedeelde informatie, doordat hulpverleners een dossier sluiten zonder alle betrokken hulpverleners te informeren (een vaker genoemd voorbeeld van hoe het hoort, is de gestandaardiseerde terugkoppeling tussen kraamzorg en kraamverpleging).

De LEA-afspraken tussen gemeente en onderwijs bevatten de aanzet tot een gedeeltelijke evaluatie. Toch wordt daaruit niet duidelijk hoe de uitvoering van afspraken wordt gemonitord en hoe monitoring in het onderwijs kan bijdragen aan een integrale evaluatie.

ITJ constateert dat er geen met LEA vergelijkbare afspraken zichtbaar zijn in de uitvoering in de domeinen zorg en welzijn.

Regie op resultaat

Het moet voor alle betrokken instellingen duidelijk zijn wat hun toegevoegde waarde is. Regie op resultaat is op casus- en ketenniveau van belang. De geïnterviewden geven aan dat ze op casusniveau alleen af en toe ervaring hebben met een casemanager. Zij hebben op ketenniveau geen ervaring met een ketenregisseur die de partners houdt aan de doelen, de afspraken of de eigen bijdrage en geven aan de gemeente niet in deze rol te herkennen.

Na het maken van bestuurlijke afspraken met enkele instellingen in 2007 en 2009³⁶ heeft de gemeente de nadruk gelegd op het beleid voor de Centra Jong en de VVE. Als regisseur bleef zij in de gehele keten op enige afstand om de bestuurders en professionals van de lokale en regionale instellingen de ruimte te geven voor uitvoering van de gemaakte afspraken. Op casusniveau leidt dat tot geregisseerde samenwerking tussen instellingen, bijvoorbeeld in de grootzorgteams. Het is ITJ echter niet duidelijk geworden of er in alle noodzakelijke gevallen een casemanager is en wie de rol dan vervult. Wel is er vaak een instelling die aanbiedt de rol van casemanager op zich te nemen maar waterdichte afspraken zijn er niet. Managers, hulpverleners of onderwijskrachten regisseren de uitvoering op ketenniveau niet systematisch zelf om een geïntegreerd resultaat te bereiken. Als op bestuurlijk niveau afspraken zijn gemaakt over taken en verantwoordelijkheden, dan volgt niet automatisch een vertaling naar de uitvoering in de instellingen. Uit de interviews blijkt dat instellingen de eigen werkwijze en resultaten vooropstellen als ketenregie ontbreekt.

³⁶ Convenant en intentieverklaring

De gemeente vraagt tussen 2011 en 2016 in het integrale beleid voor jeugd en onderwijs van alle instellingen meer aandacht voor een geïntegreerd resultaat, om haar maatschappelijke ambities te realiseren. De wijze waarop zal zij met de instellingen vastleggen in (wijk-)uitvoeringsplannen; dat proces duurt tot 2016. Daaruit zullen *'heldere rollen, taken en verantwoordelijkheden'* blijken die *'leiden tot een kwalitatief hoogstaand niveau van samenwerking'*.

Samenvattend

ITJ constateert dat de gemeente in haar rol als regisseur van de instellingen niet de bindende rol heeft vervuld die zij ambiëert. Het beleid van de gemeente is in de instellingen doorgaans niet vertaald naar gezamenlijke resultaatdoelen. De gemeente heeft wel een begin gemaakt met het monitoren van de processen, maar waar resultaten zijn benoemd, is de formulering niet altijd concreet en meetbaar geformuleerd. Een evaluatie van gezamenlijke resultaten is dus niet mogelijk.

4.3 Continuïteit

Instellingen in zorg en onderwijs richten hun werkprocessen zo in dat in hun aanpak continuïteit voor het kind centraal staat. Ouders zijn daarbij een belangrijke schakel.

