

**IS UW VVE-MONITOR
OKE?**

Utrecht, juli 2010

© Oberon
J. Vreuls, M. Zuidam en W. de Wit
Postbus 1423
3500 BK Utrecht
tel. 030-2306090
fax 030-2306080
e-mailadres: info@oberon.eu

Inhoud

1	Inleiding	5
2	De wet OKE.....	7
	2.1 OKE op hoofdlijnen	7
	2.2 Impact invoering wet OKE op inhoud informatiebehoefte.....	8
3	Informatiemanagement	9
	3.1 Nut & noodzaak.....	9
	3.2 Wat doen gemeenten al?	10
	3.3 Monitoren en evalueren	10
4	De inhoud van de monitor	11
	4.1 Vaststellen beleidsdoelen en resultaatafspraken	11
	4.2 Vaststellen van monitorindicatoren	12
	4.3 Concrete uitwerking	13
5	De organisatie van de monitor	15
6	De evaluatie	17
7	Wat is informatiemanagement meer dan monitoring en evaluatie?.....	19
8	Tot slot.....	21

1 Inleiding

Een paar jaar geleden is een brochure 'Informatiemanagement en VVE' verschenen¹. Doel van die brochure was om nut en noodzaak van goed 'informatiemanagement' rondom VVE bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Daarmee bedoelen we een goede monitoring en evaluatie van VVE en voldoende informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de besturen.

Het beleidsveld van de VVE is in de tussenliggende periode flink in beweging geweest, mede naar aanleiding van de doorgevoerde 'knip' tussen voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen. Ook nu staat weer een grote verandering voor de deur: de invoering van de wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie), gepland op 1 augustus 2010.² De opdracht die aan de basis ligt van de wet OKE vraagt mogelijk om enige bijstelling van de ingeslagen VVE-koers in uw gemeente. Een dergelijke koerswijziging vraagt ook om een herijking van de afspraken die met het VVE-veld zijn gemaakt. Om u te helpen bij de gedachtevorming hieromtrent is zeer recent een handreiking verschenen waarnaar wij u graag verwijzen: de 'Handreiking harmonisatie voorschoolse voorzieningen voor gemeenten', met als ondertitel 'een handreiking bij de uitwerking van de wet OKE' (zie www.vng.nl).

Deze publicatie sluit hierbij aan. Het moment van de invoering van de wet OKE vormt een goede aanleiding om de afspraken die binnen uw gemeente zijn gemaakt ten aanzien van informatiemanagement rond VVE weer eens tegen het licht te houden. Vragen die daarbij kunnen spelen, luiden:

- Zijn de relevante partners nog voldoende op de hoogte van de afspraken die in het kader van informatiemanagement en VVE ooit zijn gemaakt en worden die nog voldoende in praktijk gebracht?
- Voldoet de inrichting nog?
- Dekt de inhoud van de bevraging voldoende de relevante aspecten van het VVE-beleid waarover u informatie wilt hebben, ook aspecten die in het kader van de wet OKE een meer prominente plaats krijgen in het beleid?

Kortom: tijd voor een nieuwe publicatie om zo het belang van informatiemanagement nog eens onder de aandacht te brengen. Goed informatiemanagement is tenslotte van alle tijden!!

In het eerste deel van deze publicatie (paragraaf 2) wordt kort stilgestaan bij de invoering van de wet OKE. Voor meer informatie verwijzen we u naar de eerder genoemde handreiking.

Daarna staat in het tweede deel (paragraaf 3 t/m 7) van de notitie informatiemanagement centraal. Om de vertaling naar de uitvoeringspraktijk te kunnen maken, gaat daarbij veel aandacht uit naar een essentieel onderdeel van informatiemanagement: monitoring en de daarbij horende evaluatie.

¹ Informatiemanagement en VVE; voor- en vroegschoolse educatie in beeld, VNG en Oberon, november 2006.

² Actuele informatie over de wet OKE is te vinden op:

- www.vng.nl, onder 'Beleidsvelden', 'Jeugd, Onderwijs, Sport', 'Jeugd', 'Harmonisatie Voorschoolse Voorzieningen', 'Beleid wet- en regelgeving, stand van zaken'.
- www.wetoke.nl

2 De wet OKE

2.1 OKE op hoofdlijnen

Het wetsvoorstel OKE omvat in de kern de volgende drie maatregelen:

1. het bieden van een kwaliteitsimpuls aan peuterspeelzalen door de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen in wet- en regelgeving vast te leggen en deze te harmoniseren met die van de kinderopvang;
2. peuterspeelzalen dienen (financieel) toegankelijk te blijven;
3. een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie, zowel in peuterspeelzalen als in de kinderopvang.

Gemeenten hebben hierin een aantal verantwoordelijkheden. Zo moeten zij zorgen voor voldoende, kwalitatief volwaardige plaatsen voor voorschoolse educatie (minimaal overeenkomstig het aantal gewichtskinderen). Ook geldt er een inspanningsverplichting voor gemeenten zoveel mogelijk doelgroepkinderen met voorschoolse educatie te bereiken. Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden, werken gemeenten samen met (in elk geval) de besturen van peuterspeelzalen, kinderopvang en basisscholen. Vooral wanneer het gaat om het bereik en de toeleiding van de doelgroepkinderen, kunnen ook jeugdgezondheidsinstellingen een belangrijke rol spelen. De regierol om tot afspraken te komen en deze ook in praktijk te brengen ligt bij de gemeenten. De afspraken ten aanzien van VVE krijgen meer dan voorheen een verplichtend karakter. Zaken waarover in elk geval afspraken moeten worden gemaakt zijn:

- het vaststellen van de doelgroep voor voorschoolse educatie;
- de manier waarop de kinderen uit de doelgroep worden toegeleid naar de voorschoolse educatie;
- de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie (daarbij inbegrepen afspraken over de informatieoverdracht bij de overgang van voorschools naar vroegschoolse);
- zicht op het resultaat van vroegschoolse educatie.

