

BLAUWE OGEN



Monitoring en rekenschap in het Lokaal Onderwijsbeleid

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

Dienstverlening jeugd en onderwijs



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Van monitoring naar informatiemanagement | 2 |
| 1.1 | Historie | 3 |
| 1.2 | De nieuwe situatie | 5 |
| 1.3 | Het VNG-project 'Kwaliteit van Uitvoering' | 7 |
| 1.4 | Leeswijzer | 7 |
| 2. | Informatiemanagement in de 5 beleidsstappen | 8 |
| | Stap 1. Visieontwikkeling: onderbouwing en sturing | 10 |
| | Stap 2. (Begin)diagnose: de Lokale Staat van het Onderwijs | 11 |
| | Stap 3. De lokale educatieve agenda: onderbouwen en inschatten haalbaarheid | 13 |
| | Stap 4. Afspraken maken: opbrengstgericht | 14 |
| | Stap 5. Wederzijdse verantwoording: rapporteren van resultaten, effecten en kosten | 15 |
| 3. | Blaauwe ogen: ruzie of vertrouwen | 19 |
| | 'Resultaatafspraken doen geen recht aan complexiteit van onderwijs' | 20 |
| | 'Het kost tijd en geld. Dat gaat ten koste van de aandacht voor de kinderen.' | 20 |
| | 'Het leidt tot strategisch gedrag' | 21 |
| | 'Het remt innovatie' | 22 |
| | Bijlage Monitor- en evaluatie-instrumenten | 24 |

BLAUWE OGEN

Monitoring en rekenschap in het Lokaal Onderwijsbeleid

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

Dienstverlening jeugd en onderwijs



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

VAN MONITORING

NAAR INFORMATIEMANAGEMENT

In het onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006 heeft de gemeente niet langer een wettelijk verplichte regietaak en een planverplichting. Het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid zal veel meer in onderling overleg moeten worden vormgegeven, samen met schoolbesturen en overige instellingen. 'Partnerschap' wordt de nieuwe verhoudingsvorm op veel lokale beleidsthema's. Maar hoe zit het nu met de monitoring van dit beleid en met verantwoording afleggen? Is dat nog wel nodig of 'bent u er vanaf'? Zijn kwaliteitszorgontwikkelingen op scholen te gebruiken? Hoe zit het met de controlerende taak van de gemeenteraad – en de lokale rekenkamer – op het lokaal onderwijs – en jeugdbeleid?



PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

Wordt het vertrouwen op elkaars blauwe ogen of maakt u zakelijke afspraken waarop de verschillende beleidspartijen/partners elkaar kunnen aanspreken? In de VNG-uitgave *'De lokale educatieve agenda. Handreiking onderwijsbeleid voor gemeenten'*¹ worden de stappen beschreven om tot beleid te komen, inclusief monitoring en (horizontale) verantwoording. In deze brochure staan we nader stil bij het belang en het doel van deze laatste thema's.

1.1 HISTORIE

Het oude Onderwijsvoorrangsbeleid en -gebiedenbeleid (tot 1998) leed aan een zeer gebrekkig inzicht in besteed geld, opbrengsten en resultaten. Scholen waren er vaak nauwelijks van op de hoogte hoeveel achterstandsgelden zij ontvingen, gerichte inzet van dat geld was niet nodig en er was nauwelijks zicht op eventuele opbrengsten en resultaten. Uit landelijke evaluaties bleek dan ook dat de opbrengsten moeilijk in beeld waren te krijgen en voor zover dat wel lukte gering leken.

Het is dan ook begrijpelijk dat er vervolgens in het GOA-beleid (1998-2006) meer eisen werden gesteld aan 'resultaatgericht werken', aan het in beeld brengen van investeringen en opbrengsten (onder meer via monitoring). Een zekere rationalisering van beleid vond plaats in de vorm van startanalyses, formuleren van SMART-doelstellingen en een lokale en landelijke monitorverplichting. Veel gemeenten zijn bij de ontwikkeling van een monitor echter opgelopen tegen het (gedeeltelijk) achterwege blijven van landelijke standaardisering en richtlijnen. Ook bleek het in het lokale overleg met schoolbesturen niet altijd eenvoudig om duidelijk te maken dat financiële investeringen in randvoorwaardelijke zaken als een lokale monitor, de moeite waard zijn. Zeker niet, doordat voor veel scholen de afrekening door het Rijk (van de GOA-middelen) al als zeer complex werd ervaren (een doorn in het oog voor veel schoolbesturen). Desondanks zijn in heel veel gemeenten belangrijke stappen vooruit gemaakt in het formuleren van concrete doelen en opbrengsten en het volgen van resultaten.