Ouders erbij betrekken

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de ondersteuning van ouders bij het opvoeden en opgroeien van hun kinderen; zij wil dan ook een *'aanbod voor ouders op het gebied van taal, integratie en opvoedingsondersteuning'*³⁷ kunnen doen. Uit interviews en versnellingskamer blijkt dat alle professionals ouderparticipatie belangrijk vinden en ouders zien als gelijkwaardige partners in de hulpverlening vanwege hun directe betrokkenheid of hun verantwoordelijkheid bij het kind. De GGD/jgz ziet veel ouders die al vroeg signalen over het kind afgeven. In de aanpak van de Stichting Kram hebben ouders standaard zelf de regie over de hulpverlening. Het Centrum Jong, basisscholen en peuterspeelzalen zijn erop gericht om de drempel voor ouders te verlagen, om zo de hulpverlening dichterbij het kind te brengen.

Alle instellingen hebben te maken met het probleem dat ouders in een onstabiele thuissituatie zorg mijden, informatie achterhouden of anderszins niet meewerken. De gemeente heeft daarover een duidelijke uitspraak gedaan: *"Tegenover ouders die geen inmenging accepteren, terwijl de situatie daar wel om vraagt, zal de gemeente de nodige drang uitoefenen."*³⁸ Daar is tussen de voorzieningen geen verschil van mening over.

Maar er zijn wel verschillen in de aanpak. Professionals geven aan dat ze proberen het vertrouwen van de ouders te wekken, kansen uitstralen, ouders een rol geven in de hulpverlening, huisbezoek afleggen, video-opnames maken, taalonderwijs geven, voorlichten, ouders begeleiden, ouders aan ouders koppelen en zo meer. De verschillen in aanpak blijven soms bestaan als hulpverleners in een casus samenwerken. Het komt voor dat ene hulpverlener van een andere vindt dat hij niet voldoende

³⁷ Oog voor jongeren, p.9

³⁸ Oog voor jongeren, etc.

bij de ouders aandringt. Van een samenhangende ouderaanpak tussen instellingen in een specifieke casus heeft ITJ geen duidelijk voorbeeld aangetroffen. Triple P (Positief Pedagogisch Programma) is geïntroduceerd om meer samenhang te brengen, maar de doorwerking ervan is momenteel niet zichtbaar.

De aanpak integreren

ITJ constateert op basis van de interviews en de versnellingskamers dat er nog geen sprake is van een geïntegreerde aanpak. Een veelgehoorde opmerking is dat er geen gezamenlijke uitgangspunten zijn waarop een gezamenlijke aanpak gebaseerd kan worden en dat professionals handelen vanuit het eigen aanbod, volgens richtlijnen van de eigen organisatie.

De geïnterviewden geven aan welke verbeteringen mogelijk zijn:

- Weet hebben van elkaars deskundigheid;
- Een goede match met de analyse van het probleem maken;
- Op de juiste plaats deskundigheid inzetten;
- Afspraken maken zodat een geïntegreerde aanpak ontstaat.

ITJ constateert dat er tussen instellingen verschillen bestaan in tijd die beschikbaar is voor het deelnemen aan overleg. Dat vereist een flexibele opstelling en het verder kijken dan het eigen doel en taak. In de buurtnetwerken en het Centrum Jong zijn hiermee goede ervaringen opgedaan. In de wijk kennen de hulpverleners elkaar en de sociale kaart. Gezamenlijk hebben zij snel een goed beeld van de ouders en hun kind, waardoor in elke casus een gedeelde analyse van het probleem mogelijk is en de ouders makkelijk in de aanpak te betrekken zijn. De organisatorische lijnen zijn kort en er is goed overleg mogelijk. De relatie met de scholen is via ZAT's snel gelegd.