Uitgangspunt bij de inrichting en de uitvoering van het VVE-beleid is dat de betrokken partijen gelijkwaardig zijn en dat zij er in onderling overleg op een voor ieder bevredigende manier uitkomen. Op voorhand valt echter niet uit te sluiten dat partijen in het overleg op een punt komen dat ze er gezamenlijk niet uitkomen. Mocht zich een dergelijke situatie voordoen, dan beschikt de gemeente als ultimatum remedium over doorzettingmacht om de gemaakte afspraken ook op te leggen aan partijen die geen deel willen uitmaken van de afspraken. Op die manier wordt de gemeente in staat gesteld om haar verantwoordelijkheid ook waar te maken.

Toezicht en handhaving worden in het verlengde van het bovenstaande ook aangepast: de gemeente wordt verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van peuterspeelzalen. In de praktijk zal dat gaan betekenen dat de GGD ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van de (nu 4000) peuterspeelzalen. Daarnaast zal het toezicht op de educatieve aspecten van de voorschoolse educatie door de Inspectie van het Onderwijs landelijk vorm worden gegeven. De Inspectie krijgt met dit type toezicht een nieuwe taak.

2.2 Impact invoering wet OKE op inhoud informatiebehoefte

We staan nu aan de vooravond van de invoering van de wet OKE. Een aantal inzichten dat onlosmakelijk verbonden is met die wet moet nog in definitieve vorm verschijnen, zoals de uitwerking van de kwaliteitseisen en de bijbehorende toetsingskaders die nodig zijn in het kader van toezicht en handhaving. Daarom is het aan de vroege kant om nu al exact aan te geven wat de impact van de wet OKE is wanneer het gaat om informatiemanagement. Van belang was altijd al informatie over aanbod, bereik en resultaten. Met het oog op de wet OKE zijn hier de volgende richtinggevendende opmerkingen over te maken.

- De algemene verwachting is dat voorschoolse educatie in de nabije toekomst meer dan voorheen aangeboden gaat worden door particuliere kinderdagverblijven. Het ligt voor de hand dat daarmee een uitgebreidere subsidierelatie gaat ontstaan tussen de gemeente en de betreffende instellingen. In het verlengde daarvan zullen ook voor deze nieuwe partners de afspraken omtrent verantwoording gaan gelden. Dat betekent ook dat deze kinderdagverblijven zullen moeten aanhaken bij de bestaande afspraken omtrent het registreren en leveren van relevante gegevens. De gemeenten zullen deze kinderdagverblijven van nut en noodzaak hiervan moeten zien te overtuigen.
- De wet OKE brengt een aanscherping van de kwaliteitseisen met zich mee. Dat betekent in de praktijk dat op een aantal aspecten van kwaliteit gemonitord moet gaan worden. Pas dan wordt inzichtelijk of daadwerkelijk aan deze eisen wordt voldaan. Het ligt voor de hand dat deze aanscherping van de kwaliteitseisen ook terug te vinden zal zijn in een bijgestelde formulering van de voorwaarden die gemeenten stellen aan het verstrekken van subsidies. Aandachtspunt hierbij is wel dat dubbel werk moet worden voorkomen. De GGD en de Onderwijsinspectie kijken zoals eerder al is opgemerkt immers ook naar de kwaliteit, ieder vanuit een eigen perspectief.
- Aanhakend op het punt van toezicht en handhaving: het is een taak van de gemeente om peuterspeelzalen en kinderopvang op de hoogte te brengen van de nieuwe regels en de organisatie rond toezicht en handhaving. Uitvoeringsorganisaties zullen zich op inspecties moeten gaan voorbereiden. Zij dienen te beschikken over gegevens waarover zij in het kader van toezicht en handhaving zullen worden bevraagd.
- Op het gebied van voegschoolse educatie is sprake van opbrengstgerichte sturing. Gemeenten en schoolbesturen zijn verplicht om onderling afspraken te maken over de resultaten van voegschoolse educatie. Resultaatsafspraken op het gebied van voegschoolse educatie kunnen bijvoorbeeld gaan over het aantal woorden dat kinderen minimaal moeten kennen aan het eind van groep 2, het percentage kinderen dat een niveau stijgt of het aantal kinderen dat minimaal niveau C behaalt aan het eind van groep 2.

De mate waarin bovenstaande opmerkingen van belang zijn voor gemeenten hangt sterk samen met de uitgangspositie van de gemeente. Onderzoek heeft uitgewezen dat dit vertrekpunt waar het gaat om het bereiken van de doelstellingen die samenhangen met de wet OKE sterk verschilt. Een klein deel van de gemeenten staat nog aan het begin van de rit. Veel gemeenten zijn echter al bezig met een of meer onderdelen van de nieuwe wet. Een deel van de gemeenten heeft de beoogde situatie al bereikt³.