Enkele uitgesproken meningen over de lokale onderwijsmonitor

- *Een gemeentelijk beleidsmedewerker onderwijs:*
'Vanaf 2006 hoeven we ons gelukkig niet meer te verantwoorden naar het Rijk, maar kunnen we gewoon met de schoolbesturen goede afspraken maken.'
- *Een schoolbestuurder:*
'Monitoring is de schaamlap van het landelijk beleid. Daar wordt het falen van dat beleid mee versluierd.'
- + *Een beleidsmedewerker van een grotere gemeente:*
'De onderwijsmonitor is in de afgelopen periode ons belangrijkste beleidsinstrument gebleken. Op basis van monitorgegevens hebben we beleidskeuzes gemaakt, zijn problemen gesignaleerd en zijn beleidsresultaten vastgesteld.'
- + *Gezamenlijke schoolbesturen en gemeente:*
'Het is noodzakelijk dat gemeente en schoolbesturen elkaar kunnen aanspreken op inzet en resultaten van het VSV-programma. Dit kan via het model van horizontale rekenschap: heldere resultaatafspraken maken en elkaar daarop aanspreken.'

¹ Deze handreiking is door Oberon i.s.m. J. Kloprogge ontwikkeld in opdracht van de VNG.

VBTB

Tijdens de GOA-periode is binnen het kader van bredere beleidsontwikkelingen steeds meer nadruk komen te liggen op het belang van verantwoording. Zo wordt van scholen in toenemende mate gevraagd dat zij hun kwaliteitszorg op orde hebben en dat ze verantwoording afleggen aan hun omgeving (onderwijswetgeving voortgezet onderwijs en Onderwijsinspectie). Dit gaat samen met de toenemende autonomiebevordering van scholen. Gemeenten kregen te maken met een verscherping van de rekenschapsystematiek, onder meer via de VBTB-noties en de dualisering (o.a. de komst van de lokale rekenkamers). Centrale vragen in deze VBTB-aanpak (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) zijn:

Wat willen we bereiken?
Hebben we dit bereikt?

Wat gaan we daarvoor doen?
Is dit ervoor gedaan?

Wat mag dit gaan kosten?
Heeft het dat gekost?

De regeringsnota 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) uit 1998 is kaderstellend geweest voor een vernieuwde systematiek van begroten en verantwoorden. In feite een resultaat van ontwikkelingen sinds de jaren '70 en '80, waarin in de beleidssector steeds meer belang werd gehecht aan beter leesbare begrotingen, het formuleren van duidelijke en meetbare doelstellingen en het meer verantwoording afleggen over de ingezette middelen. De belangrijkste doelen van de VBTB-nota zijn:

- overzichtelijkere en beter leesbare begrotingen (meer transparantie);
- meer structuur en systematiek in begrotingen en in de verantwoording ervan;
- duidelijke doelen formuleren, ofwel prestatiegegevens benoemen;

- begrotingen rechtstreeks koppelen aan verantwoording. Ofwel, rechtstreekse koppeling van geld, middelen en prestaties.
- Deze uitgangspunten van de regeringsnota hebben geresulteerd in diverse wet- en regelgeving

De aanvankelijk vooral door het Rijk gehanteerde VBTB-systematiek, wordt steeds meer toegepast op andere beleidslagen. Ze is van groot belang voor gemeenten en schoolbesturen/ scholen/ instellingen die doelsubsidies ontvangen of convenanten/contracten met het Rijk of de lokale overheid sluiten. Ze worden volgens deze nieuwe systematiek aangesproken op de besteding van deze gelden en moeten de informatie leveren die nodig is om te bepalen wat de inzet van middelen heeft opgeleverd (vgl. in dit verband ook de beleidsbrief 'Good Governance' van OCW). In het jeugd- en onderwijsbeleid zal dat betekenen dat verantwoording op de niveaus van het Rijk, de gemeente en het schoolbestuur/de school/de instelling erg nauw op elkaar zal moeten aansluiten.