Signaleren

ITJ constateert dat niet alle instellingen in de eerste lijn rond de kinderen van nul tot zes jaar taalachterstand signaleren. Als instellingen signaleren, gebeurt dat niet volgens gezamenlijke criteria. Ook delen instellingen dan de analyse niet. Zo informeert de GGD/jgz de VVE-peuterspeelzalen en geeft aan dat een taalachterstand is geconstateerd. Dat gebeurt echter zonder verdere inhoudelijke toelichting. Leidsters van voorschoolse voorzieningen geven aan dat ze van jeugdverpleegkundigen weleens extra mondelinge informatie ontvangen. De leidsters beginnen echter graag met een schone lei en hechten er sterk aan om eerst eigen observaties te verzamelen en later met een aanpak te starten. De effectiviteit en continuïteit van de hulpverlening zijn daarmee in het geding. Wanneer oordelen verschillen, volgt er geen terugkoppeling en evaluatie. In sommige wijken zijn de demografische kengetallen die op taalachterstand wijzen veel hoger dan in andere. Het is dan ook reëel om te verwachten dat de peuterspeelzalen en de kinderopvang in die wijken meer signalen afgeven, maar dit is niet het geval, zo blijkt uit de interviews.

Informeren

Elkaar informeren is belangrijk om een doorgaande lijn te kunnen realiseren in onder andere de taalontwikkeling. Uit de gehouden interviews blijkt dat:

- Het onderwijs informatie mist van de GGD/jgz. De consultatiebureaus geven informatie via de ouders maar deze informatie wordt niet altijd doorgespeeld aan de school;
- Peuterspeelzalen uitgebreide informatie van het consultatiebureau missen en vinden dat instellingen te weinig terugkoppelen na een verwijzing. Net als basisscholen moeten zij zelf achter informatie aan;
- Professionals op de noodzaak wijzen van meer structurele overdracht van voorschoolse instellingen naar de basisschool (een doorlopende lijn van peuterspeelzaal naar basisschool) en een goede overdracht als een kind naar een andere school gaat of van een andere school komt. De gemeente constateert in dit verband terecht 'vrijblijvendheid van afspraken met betrekking tot de informatieoverdracht'³⁹;
- De aansluiting tussen de zorgstructuur in de school en de zorgstructuur extern via het grootzorgteam is geregeld. Dat er afspraken gemaakt zijn maar dat de informatie niet goed wordt overgedragen. In de versnellingskamer wordt een casemanager genoemd als de aangewezen partij om de informatie te coördineren, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd te gebeuren. De verwijzindex is hiervoor niet geschikt omdat het bijvoorbeeld gaat om informatie over de startdatum van de hulpverlening, de aard van de taalachterstand, de historie van de logopedische hulpverlening en uitwisseling van informatie uit het onderwijs met de externe zorgstructuur.

Het werkboek VVE bevat diverse afspraken over de brede zorgketen om enkele van deze tekortkomingen juist te voorkomen. Er is dus reden om de toepassing en effectiviteit van de afspraken in de volle breedte (van de keten) te bezien.

Doorlooptijd

De fasen van het werkproces vormen opgeteld de doorlooptijd. Het monitoren van de doorlooptijd is een manier om continuïteit en samenhang te bewaken. ITJ constateert dat doorlooptijd op dit moment geen aandachtspunt is van de instellingen. Dit hangt nauw samen met het gemis aan een gezamenlijke doelstelling en analyse, zoals al eerder geconstateerd. Wel spreken professionals vaak – indirect – uit hier behoefte aan te hebben. Basisscholen voelen zich de bewaker van continuïteit van het hulpverleningsproces als het grootzorgteam in hun ogen niet werkt. Zo controleren interne begeleiders of ouders contact hebben met hulpverleners en op afspraken verschijnen. Als ze dat niet doen dan verkeren scholen in onzekerheid of ouders verwijzingen werkelijk opvolgen en of hulpverlening is gestart. Instellingen zijn volgens de interne begeleiders vaak moeilijk te bereiken en als contact wel tot stand komt, ontbreekt vaak terugkoppeling volgens de scholen.