³ Zie monitor harmonisatie voegschoolse voorzieningen, nulmeting 2009, Oberon, februari 2010.

3 Informatiemanagement

3.1 Nut & noodzaak

Informatiemanagement is niets meer en niets minder dan het goed organiseren van de manier waarop bij een organisatie in de informatiebehoefte wordt voorzien. Centrale vragen daarbij zijn:

- wat is de informatiebehoefte?
- welke bronnen kunnen die informatie leveren?
- hoe kunnen die bronnen op een zo effectief mogelijke manier worden ingeschakeld?
- wat doen we met de informatie?

Een van de belangrijkste uitgangspunten bij informatiemanagement is dat informatie een middel moet zijn en geen doel op zich. Anders gezegd: informatie moet voorzien in een behoefte. Kijken we naar het beleidsveld van VVE op het niveau van de gemeente, dan is die behoefte er duidelijk, en wel vanuit verschillende invalshoeken.

Interne beleidscyclus

De gemeente heeft zelf behoefte aan informatie, als input voor de eigen interne beleidscyclus. Daaronder valt niet alleen de financieel-economisch georiënteerde informatie uit de planning en control cyclus. Ook meer beleidsmatige zaken behoren daartoe in de vorm van kwalitatieve beleidsinformatie. Een dergelijke combinatie van gegevens biedt meer aanknopingspunten voor het College van B&W om haar verantwoordelijkheid te nemen en waar nodig bij te sturen op het gevoerde beleid. De komende tijd zal daarbij de vraag centraal staan of de gemeente in staat blijkt de opdracht die onlosmakelijk verbonden is met de wet OKE in te lossen: een 100% aanbod van voorschoolse educatie voor de doelgroepkinderen in een kwalitatief goed uitgeruste VVE-omgeving.

Samenwerking en overleg tussen gemeente en partners

De gemeente werkt in het kader van VVE nauw samen met een aantal partners. De belangrijkste partners zijn de (besturen van) peuterspeelzalen, basisscholen, kinderopvang en de organisaties voor jeugdgezondheidszorg. De lokale educatieve agenda is het platform om met elkaar te onderzoeken hoe het VVE-beleid het best vormgegeven kan worden en hoe daar vervolgens afspraken over gemaakt kunnen worden. En goed beleid maken begint met goed geïnformeerd zijn.

Verantwoording: horizontaal en verticaal

In de periode dat het beleid wordt uitgevoerd is het vervolgens zaak dat de beleidspartners elkaar onderling kunnen aanspreken op het nakomen van de afspraken die moeten leiden tot de beoogde resultaten. Dit biedt de mogelijkheid om gezamenlijk te bezien of men nog op koers ligt. Het belang van deze horizontale verantwoording geldt eens te meer sinds de invoering van de 'knip' in de verantwoordelijkheden voor voorschoolse en vroegschoolse educatie. Er zal toch sprake moeten zijn van samenhang tussen de voorschoolse en vroegschoolse uitvoering van het VVE-beleid. Verder wordt van gemeenten verlangd dat zij verantwoording afleggen over hetgeen er op het terrein van VVE is bereikt. Deels gaat het hier over de besteding van de beschikbare middelen. Anderzijds wordt van de gemeenten verwacht dat zij in staat zijn een beeld te geven van de stand van zaken van de uitvoering van VVE binnen de eigen gemeentegrenzen, bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse landelijke VVE-monitor.⁴ In de praktijk zal blijken dat sprake is van overlap in de behoefte aan informatie tussen de bovenstaande drie invalshoeken.

⁴ Jaarlijks verzamelt Sardes in opdracht van het ministerie van OCW een aantal gegevens rondom onder meer aanbod, bereik en kwaliteit van VVE.

3.2 Wat doen gemeenten al?

Mocht de indruk zijn gewekt dat er bij gemeenten op het gebied van informatiemanagement en VVE nog weinig beweging is, dan kan dat beeld meteen van tafel. Uit de eerder genoemde landelijke VVE-monitor (uitgevoerd door Sardes) blijkt namelijk dat in de praktijk al het nodige gebeurt op het gebied van monitoren van VVE bij gemeenten op lokaal niveau. Naast vragen over het aanbod, het bereik en de kwaliteit van VVE en over de manier waarop werving en toeleiding is georganiseerd, wordt in die monitor aan de gemeenten ook gevraagd of zij zelf monitoren op de voorschoolse educatie en zo ja, op welke gegevens.

Uit de laatste peiling (peildatum: voorjaar 2009) blijkt dat veel gemeenten (47%) al pogingen doen om het VVE-beleid te monitoren. Tel daar nog eens de gemeenten bij op waar een monitoring wel in ontwikkeling is (34%), dan blijkt dat minder dan 1 op de 5 gemeenten geen activiteiten ontplooit op het gebied van monitoring van het VVE-beleid. Deze laatste categorie bestaat met name uit de kleine niet-OAB gemeenten. Als verklaring daarvoor wordt aangevoerd dat in die gemeenten geen noodzaak bestaat om zich extern te verantwoorden, en dat daarmee de noodzaak om data te verzamelen minder groot is. Gemeenten monitoren vooral gegevens over aantallen kinderen in het kader van het bereik van de doelgroep en over een aantal kwaliteitsaspecten rondom de voorschoolse educatie. Ook blijkt dat veel gemeenten monitoren op de opbrengst van VVE.