Met de wet dualisering gemeentebestuur zijn de controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad versterkt. Sterker dan voorheen het geval was, dient het college zich te verantwoorden aan de raad. De raad is verantwoordelijk voor een heldere toetsing van het lokaal beleid. Naast de eigen inspanningen, kan de raad daarbij gebruik maken van de lokale rekenkamer(functie), inmiddels opgericht in vrijwel alle gemeenten. Deze rekenkamer(functie) voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het principe van rekenschap of verantwoording afleggen niet meer is weg te denken uit het huidige en toekomstige beleid. Ook in het lokaal onderwijsbeleid (in de nieuwe verhoudingen) zal de gemeente verantwoording moeten afleggen: aan de burgers, intern aan de raad en aan de beleidspartners. Voor de gemeente zelf is het uiteraard ook van belang om de resultaten van

beleid in beeld te krijgen en eventueel beleid te kunnen bijsturen.

1.2 DE NIEUWE SITUATIE

In het onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006 vervalt de gemeentelijke regietaak en de planverplichting. Er blijft een kleinere, zij het belangrijke rol voor gemeenten gehandhaafd. De blijvende rol betreft het VVE-beleid (het voor-schoolse deel en de doorlopende leerlijnen), schakelklassen en (niet-vrijblijvend) overleg over etnische segregatie in het onderwijs, integratie en onderwijsachterstandenbeleid. Tegelijkertijd wordt van gemeenten steeds meer verwacht dat zij zorgen voor samenhang in de lokale voorzie-

ningen, voor een sociale infrastructuur voor de jeugd, leerplicht/vsv-beleid enz. Op veel lokale beleidsthema's wordt 'partnerschap' de nieuwe samenwerkingsvorm: met organisaties als de schoolbesturen, welzijnsinstellingen, kinderopvang, sport, cultuur en zorg. Ook -of misschien wel juist- in deze situatie van 'gelijkwaardige partners', met deels verschillende belangen, kunnen 'geobjectiveerde informatie' en monitoring zeer waardevol zijn. Gemeenten en schoolbesturen hebben immers behoefte aan veelsoortige informatie, bijvoorbeeld beschrijvende informatie over het verloop van beleidsprocessen of een inschatting van de haalbaarheid van voorgestelde beleidsmaatregelen. In onderling overleg dienen afspraken te worden gemaakt en informatie uitgewisseld over de voortgang en opbrengsten.

Terminologie

| | |
|----------------------------|---|
| Monitoring | = <i>periodiek verzamelen van gegevens over een standaardset van indicatoren.</i> |
| Evaluatie | = <i>het waardereren van toestanden of processen (waarbij onder meer gebruik kan worden gemaakt van monitorgegevens).</i> |
| Verantwoording | = <i>bieden van inzicht aan relevante anderen over welke middelen aan welk doel zijn besteed en met welke resultaten (vaak met name gebruikt wanneer het om doelmatigheid gaat).</i> |
| Horizontale verantwoording | = <i>verantwoording, waarbij sprake is van een zekere 'gelijkwaardige machtsverhouding'. Kan wat betreft onderwijs betrekking hebben op: school en ouders/publiek; gemeente en publiek; 'gelijkwaardige beleidspartners, zoals gemeente en schoolbesturen'.</i> |
| Verticale verantwoording | = <i>daar waar duidelijk sprake is van verticale machtsverhoudingen en/of middelen zijn verstrekt, in het onderwijs bv. op bepaalde beleidsterreinen tussen rijk en scholen, tussen rijk en gemeenten en tussen gemeenten en scholen</i> |
| Rekenschap | = <i>betreft veelal financiële verantwoording (vaak met name gebruikt wanneer het om rechtmatigheid gaat).</i> |
| Informatiemanagement | = <i>zinnig verzamelen, beheren en gebruik maken van beleidsinformatie. Het omvat alle voorgaande begrippen uit dit kader.</i> |
| Rechtmatigheid | = <i>beoordeling of besteding van middelen heeft plaatsgevonden conform de (wettelijke) richtlijnen.</i> |
| Doelmatigheid | = <i>beoordeling of de besteding van de middelen ook tot het beoogde resultaat heeft geleid.</i> |
| Doeltreffendheid | = <i>beoordeling of de besteding van de middelen ook de meest doelmatige stap is geweest om de beoogde doelen te bereiken.</i> |

Het gaat hierbij dus om het zinvol verzamelen, beheren en gebruik maken van beleidsinformatie. We vatten dit geheel samen met de term *informatiemanagement*.