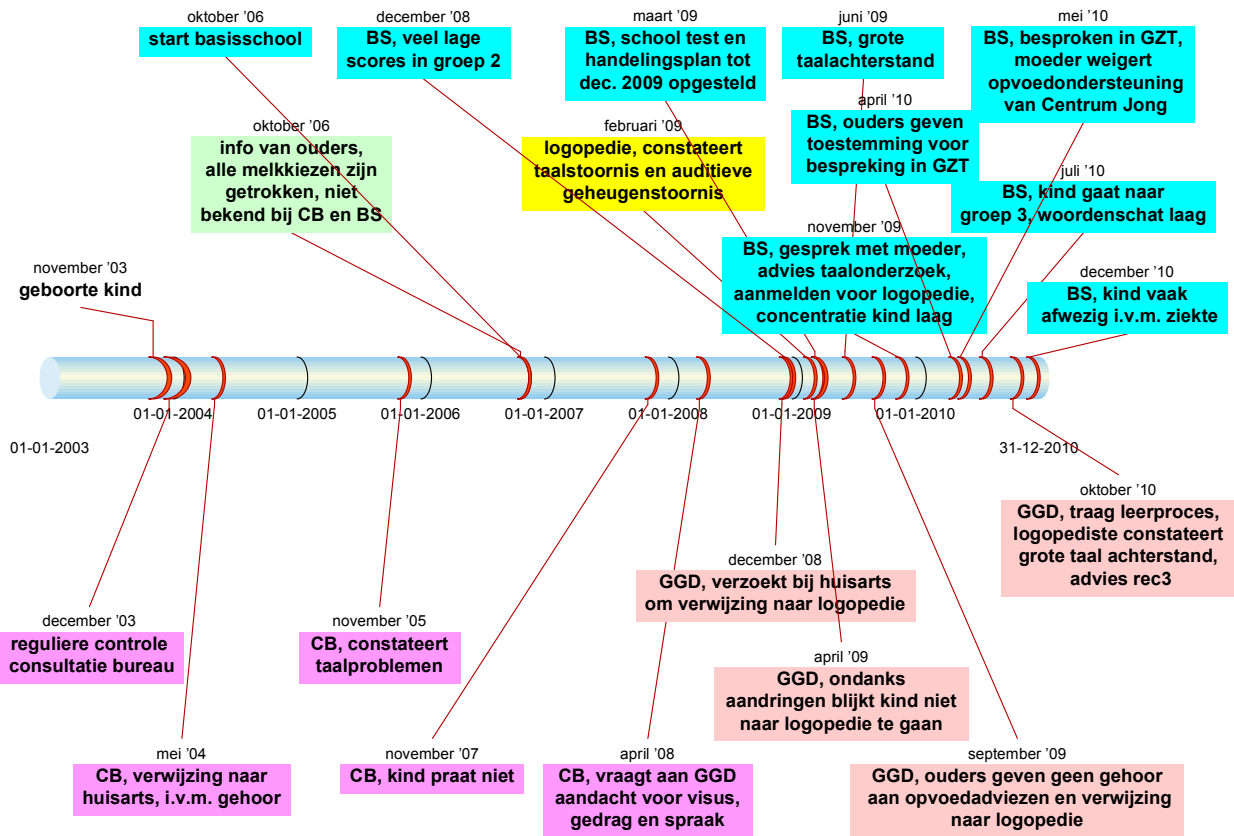
³⁹ Oog voor jongeren

Voorbeeld van de noodzaak tot integrale aanpak; op deze manier wordt zichtbaar gemaakt wat de consequenties van het handelen/de wijze van samenwerking zijn geweest voor het kind zelf.

Tarib is een jongen van zeven jaar met taalachterstand. Hij heeft twee oudere broers en een oudere zus. Zijn vader onderhoudt het contact met de basisschool. Tarib heeft enkele maanden VVE gehad op de peuterspeelzaal. Thuis spreekt hij Turks. Als hij vijf jaar is, signaleert de basisschool een grote taalachterstand in het Turks en in het Nederlands. Hij leert traag en gedraagt zich opvallend verlegen of beweeglijk, maar niet geconcentreerd. De school biedt extra taalonderwijs aan en adviseert de ouders om voorleeshulp te zoeken en logopedie in te schakelen. De ouders zetten die stappen aanvankelijk niet, maar wekken wel de indruk en geven toestemming voor bespreking in het zorgteam.

Als hij bijna zes jaar is, legt de school een tweede huisbezoek af. Nu blijkt dat Tarib geen logopedie volgt. In groep 3 komt er een nieuwe leerkracht die geen extra aandacht aan de taalachterstand kan besteden. Het gedrag vraagt nu ook meer aandacht.