Er gebeurt dus al veel. Binnen het kader van de nieuwe context, als gevolg van de invoering van de wet OKE, is het alleen zaak om gezamenlijk te bezien of de goede vragen op de juiste manier worden gesteld.

Aan de gemeenten die nog achterblijven luidt de boodschap: werk de achterstand weg, maak daarbij gebruik van wat er zoal in het land is ontwikkeld bij gemeenten en zorg ook dat u zicht krijgt op de voortgang op VVE-gebied in uw gemeente!

3.3 Monitoren en evalueren

Monitoren is een essentieel onderdeel - eigenlijk een noodzakelijke voorwaarde - om tot goed informatiemanagement te komen. Onder monitoren verstaan we het systematisch (periodiek) verzamelen van gegevens over een set van items die op een of andere manier in verband kunnen worden gebracht met het gevoerde beleid. Monitoren wordt vaak in één adem genoemd met evalueren. Die verzamelde data moeten immers vervolgens op een zinvolle manier worden gebruikt. Wanneer dit niet gebeurt, dan wordt het verzamelen van data in het kader van een monitor een doel op zich in plaats van een middel ter ondersteuning van beleid. Onder evaluatie verstaan we het beoordelen van het beleid waarbij onder meer gebruik gemaakt wordt van gegevens uit de monitor.

Bij de inrichting van een monitor spelen twee typen vragen een rol:

- vragen die betrekking hebben op de inhoud van de monitor en
- vragen rond de organisatie van de praktische uitvoering van de monitor.

4 De inhoud van de monitor

Ten aanzien van de inhoud van de monitor kunnen op hoofdlijnen drie stappen worden onderscheiden.

4.1 Vaststellen beleidsdoelen en resultaatafspraken

Een eerste stap om tot een zinvol traject van monitoring en evaluatie te komen is dat de (in principe gezamenlijk gedragen) beleidsdoelen helder worden vastgesteld:

- wat is de afbakening van het beleidsveld?;
- wat zijn de speerpunten in het beleid?;
- wat zijn op die speerpunten de beoogde (beleids)doelen en de bijbehorende resultaatafspraken?

Deze doelstellingen en resultaatafspraken moeten zo ‘*smart*’ mogelijk zijn geformuleerd: specifiek, meetbaar, acceptabel (draagvlak bij de partners!), realistisch en tijdgebonden. Probeer te voorkomen dat doelstellingen te vaag en vrijblijvend worden geformuleerd als wensen, intenties of goede voornemens!

In onderstaand schema staat een voorbeeld.

Centrale vraag bij de afbakening van het beleidsveld is het bepalen van de doelgroep van VVE binnen de eigen gemeente. Uit de landelijke VVE-monitor blijkt dat gemeenten op uiteenlopende manieren hun eigen doelgroep hebben afgebakend, met inachtneming van een landelijk geldende (getalsmatige) ondergrens die is gebaseerd op de nieuwe gewichtenregeling.

De Rijksoverheid heeft aan de gemeente als opdracht meegegeven om in 2011 100% voorschools aanbod te hebben voor alle peuters die binnen de doelgroep vallen. Dit aanbod betreft een erkend VVE-programma voor (minimaal) vier dagdelen of 10 uur, uitgevoerd met een dubbele bezetting. Het ligt voor de hand dat de speerpunten van het gemeentelijke VVE-beleid zijn gericht op het vervullen van deze opdracht. De ambities zullen daarbij afhankelijk zijn van het vertrekpunt op het gebied van VVE binnen de eigen gemeente.

Een belangrijk speerpunt in het gemeentelijk beleid zal derhalve gericht zijn op het behalen van deze 100%-taakstelling. Concrete beleidsdoelen en resultaatafspraken kunnen daarbij als volgt luiden (de genoemde percentages zijn fictief):

- een (al dan niet gefaseerde) groei naar een 100% aanbod van de doelgroepeuters;
- daarnaast minimaal op 20% van de plaatsen niet-doelgroep-peuters;
- een zodanige spreiding van het aanbod over de wijken dat kinderen thuis-nabij naar een VVE-lokatie kunnen, uit te drukken in een grensverkeer tussen wijken van maximaal 10% van het aantal deelnemende kinderen;
- bij peuters die op een wachtlijst voor deelname aan VVE komen te staan: gemiddeld niet langer dan 1 maand op een wachtlijst;
- 80% van de voorschoolse peuters stroomt door naar een vroegschool (een basisschool met VVE);
- een tussentijdse uitval uit de VVE van maximaal 5%;
- 75% van de doelgroep-kinderen volgt minimaal 2 jaar een voorschools VVE-programma.

Een tweede speerpunt kan liggen bij de noodzakelijke investeringen om ook in kwalitatief opzicht te

voldoen aan hetgeen van de gemeenten wordt verwacht. Dit speerpunt kan nog worden uitgebreid met andere aspecten rond de kwaliteit van het aanbod, bijvoorbeeld naar aanleiding van de introductie van de wet OKE. Daarover later meer. Concrete beleidsdoelen kunnen op diverse vlakken liggen (de voorbeelden zijn ook weer verzonnen):

- binnen een periode van 3 jaar naar een situatie waarbij alleen met erkende programma's wordt gewerkt;
- binnen diezelfde periode: optimale aansluiting van de programma's tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie;
- het aanbod is zo ingericht dat eind 2011 90% van de doelgroepeuters minimaal 4 dagdelen (equivalent daarvan: minimaal 10 uur) een VVE-programma volgt;
- de personele bezetting voldoet eind 2011 zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin aan de gestelde voorwaarden.