Eenzijds ontkomt de gemeente niet aan het maken van resultaatafspraken en het volgen van resultaten vanwege de landelijk verplichte VBTB-noties, anderzijds is het voor de gemeente (en de partners) zelf van belang om een beeld te hebben van de beleidsresultaten. Met een goede gemeentelijke aanpak van informatiemanagement (incl. monitoring) kan:

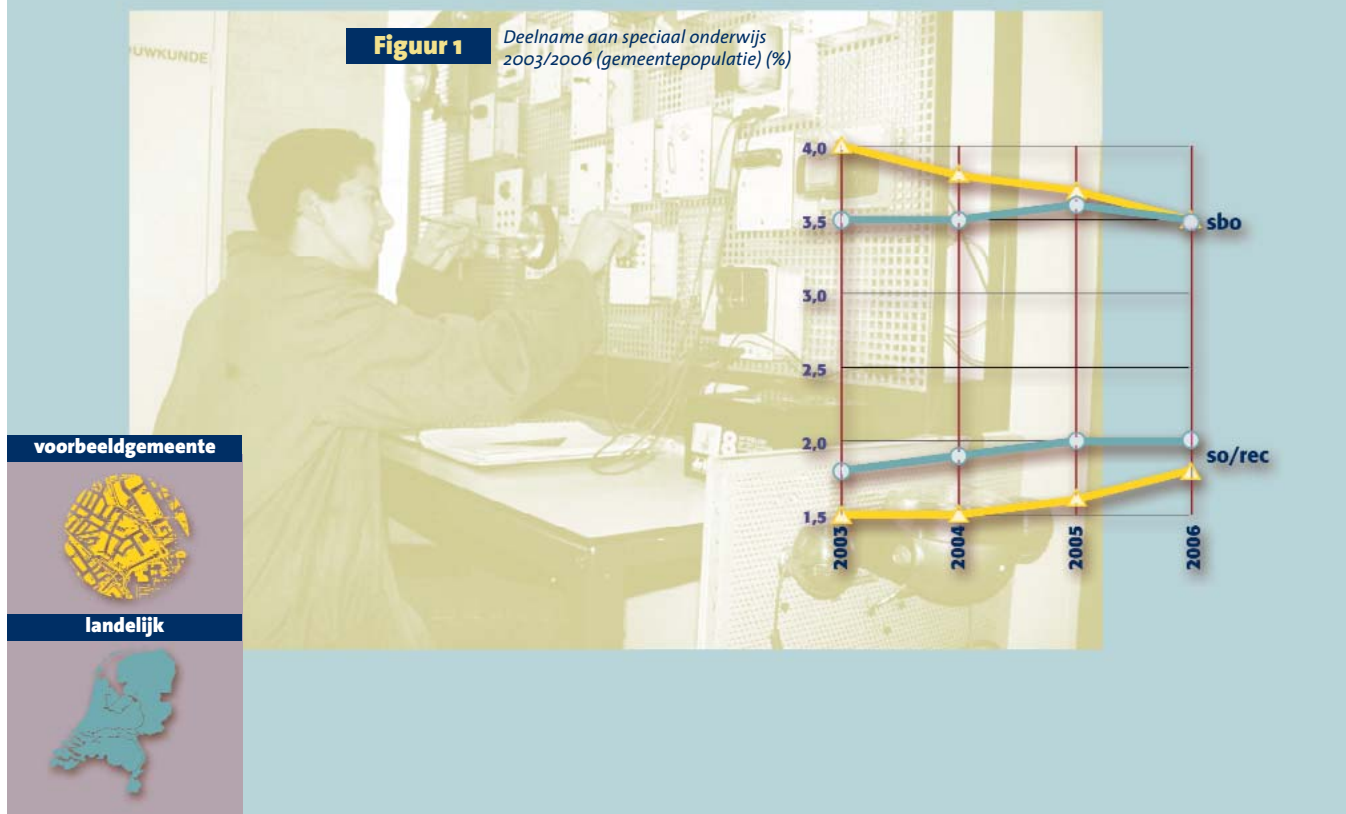
- zicht worden gehouden op de lokale onderwijs- en jeugdproblematiek;