De bespreking in het zorgteam heeft geleid tot een onderzoek bij de schoolbegeleidingsdienst, waaruit, nu hij zeven is, blijkt dat Tarib een laag IQ heeft dat oorzakelijk verband houdt met zijn taalprestaties en gedrag. De ouders willen echter niet dat hij naar het speciaal onderwijs gaat en de wettelijke regelgeving werpt tijdrovende hindernissen op tot Tarib acht jaar is.



Samenvattend

Gemeente en instellingen vinden het belangrijk ouders te betrekken. Uit de dossiers blijkt niet dat instellingen overleggen hoe ouders het beste benaderd kunnen worden. De professional in de instelling kiest in het algemeen voor een eigen aanpak, maar in de buurtnetwerken en het Centrum Jong is de aanpak meer gezamenlijk. Sluitende afspraken zijn hierover nog niet gemaakt. Ook ontbreken uitvoeringsafspraken om de kwaliteit van signaleren, verwijzen, overdracht en doorlooptijd te sturen of te evalueren; waar zulke afspraken wel bestaan, is er reden om de toepassing en effectiviteit van de afspraken te bezien. De instellingen hebben - op de aanpak van logopedische hulp in Noord en Zuid-Oost na - geen gezamenlijke aanpak van de wachtlijsten afgesproken.

4.4 De positie van de Centra Jong

In het onderzoek *Goed voorbereid naar School* betreft ITJ nadrukkelijk het Centrum Jong. Het centrum is van essentieel belang voor de samenwerkende instellingen in Zaanstad en voor een gezamenlijke aanpak.

Algemeen

In 2008 heeft ITJ in Zaanstad een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken bij de oprichting van de Centra Jong. Er lag toen een getekend convenant en er waren twee Centra geopend, net als op dit moment; het is de bedoeling om daaraan in 2011 drie Centra toe te voegen. Eén daarvan heeft geen eigen backoffice maar is wel verbonden met de andere vier. Drie coördinatoren leiden de dagelijkse gang van zaken en ontwikkelen de Centra onder de projectleiding van de gemeentelijke beleidsmedewerker. Zij verbindt de centra met diverse projecten op het jeugdterrein. Vooral nog ligt de nadruk op de doorontwikkeling, nu het basismodel voor een groot gedeelte staat. Een bredere samenwerking ontstaat bij het bespreken van casussen. Samen moeten de vijf Centra dekkend worden voor alle wijken in de gemeente.

In de visie van de gemeente moeten de Centra gaan functioneren als een netwerkorganisatie die is gericht op zowel de jongere als de ouders en die de vinger aan de pols heeft bij probleemgezinnen. Het Centrum Jong moet maatwerk leveren in de wijk en zich flexibel opstellen tegenover gremia als buurtnetwerken, wijkteams, brede-schoolcoalities. Hiermee is het Centrum een voorbeeld voor de hele jeugdhulpverlening. De professionals die nu actief bij de Centra betrokken zijn, wijzen met trots op wat bereikt is. Maar professionals van de instellingen die wat meer op afstand staan en ouders geven in de interviews aan de functie van het Centrum Jong en hun betrokkenheid daarbij nog niet te herkennen.

Regie

De wethouder stuurt met de beleidsmedewerker de implementatie van de Centra Jong aan. De aansturing van de Centra is gebaseerd op een visie op jeugdbeleid uit 2005, die recentelijk opnieuw is vastgelegd en uitgewerkt in het integrale jeugdbeleid 2011-2016. De gemeente benadrukt daarin het

belang van samenhang en kwaliteit in het jeugdbeleid, van vroegtijdige en passende hulp, van eigen kracht in het gezin en van ruimte voor de professionals. ITJ constateert dat dit – net als in 2008 geconstateerd - niet concreet is uitgewerkt voor de aansturing van de Centra Jong. Professionals in het Centrum leveren hun bijdrage vanuit de eigen visie en ontwikkelen het Centrum mee vanuit de praktijk. De regie wordt ondersteund door globaal cijfermateriaal uit de structuurvisie en de jeugdmonitor. Er is een deelonderzoek gedaan naar behoefte aan hulp onder allochtone ouders in de wijk Poelenburg. De GGD/jgz houdt zelf bij wat de inzet is. De informatie is niet gebruikt voor het beschrijven van de doelen van de Centra.