In bovenstaande tabel zijn enkele centrale elementen uit het VVE-beleid verwerkt:

- het aanbod;
- het doelbereik;
- de kwaliteit.

Een belangrijk aspect ontbreekt: het effect van het volgen van VVE op kinderen (te meten tijdens de periode van deelname aan VVE maar ook tijdens de latere schoolcarrière). Het lijkt aantrekkelijk om ook dit effect binnen de eigen gemeente te monitoren. Daar doe je het tenslotte voor!

Toch wordt in de vakliteratuur afgeraden om als afzonderlijke gemeente een eigen effectonderzoek te gaan doen. Er zitten namelijk de nodige haken en ogen aan om een dergelijk onderzoek op een goede manier in te richten. Verder is het lastig om op een relatief beperkte schaal van een groep kinderen uit de eigen gemeente effecten van VVE aan te tonen.

Landelijke onderzoeken hebben laten zien dat er in principe positieve effecten zijn te verwachten van VVE-deelname. Twee belangrijke voorwaarden daarbij zijn dat sprake moet zijn van een kwalitatief goede uitvoering van het VVE-programma en van een minimale duur van de deelname aan een dergelijk programma (als richtlijn: minimaal 2 jaar en tenminste 4 dagdelen of 10 uur VVE per week). Als aan deze voorwaarden wordt voldaan mag ervan worden uitgegaan dat VVE effect heeft.

4.2 Vaststellen van monitorindicatoren

De volgende stap is om uit de beleidsvragen en beoogde doelen de juiste monitorindicatoren af te leiden. In een later stadium, bij de evaluatie, bieden deze indicatoren het handvat om de uitkomst uit de monitor terug te vertalen naar het gevoerde beleid. Bij het formuleren van dergelijke indicatoren is het handig om rekening te houden met de volgende spelregels:

- sluit waar mogelijk aan bij wat elders gangbaar is. Op de eerste plaats is dit wel zo eenvoudig; zo wordt het wiel niet op meerdere plaatsen tegelijk uitgevonden. Verder biedt dit de mogelijkheid om in een later stadium vergelijkingen met de situatie elders te maken;
- ga selectief te werk. Beleidsrelevantie is daarbij een kerncriterium. Anticipeer op het gebruik, dus in principe niet indicatoren selecteren 'om ze voor de zekerheid maar te hebben'. Verplaats je hierbij ook eens in de positie van degene die zich moet inspannen om de gevraagde gegevens boven tafel te krijgen. Niets is frustrerender dan achteraf te moeten merken dat er niets met de informatie wordt gedaan en dat de inspanning dus voor niets is geweest;
- ga na of de indicatoren ook langs een andere weg kunnen worden verkregen, met al beschikbaar datamateriaal. Probeer onnodige dubbele bevraging te voorkomen;
- check of met de selectie van indicatoren de verschillende beleidsvragen voldoende worden gecovert.

4.3 Concrete uitwerking

Tot slot moeten deze indicatoren worden vertaald naar de uiteindelijke benodigde gegevens. Een belangrijk punt van aandacht bij de gegevensverzameling is dat vragen op een zodanige manier worden geformuleerd dat ze maar op één manier kunnen worden begrepen. Die eenduidigheid kan te maken hebben met een gehanteerde definitie (denk aan de wijziging in de gewichtenregeling), de meeteenheid waarover wordt bevraagd (voorbeeld: scholen-instellingen of locaties van scholen) maar bijvoorbeeld ook duidelijkheid over de peildatum of een periode waarover wordt bevraagd.

Zie onderstaand overzicht voor een voorbeelduitwerking op een aantal beleidsvragen die verband houden met enkele beleidsdoelstellingen en bijbehorende prestatieafspraken uit het eerdere overzicht.

Beleidsvragen, indicatoren en benodigde gegevens

Beleidsvraag	Indicator	Benodigde gegevens
• Wat is de deelname van (doelgroep)kinderen aan VVE-programma's (voorschools/vroegschool's)?	• Deelname VVE-programma voorschools	1.In- en uitschrijvingen; 2.Leeftijd/ geboortedatum; 3.Deelname VVE-programma; 4.Doelgroepindicatie (gewichtsfactor); 5.Type voorschoolse voorziening.
	• Deelname VVE-programma vroegschool's	1.In- en uitschrijvingen; 2.Leeftijd/ geboortedatum; 3.Groep/leerjaar 4. Deelname VVE-programma; 5.Doelgroepindicatie (gewichtsfactor bo); 6.Onderwijstype.
• Wat is de instroomleeftijd van (doelgroep)kinderen op psz en VVE-psz?	• Instroom leeftijd	1.In- en uitschrijvingen 2- tot 4-jarigen; 2.Geboortedatum/leeftijd; 3.Deelname VVE-programma; 4.Doelgroepindicatie/Gewichtsfactor bo; 5.Type voorschoolse voorziening.
• Wat is de doorstroom van (doelgroep)kinderen naar VVE-basisscholen?	• Doorstroom	1.In- en uitschrijvingen 2- tot 4-jarigen; 2.Geboortedatum/leeftijd; 3.Deelname VVE-programma; 4.Doelgroepindicatie/Gewichtsfactor bo; 5.Type voorschoolse voorziening.
• Hoe groot is de tussentijdse uitval van (doelgroep)kinderen aan VVE-programma's?	• Uitval VVE	1.In- en uitschrijvingen 2- tot 4-jarigen; 2.Geboortedatum/leeftijd; 3.Deelname VVE-programma; 4.Doelgroepindicatie/Gewichtsfactor bo; 5.Type voorschoolse voorziening.