- beleidsdoelstellingen worden geformuleerd, danwel aangescherpt;
- de resultaten van lokaal beleid worden vastgesteld en geïnterpreteerd;
- de resultaten worden getoetst aan norm- en streefcijfers.

Zelf aan de slag

Om als gemeente (of schoolbestuur) tijdig over beleidsinformatie te beschikken, is het belangrijk om niet (uitsluitend) de landelijke monitorontwikkelingen af te wachten. De landelijke oabkernmonitor en de jeugdmonitor worden ontwikkeld, maar vergen tijd en zullen waarschijnlijk niet alle terreinen beslaan waarop u lokaal

UIT: GEMEENTELIJKE ONDERWIJSCHTERSTANDEN IN BEELD, OBERON 2000



beleid wil voeren. U zult dus zelf aan de slag moeten gaan, in overleg met de partners. Belangrijk daarbij is dat u voortbouwt op de werkwijze zoals u die de afgelopen jaren hebt toegepast. Bouw aan een lokale onderwijsmonitor, waarmee u op efficiënte wijze, een selectieve set informatie krijgt (niet teveel). Verzamel informatie die zowel van betekenis is voor u als voor uw beleidspartners. Probeer uw beleidsdoelen zoveel mogelijk te vertalen in meetbare en navolgbare doelen.

1.3 HET VNG-PROJECT 'KWALITEIT VAN UITVOERING'

In de eerdergenoemde *Handreiking 'De lokale educatie agenda'* vindt u meer informatie over het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid vanaf 2006. Deze Handreiking maakt deel uit van het VNG-project 'Kwaliteit van Uitvoering'. Daarnaast is het volgende ondersteunende materiaal ter beschikking gekomen:

- De brochure *'Lokaal onderwijsbeleid in kleinere gemeenten'*;
De eerdergenoemde Handreiking heeft betrekking op alle gemeenten, ongeacht de grootte. Kleine gemeenten hebben echter te maken met een aantal specifieke knelpunten en mogelijke oplossingen. In een extra brochure wordt hier nader op ingegaan.
- De notitie *'Visie en historie van lokaal onderwijsbeleid'*;
Een achtergrondnotitie over de ontwikkelingen in het lokaal onderwijsbeleid van de afgelopen decennia. Te vinden op de website www.vng.nl.

- De onderzoeksrapportage *'Lokaal onderwijsbeleid vanaf 2006. Een inventarisatie-onderzoek onder voorbeeldgemeenten'*;
Weergave van een aantal gemeenteprojecten: groot, klein, en regionale samenwerking.

Diverse activiteiten worden uitgevoerd in het kader van de implementatie van het materiaal:

- a. informatieverstrekking en -uitwisseling. O.a. door nieuwsbrieven en het organiseren van regionale conferenties en een landelijke conferentie.
- b. experimenten in een aantal gemeenten, waarin de modellen worden uitgetoetst (vanaf 2006);
- c. ondersteuning on the job (vanaf 2006);
- d. implementatie-trajecten (vanaf 2006).

Meer informatie over Kwaliteit van Uitvoering kunt u vinden op de website van de VNG (www.vng.nl).

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 koppelen we informatiemanagement aan de 5 stappen in het ontwikkelen van lokaal educatief beleid. Per stap geven we aan in welke mate er behoefte is aan welk type informatie. In hoofdstuk 3 gaan we in op enkele veelgehoorde bezwaren tegen monitoring en evaluatie. Tot slot treft u in de bijlage een beknopt overzicht aan van bruikbare monitor- en evaluatie-instrumenten. In de vervolgfase van het traject 'Kwaliteit van Uitvoering' zal concreet ondersteunings- en instructiemateriaal voor monitoring en verantwoording worden ontwikkeld.