Er is in het Centrum Jong regelmatig overleg tussen de GGD-coördinator, peuterspeelzalen en basisscholen. De jeugdverpleegkundige vervult daarin een centrale rol. Tijdens het overleg brengt elke partner zelfstandig een casus in. Zo ontstaat gaandeweg in elke wijk een indruk van de behoefte waarin het Centrum voorziet en moet voorzien, zowel voor kinderen als voor hun ouders. Daaruit is een gemeenschappelijk aanbod ontstaan voor opvoedingsondersteuning. Taalontwikkeling is op dit moment nog geen expliciet aandachtspunt.

In 2008 heeft ITJ gewezen op de noodzaak van ketensamenwerking van de Centra met onder andere GGZ en Justitie. ITJ constateert dat er zijn momenteel geen verbinding is met de jeugd-GGZ. Andere instellingen op de achtergrond voelen zich nog niet betrokken.

De coördinatoren van de Centra Jong zitten de buurtnetwerken voor. ITJ constateert dat er nog geen echte herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden is gerealiseerd met de komst van de Centra. Er zijn op dit moment geen gezamenlijke, concrete ambities vastgelegd.

Registratie van gegevens

Voor effectieve hulp aan individuele kinderen is centrale registratie nodig. In 2008 heeft ITJ dit als ontwikkelpunt gesignaleerd. Registratie kan onder meer inzicht bieden in het aanbod en de aard en omvang van problemen waarmee de Centra te maken hebben. Er is momenteel in Zaanstad geen centrale registratie die inzicht geeft in de samenwerking rondom het kind en die evaluatie mogelijk maakt. Er zijn wel stappen gezet om gegevens uit te wisselen en om registratie te centraliseren. Enkele instellingen maken sinds kort gebruik van een verwijzindex voor signalering en de GGD/jgz begint momenteel met digitaal registreren in KD+ (het elektronisch kinddossier). De betekenis hiervan voor de algemene informatie-uitwisseling in de keten is zeer beperkt.

Samenvattend

De nadruk ligt op de verdere ontwikkeling van het CJG in de dagelijkse praktijk, door onder meer de werkprocessen vast te leggen. Er is vanuit de praktijk een indruk ontstaan van de behoefte in de wijk. De verbindingen met de jeugd-GGZ, de politie en enkele samenwerkingsverbanden moeten worden uitgewerkt. Er is nog geen centrale registratie van gegevens van het kind.

5 Conclusies en aanbevelingen

ITJ koos in dit onderzoek primair voor taal als invalshoek voor de aanpak van achterstand. Door taalachterstand missen kinderen verbale informatie waardoor zij niet goed begrijpen wat er van hen gevraagd wordt, moeite hebben met het herkennen van verschillende situaties in het dagelijks leven en vaak achterblijven op bijvoorbeeld sociaal-emotioneel vlak. Aanpak van taalachterstand in een doorgaande lijn is een concrete en effectieve interventie om de vicieuze cirkel van oorzaak en gevolg te doorbreken en kinderen kansen te geven op een volwaardige maatschappelijke participatie. In dit hoofdstuk beantwoordt ITJ de centrale vragen uit dit onderzoek en doet aanbevelingen voor verdere verbetering van de samenwerking.

De centrale vragen zijn: *“Hoe werken organisaties en voorzieningen samen om de taalachterstand weg te werken bij kinderen van nul tot en met zes jaar met laagopgeleide ouders? En hoe werken ze samen om ervoor te zorgen dat risicokinderen geen taalachterstand ontwikkelen?”*⁴⁰

Om die vragen te kunnen beantwoorden zijn vier aspecten beschreven: samenhang tussen instellingen, sturen op resultaat, continuïteit en het Centrum Jong.