5 De organisatie van de monitor

Bij de verdere operationalisering van de monitor dient zich een aantal vragen aan die niet zozeer de inhoud betreft als wel de organisatie van de monitor. Dat begint eigenlijk met het *identificeren van de bronnen* van de informatie. Wat is de meest voor de hand liggende partij aan wie de benodigde informatie kan worden gevraagd? Het antwoord op deze vraag vloeit veelal voort uit de gevraagde gegevens. Zo niet, dan moeten hierover duidelijke afspraken worden gemaakt.

Vervolgens is het van belang om na te gaan of de te verzamelen gegevens al worden geregistreerd (en of die registratie aansluit bij de operationalisering). Let wel: om de bron van informatie zo min mogelijk te belasten geldt als uitgangspunt dat de operationalisering moet aansluiten op de registratie, en niet andersom. Uitzondering hierop vormt de situatie waarbij de wijze van registreren informatie oplevert die niet bruikbaar is om relevante beleidsvragen beantwoord te krijgen. In dat geval moet in gezamenlijk overleg worden bezien hoe de registratie kan worden aangepast op de informatiebehoefte. Aan het vraagstuk van de registratie zit behalve een inhoudelijke kant ook een vorm-aspect. Waar mogelijk moet worden voorkomen dat in het kader van de monitor geregistreerde gegevens eerst moeten worden omgezet, bijvoorbeeld in een ander format, om vervolgens geleverd te kunnen worden. Een dergelijke omslachtige werkwijze is onnodig en kan voorkomen worden als van tevoren goede afspraken worden gemaakt over de vorm, of anders geformuleerd: over de manier waarop wordt geregistreerd en bevestigd.

Vervolgens komt het aan op de daadwerkelijke *dataverzameling*. Het meest bekend en nog steeds het meest gebruikt is de vragenlijst die door instellingen wordt ingevuld en teruggestuurd. Dat kan nog steeds goed met een papieren versie maar de digitale variant van de vragenlijst is sterk in opkomst. Hierbij speelt mee dat dataverwerking van de digitale vragenlijst een stuk eenvoudiger is en bovendien minder gevoelig voor invoerfouten omdat de fase van het overnemen en invoeren van handgeschreven data niet langer nodig is. Afhankelijk van de aard van de gegevensbehoefte kan soms worden volstaan met het aanleveren door de 'bron-instellingen' van databestanden. Rondom het proces van dataverzameling is het goed om nog enkele aanvullende afspraken te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de planning van het moment van de dataverzameling en de tijd die men krijgt om een en ander aan te leveren. Dit soort afspraken kunnen niet los worden gezien van de vraag of het aanleveren van de gevraagde data verplicht is of dat alleen op basis van vrijwilligheid een beroep wordt gedaan op de bereidheid om informatie te leveren. Het is handig om tijdens de fase van de dataverzameling de reguliere contactmomenten te benutten om de levering van de data nog eens onder de aandacht te brengen voor zover dat nodig is. Ook kan een rappel nodig blijken.

Vervolgens vindt er het nodige werk 'achter de schermen' plaats. Dit begint met het controleren van de aangeleverde gegevens: deze moeten duidelijk, volledig en juist zijn. Daarna worden de data ingevoerd in een bestand om bewerkingen mogelijk te maken. Na controle op de juistheid van de invoer kunnen de data worden bewerkt, bijvoorbeeld tot relevante kengetallen. Dergelijke kengetallen maken een vergelijking van scores mogelijk: bijvoorbeeld een vergelijking tussen verschillende wijken binnen de gemeente, een vergelijking met de situatie elders (in een andere gemeente) of een vergelijking met de eigen situatie op een ander moment (waardoor een ontwikkeling in de tijd zichtbaar wordt). Daarbij kan het nodig zijn om het bestand van de verzamelde data te koppelen aan andere gegevens, zoals gegevens uit de GBA op kindniveau met betrekking tot variabelen als de leeftijd, de exacte woonplek e.d.

Tot slot wordt een analyse gemaakt en op basis daarvan wordt een onderbouwd verslag van de bevindingen in een eindrapport vastgelegd. In dit verslag staan de antwoorden op de meest relevante vragen. In onderstaand overzicht staat een voorbeeld.

Bij de gemeente is als het goed is bekend hoe het aanbod van VVE is opgebouwd. Zo heeft men een volledig beeld van het aantal VVE-locaties, het aantal groepen en het aantal plaatsen.

Deze gegevens kunnen worden gecombineerd met gegevens met betrekking tot feitelijke deelname aan VVE zoals die zijn beschreven in het vorige overzicht:

- gegevens over (de datum van) instroom, doorstroom en uitstroom;
- de doelgroepindicatie;
- het type voorziening.

Een combinatie van deze gegevens kan een antwoord geven op een reeks relevante vragen.