INFORMATIEMANAGEMENT IN DE 5 BELEIDSSTAPPEN

Teveel bemoeienis met het schoolgebeuren?

U investeert als gemeente in een opvangproject voor voortijdig schoolverlaters. U bent daarbij wel benieuwd waarom er uit het havo/vwo zoveel jongeren lijken uit te vallen en spreekt de schoolbesturen hierop aan. Hebt u recht op dergelijke informatie? Of bemoeit u zich dan teveel met het interne schoolgebeuren?



PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

De wijze waarop gemeenten lokaal onderwijs- en jeugdbeleid kunnen voeren, verandert ingrijpend vanaf 2006. Om gemeenten daarbij te ondersteunen heeft de VNG de *'Lokale educatieve agenda. Handreiking onderwijsbeleid voor gemeenten'* uitgebracht. In deze handreiking wordt een stappenplan beschreven voor de ont-

wikkeling van lokaal onderwijs(- en jeugd)beleid, in partnerschap met schoolbesturen en andere uitvoerende organisaties. Bij elk van deze stappen speelt beleidsinformatie een belangrijke rol. We benoemen eerst de 5 stappen en lichten daarna per stap de rol van informatiemanagement nader toe.

Stappenplan lokale educatieve agenda

Stap 1 Visieontwikkeling

Met welke thema's wil de gemeente zich bezighouden en met welke niet? Hoe ver reiken de ambities?

Stap 2 (Begin)diagnose: de lokale staat van het onderwijs

Welke voorzieningen en functies zijn aanwezig? Hoe staat het onderwijs ervoor qua aanbod en prestaties?

Stap 3 De lokale educatieve agenda

In gezamenlijk overleg worden beleidsdomeinen en thema's geselecteerd, waarbij zowel de gemeente als de schoolbesturen agendarecht hebben.

Stap 4 Afspraken maken

De lokale educatieve agenda dient te worden voorzien van concrete afspraken (zo SMART mogelijk) over de inzet van de partners en de prestatiedoelen.

Stap 5 Wederzijdse verantwoording

Gemeenten en schoolbesturen moeten elkaar in de onderlinge samenwerking kunnen informeren en inspireren, maar elkaar ook wederzijds aan de afspraken kunnen houden. Hiertoe leggen zij onder meer verantwoording af over hun inspanningen en de opbrengsten daarvan.

Welke rol speelt informatiemanagement binnen deze stappen?

Stap 1. Visieontwikkeling: onderbouwing en sturing

Vragen tijdens de visie-ontwikkeling:

- Wat willen we?
- Wat mogen en moeten we (wettelijk verplicht)?
- Wat kunnen we?
- Wat moeten we vooral niet doen?

In uw visie geeft u –al dan niet van meet af aan gezamenlijk met schoolbesturen– op hoofdlijnen weer welke onderwerpen een centrale plaats innemen in het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. Belangrijk is dat u eerst op een rij zet wat u wilt (en niet zozeer wat u moet). Wat wilt u de burgers bieden op het vlak van onderwijs? Is de huidige infrastructuur toereikend? Wat betekent het onderwijs voor het sociaal en economische functioneren van de gemeente? Nadat deze (meer strategische) doelen zijn benoemd, kan een vertaling plaatsvinden naar de meer operationele beleidsthema's.

De functie van informatiemanagement tijdens de visieontwikkeling is met name gelegen in het signaleren van maatschappelijke problemen en kansen. Het gaat daarbij nog niet om een gedegen analyse van de aard, omvang en mogelijke oorzaken van een probleem. Dergelijke informatie komt in een latere stap aan bod. Wel is het van belang om op de hoogte te zijn van de belangrijkste ontwikkelingen en trends op hoofdlijnen. Het gaat in deze stap dus niet alleen om cijfermatige monitorinformatie, maar ook om kwalitatieve informatie, zoals ontvangen signalen uit het veld over het verloop van het