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

5.1 Conclusies

Algemeen

De gemeente Zaanstad heeft sinds 2005 de samenwerking tussen instellingen voor de jeugd bevorderd door in haar beleid het kind gaandeweg meer centraal te stellen en een aantal instellingen in een convenant of overeenkomst met elkaar te verbinden. Het VVE-beleid mikt op een ruim bereik van kinderen met taalachterstand. Daarnaast zijn bestaande samenwerkingsverbanden actief met vroegsignalering, zoals buurtnetwerken, grootzorgteams, Vangnet Jeugd, VTO en het Veiligheidshuis. Al deze ontwikkelingen verdienen het om verder te gaan.

De nieuwe voorgenomen wetgeving voor decentralisering van de jeugdzorg, Zorg in en om de school en Passend onderwijs is daarbij een duwtje in de rug. Toch zal de gemeente minder terughoudend moeten zijn en meer moeten sturen op de instellingen om het integraal jeugdbeleid concreet te (laten) vertalen naar gezamenlijke werkprocessen waarin het kind en de resultaten centraal staan en waarvan de kwaliteit voor alle partners een vanzelfsprekend aandachtspunt is.

⁴⁰ Plan van aanpak ITJ onderzoek Goed voorbereid naar school, november 2009

Samenvattend komt ITJ tot de volgende conclusies:

- Er vindt onvoldoende afstemming plaats over de visie, de aard en omvang van het probleem van taalachterstand, de behoefte aan hulp en het daarop af te stemmen aanbod;
- Er wordt nog onvoldoende gestuurd op te behalen, gezamenlijke resultaten;
- Er is nog geen geïntegreerde aanpak op casusniveau;
- De Centra Jong moeten worden doorontwikkeld door middel van een implementatieplan.

5.2. Aanbevelingen

Samenhang

Instellingen zijn onvoldoende op de hoogte van elkaars uitgangspunten en van elkaars aanbod.

Bekendheid met elkaars uitgangspunten en aanbod moet ontstaan uit concreet samenwerken in een helder werkproces waarin het kind centraal staat, ook uit oogpunt van taalontwikkeling.

Voor het kind is van belang dat de instellingen en de overheid integrale jeugdhulpverlening en taalachterstand als urgent beschouwen, wat onder meer moet blijken uit de mensen en middelen die de gemeente in een reeks van jaren beschikbaar stelt. Daaraan kunnen de partners dan weer het vertrouwen ontnemen dat hun eigen investeringen op den duur zullen lonen.

Aanbevelingen aan de gemeente:

- Ontwikkel uitvoeringsplannen met alle noodzakelijke instellingen en betrek daar niet alleen professionals maar ook ouders en jongeren bij. Geef duidelijkheid over de aansturing van de keten (wie, welke bevoegdheden);
- Verschaf zekerheid over de faciliteiten zoals procesbegeleiding, registratie, deskundigheidsbevordering en informatiebeheer.

Aanbeveling aan de instellingen:

- Maak een totaal (dynamisch) overzicht van het hulpverleningsaanbod dat aansluit op de behoefte van alle kinderen met taalachterstand.

Sturen op resultaat

De gemeente en de instellingen hebben het jeugdbeleid in het verleden niet vertaald naar resultaatdoelen, zodat een evaluatie van ketenresultaten op dit moment niet mogelijk is.

Er is demografische informatie beschikbaar over de jeugd in Zaanstad tot 2020 (structuurvisie, jeugdmonitor, onderwijsmonitor, GBA). De instellingen kunnen handelen vanuit zulke concrete demografische kennis over de jeugd in Zaanstad, mits verder toegespitst op wijken en behoefte. Zij moeten vanuit hun gezamenlijke ambitie de ketenresultaten zo concreet mogelijk definiëren, waarbij de aspecten bereik en taalontwikkeling speciale aandacht verdienen.