Zo kunnen gegevens over de bestaande capaciteit en het feitelijk gebruik inzicht geven in de bezettingsgraad van de VVE-voorzieningen. Achterliggende vragen die hierbij van belang kunnen zijn, luiden:

- worden de voorzieningen (vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering) efficiënt benut?;
- sluit de spreiding van het aanbod over de wijken in voldoende mate aan op de spreiding van de behoefte?;
- is er sprake van overmatig c.q. ongewenst grensverkeer tussen wijken?

Als gegevens over het feitelijk gebruik van VVE-voorzieningen worden gecombineerd met gegevens over de samenstelling van de bevolking kan de monitor antwoord geven op vragen als:

- hoe is de spreiding van VVE-gebruik over de wijken?;
- welk deel van de doelgroep wordt bereikt?;
- worden de verschillende deel-doelgroepen in een evenredige mate bereikt?;
- stromen de doelgroep-kinderen tijdig in?;
- hoe groot is de tussentijdse uitstroom en zitten daar regelmatigheden in (bijvoorbeeld onevenredig veel in een bepaalde wijk, bij een specifiek deel van de doelgroep of bij een specifieke voorziening)?;
- welk percentage voorschoolse peuters stroomt door naar een vroegschool?;
- hoe groot is het aandeel niet-doelgroepkinderen dat toch deelneemt aan VVE?;

6 De evaluatie

Met het rapport op tafel zijn we er nog niet. Het rapport is immers niets meer (overigens: ook niets minder) dan het middel om het uiteindelijke doel te bereiken: een terugkoppeling van de bevindingen naar het gevoerde beleid om zo gezamenlijk vast te stellen of met het gevoerde beleid ook de beoogde doelen zijn bereikt, en of eventuele bijstellingen van het beleid tot een beter resultaat kunnen leiden. Een goede evaluatie voorziet hierin: een pas op de plaats om grondig naar de vorderingen op VVE-gebied te kijken, en om deze bevindingen in de vorm van een terugblik te vertalen naar een blik vooruit. Het is van belang om bij de evaluatie de VVE-partners te betrekken. Op de eerste plaats om de eenvoudige reden dat 'twee meer weten dan één'. Verder is het van belang om zo draagvlak te creëren voor de conclusies die worden getrokken uit de evaluatie. U hebt elkaar tenslotte hard nodig! De volgende vragen kunnen aan de orde komen tijdens een evaluatie op basis van de bevindingen uit de monitor:

- hoe verhouden de metingen ten aanzien van het resultaat (denk bijvoorbeeld aan doelbereik) zich tot de verwachtingen?;
- geven de cijfers voldoende vertrouwen dat de beoogde doelstellingen ook binnen de gestelde periode worden bereikt?;
- hoe verhouden de gegevens uit onze gemeente zich tot het landelijke beeld (liever nog: tot de situatie in min of meer vergelijkbare gemeenten)?;
- wat zijn oorzaken van ongewenste ontwikkelingen en hoe zijn die in het vervolg te voorkomen?;
- zijn er aspecten uit het beleid die onbelicht blijven en die een volgende keer wel in beeld moeten komen?;
- is er nog voldoende draagvlak bij de direct betrokken partijen als het gaat om de organisatie en inrichting van de monitoring?;
- alles overziend: wat zijn de succesfactoren, waar liggen de eventuele knelpunten en hoe lossen we die op?

De antwoorden op de vragen uit bovenstaand overzicht en aanverwante vragen bepalen of het beleid ongewijzigd kan worden voortgezet, of dat bijstellingen noodzakelijk zijn. Als dat laatste het geval is, dienen andersoortige vragen zich aan: wie is de probleemeigenaar, welke partners zijn nodig, hoe ziet het bijgestelde traject eruit en wat betekent dat voor de uitvoeringspraktijk en zijn eventueel extra middelen nodig? Vanuit haar rol als regisseur is het aan de gemeente om ervoor te waken dat een afdoende antwoord op deze vragen wordt gegeven.

En natuurlijk dient zich dan over een tijdje de vraag aan of de bijstelling van het beleid het beoogde effect heeft gehad. Kortom: een volgende ronde van een monitoring. Op deze manier is de cirkel rond⁵.

⁵ De Amerikaan Deming, bekend als een van de pioniers op het gebied van kwaliteitsmanagement, heeft zijn naam verbonden aan deze cyclus van plan-do-check-act: de Deming-cirkel.

7 Wat is informatiemanagement meer dan monitoring en evaluatie?

Monitoring en evaluatie –hierboven beknopt beschreven- is een belangrijk instrument binnen het bredere kader van informatiemanagement. Informatiemanagement is echter meeromvattend.

Afstemmen

Eerder in deze notitie, onder het kopje ‘nut & noodzaak’, is aangegeven dat er vanuit verschillende invalshoeken behoefte aan informatie bestaat. Om in die behoefte te voorzien kan het in de praktijk betekenen dat er meerdere trajecten (tegelijktijd en / of na elkaar) moeten worden uitgezet om de gevraagde informatie op tafel te krijgen. Onderdeel van informatiemanagement is om ervoor te zorgen dat die verschillende trajecten van dataverzameling op elkaar worden afgestemd en waar mogelijk worden geïntegreerd. Zo wordt de bevraginglast zo laag mogelijk gehouden.