Aanbevelingen aan de gemeente:

- Ontwikkel met bestuurders en uitvoerders in alle relevante instellingen (niet alleen peuterspeelzaal, kinderopvang en basisonderwijs) een visie op taalontwikkeling en taalachterstand. Maak hen diepgaand bewust van het belang/de urgentie van integraal jeugdbeleid en aandacht voor taalontwikkeling. Actualiseer deze visie twee keer per jaar;
- Maak een nauwkeurige inventarisatie en analyse van alle oorzaken en omstandigheden die tot taalachterstand van kinderen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs kunnen leiden en bepaal op grond daarvan welke instellingen moeten bijdragen aan resultaatverbetering;
- Maak met alle relevante instellingen een diagnose/prognose van de kinderen met taalachterstand in de verschillende wijken en formuleer op deze basis realistische, concrete, evalueerbare resultaatdoelen. Leg daarover afspraken vast en monitor de resultaten, met aandacht voor de indicator taalontwikkeling. Evalueer ketenresultaten met het oog op het kind en op de ontwikkeling van de keteneffectiviteit;
- Schep duidelijkheid over de wijze van bijsturing in werkproces en programma bij achterblijvende resultaten (wie, wat, op grond waarvan).

Continuïteit

Tussen de instellingen bestaan verschillen in werkprocessen die van invloed zijn op de functie en kwaliteit van de hulpverlening. Ook bestaan er verschillen in de omgang met ouders.

Voor continuïteit is het noodzakelijk dat alle instellingen precieze werkafspraken maken. Dat moet onnodig tijdverlies in de hulpverlening voorkomen en in bepaalde gevallen de weg van 'één kind één plan' mogelijk maken. Aandacht voor taalontwikkeling en samenhang in het aanbod zijn daarbij een must, in het belang van het kind.

Aanbevelingen aan de instellingen:

- Analyseer de tekortkomingen bij signaleren en beoordelen in alle relevante instellingen. Maak vervolgens concrete afspraken over signaleren en beoordelen;
- Leg inzichtelijk vast wie na signalering bij de beoordeling betrokken zijn en welke kwaliteitseisen voor beoordeling gelden. Maak afspraken over de omgang met ouders. Maak duidelijk hoe per casus een aanbod/interventie tot stand komt en wie daarvoor verantwoordelijk zijn, rekening houdend met wijken, gemeenten en de stadsregio;
- Maak van doorlooptijd een concrete kwaliteitsindicator;
- Maak een escalatieladder voor alle ingewikkelde problemen die zich kunnen voordoen en maak met de gehele keten afspraken over de inzet van een casemanager.

De Centra Jong

Nog niet alle instellingen op de achtergrond zijn betrokken. Met de komst van de Centra is er nog geen echte verschuiving van verantwoordelijkheden gerealiseerd. Uit oogpunt van regie is aandacht nodig

voor sturing op een integraal aanbod, met de focus op preventie en taalachterstand, waarbij het kind en diens behoefte centraal staan.

Aanbevelingen aan de gemeente:

- Maak een implementatieplan voor de Centra dat is gebaseerd op de ambities uit het integrale jeugdbeleid tot 2016. Neem daarin een organogram op met posities voor alle relevante instellingen. Maak daarbij specifieke resultaatdoelen voor de centra; monitor de resultaten en evalueer tussentijds op basis van een adequate registratie. Neem taalontwikkeling en zorgcoördinatie daarin mee als apart aandachtspunt;
- Betrek ouders, jongeren en alle huidige/gewenste instellingen bij het schrijven van de wijkuitvoeringsplannen en het programma. Zorg voor een integraal eindproduct met aandacht voor korte interventies en doorlooptijd;
- Maak alle relevante instellingen vertrouwd met de gemeentelijke visie op de Centra en laat zien wat tot het verleden behoort en wat tot de toekomst.

Aanbevelingen aan de gemeente en de instellingen:

- Beschrijf de nieuwe rollen en verantwoordelijkheid van de partners concreet en maak duidelijk wat flexibele invulling daarvan betekent. Besteed uitdrukkelijk aandacht aan de taken van BJAA, de brede schoolcoalities, politie, huisartsen, sportverenigingen en schoolmaatschappelijk werk.

5.3 En nu verder

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