Informatie verspreiden

Ook de verspreiding van de (al dan niet bewerkte) informatie moet gecoördineerd worden, zodat de juiste informatie op het juiste moment op de juiste plaats terecht komt. Naast actieve verspreiding van informatie kan ook sprake zijn van een meer passieve vorm: het beschikbaar stellen van de informatie voor anderen. Informatiemanagement omvat dan ook het vraagstuk van het beheer van de data en de bijbehorende (beleids)informatie. Hierbij spelen vraagstukken als:

- waarvoor kunnen gegevens worden gebruikt?;
- wie heeft welke gegevens nodig?;
- wie mag en kan toegang krijgen tot de verzamelde gegevens?;
- zijn de gegevens direct of indirect benaderbaar?;
- welke wensen leven er bij het kunnen beschikken over de informatie;
- hoe is een en ander geregeld met betrekking tot privacy?

Sturing van beleid

Het is van belang om zaken met betrekking tot de (inlossing van) informatiebehoefte met elkaar te *bespreken*, als uitkomst daarvan zaken goed met elkaar *af te spreken* en als logisch vervolg daarop elkaar ook op de gemaakte afspraken te kunnen *aanspreken*. Bewaking van de voortgang op de gemaakte afspraken en van de kwaliteit van het geleverde datamateriaal zijn daarbij belangrijke issues. Verder is het noodzakelijk om aandacht te hebben voor de –soms uiteenlopende- belangen van de direct betrokken partijen en om tot afspraken te komen die voor ieder acceptabel zijn.

Het creëren en behouden van draagvlak onder de betrokken partners om het systeem van informatiemanagement overeind te houden is daarbij van groot belang. Dit vraagt met name om extra aandacht richting de partijen die gevraagd worden een inspanning te leveren en informatie te registreren en te verstrekken. Daar waar nodig is het van belang om alert te zijn op een behoefte aan ondersteuning. In de praktijk zal dit overigens niet veel problemen hoeven op te leveren: diezelfde partijen hebben vanuit hun eigen betrokkenheid bij het lokale VVE-beleid ook belang bij goede informatie.

Reflectie

Eens in de zoveel tijd is het goed om gezamenlijk te reflecteren op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het informatiemanagement:

- zijn we volledig geweest met het maken van de afspraken?;
- zijn de afspraken goed gemaakt?;
- is daarop het systeem van informatiemanagement goed ingericht?;
- heeft iedereen geleverd wat was afgesproken?;
- voldoet de informatie ook daadwerkelijk aan de behoefte?;

- op welke punten is bijstelling nodig?

Beleggen van taken en verantwoordelijkheden

Een laatste punt -zeker niet het minst belangrijke voor een gestroomlijnde organisatie- is dat het van belang is om te beschikken over een voor iedereen herkenbaar aanspreekpunt voor vragen die te maken hebben met (het managen van) de informatievoorziening op het gebied van VVE, zowel intern als voor belanghebbenden van buiten de eigen gemeente. Het ligt voor de hand dat de gemeente zich deze rol toe-eigent en zich ontfermt over de bij die rol behorende taken. Dat geldt temeer in de nieuwe situatie wanneer de wet OKE is ingevoerd. Meer dan voorheen krijgen de onderlinge afspraken rond VVE immers een verplichtend karakter, waarbij de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat bij de gemeente is belegd. Daar komt nog bij dat de regierol binnen het kader van de wet OKE zeer expliciet wordt toebedeeld aan de gemeente, waarbij de gemeente ook nog eens in de positie wordt gebracht om waar nodig afspraken op te leggen. Uitvoering van het werk is een volgend punt van aandacht. Wellicht is het de makkelijkste weg om bij uitvoerende werkzaamheden in het kader van informatiemanagement bijna als vanzelf ook weer naar de gemeente te kijken. Noodzakelijk is dat zeker niet! Streeft u met elkaar naar een meer evenwichtige taakverdeling, dan is het een zeer reële optie om delen van het uitvoerend werk te beleggen bij een of meer van de direct betrokken partners. Een dergelijke optie heeft als voordeel dat mag worden verwacht dat dit ten goede komt aan het proces om gezamenlijk belang van het nagestreefde beleidsdoel te bereiken. Kiest u voor een dergelijke uitvoeringsorganisatie, dan is het wel van belang om financiën ter beschikking te stellen om de uitvoering ook op een goede manier mogelijk te maken.

De LEA lijkt het meest voor de hand liggende platform om zaken met elkaar te bespreken, af te spreken en elkaar waar nodig ook op zaken aan te spreken. Idealiter zou informatiemanagement rond VVE een vast onderdeel van de LEA-agenda moeten zijn.

8 Tot slot

Deze notitie wordt u aangeboden om het belang van een goed informatiemanagement nog eens onder de aandacht te brengen. De invoering van de wet OKE is daarbij gekozen als een geschikt moment. Met de invoering van deze wet komt VVE namelijk wederom in de spotlights te staan. Centrale vraag zal daarbij zijn of met de invoering van de wet het beoogde doel wordt bereikt. Het meer dan voorheen verplichtende karakter van de afspraken maakt dat de verwachtingen hoog zijn. De aanscherping van de regierol van de gemeente brengt ook meer verantwoording met zich mee: is de gemeente in staat gebleken de doelen te realiseren? Om die vraag goed te beantwoorden zal de gemeente er samen met de uitvoeringsorganisaties zorg voor moeten dragen dat die vraag adequaat beantwoord kan worden. Goed informatiemanagement biedt daarvoor de sleutel, mits uw informatiemanagement OKE-proof is.