Tips voor Visie-ontwikkeling en Informatiemanagement

- 1. *Bouw strategisch voort op het lopende beleid en de lopende monitoring-benadering. Gebruik evaluatie-informatie van uw eventuele GOA-beleid. Maak zoveel mogelijk gebruik van bestaande informatiebronnen.*
- 2. *Maak een globale sterkte/zwakte-analyse. Gebruik daarbij de invalshoeken van de 'ambitieladder', 'de bredere scope' en 'de integrale aanpak en de longitudinale aanpak' (vgl. de Handreiking De Lokale Educatieve Agenda, Hoofdstuk 3, Stap 1).*
- 3. *Gegevens hoeven niet alleen kwantitatief te zijn: ook beschrijvende, kwalitatieve gegevens kunnen van belang zijn bij het stellen van een diagnose (een vorm van 'soft-monitoring').*
- 4. *Maak Informatiemanagement een onderdeel van uw visie-ontwikkeling: wederzijds verantwoord, resultaatafspraken maken en resultaten volgen (monitoren en evalueren).*

beleid. Naast het signaleren van problemen is het zeker zo belangrijk om ideeën over kansvolle toekomstige ontwikkelingen op het spoor te komen en om te signaleren wat de behoeften van burgers zijn. Dergelijke informatie kan zeer divers van karakter zijn: van meningen die gemeenteambtenaren vernomen hebben tijdens veldbezoek, tot opinies in kranten of studies naar mogelijke toekomstscenario's.

Stap 2. (Begin)diagnose: de Lokale Staat van het Onderwijs

Beleidsoverleg tussen partners met gedeeltelijk verschillende belangen, is sterk gebaat bij 'objectieve' informatie. In dat licht is het raadzaam om voorafgaand aan het opstellen van de lokale educatieve agenda de 'Lokale Staat van het Onderwijs' in beeld te brengen. Wij adviseren u om daarvoor zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatie en zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie te gebruiken. Kwantitatieve informatie kan vooral van belang zijn om meer zicht te krijgen op de omvang van bepaalde verschijnselen, terwijl kwalitatieve informatie inzicht kan verschaffen in de aard en achtergrond van bepaalde ontwikkelingen en problemen. De combinatie van beide soorten gegevens, maakt het mogelijk een gedegen beeld van de lokale staat van het onderwijs in uw gemeente te schetsen. Wanneer u de gegevens bovendien nog kunt vergelijken met die van andere gemeenten –benchmarking– weet u niet alleen hoe u gemeente ervoor staat, maar weet u tevens hoe dit zich verhoudt tot de situatie in andere gemeenten.

Informatiebronnen waaruit u mogelijk kunt putten voor de Lokale Staat van het Onderwijs zijn:

- uw (eventueel) al beschikbare lokale onderwijs- en/of jeugdmonitor, bijvoorbeeld opgebouwd vanuit het gemeentelijk leerplichtadministratiesysteem;
- gegevens van de Inspectie van het Onderwijs;
- kwaliteitszorgegegevens waarover de scholen en besturen in uw gemeente beschikken;
- informatie van de websites Onderwijs in Cijfers van het CFI of Statline van het CBS (www.oic.nl en www.cbs.nl/statline);
- procesgegevens van instellingen.

Voor de toekomst:

- de landelijke onderwijsachterstandenmonitor (in ontwikkeling);
- de landelijke jeugdmonitor (in ontwikkeling);
- overige landelijke of grootstedelijke monitors en benchmarktrajecten.

In de bijlage treft u een samenvattend overzicht aan van enige monitor- en beleidsinstrumenten.

Tips voor vaststellen Lokale Staat van het Onderwijs

1. *Stel je prioriteiten binnen de lokale educatieve agenda vooral op basis van betrouwbare gegevens en niet op grond van lokale sentimenten.*
2. *Sluit aan bij de gekozen beleidsthema's.*
3. *Maak zoveel mogelijk gebruik van bestaande lokale (monitor- en evaluatie)gegevens.*
4. *Vergelijk deze gegevens met landelijke gegevens (bijvoorbeeld CBS, Inspectie) om te bepalen hoe de lokale situatie zich verhoudt tot andere gemeenten.*
5. *Gegevens hoeven niet alleen kwantitatief te zijn: ook beschrijvende, kwalitatieve gegevens kunnen van belang zijn bij het stellen van een diagnose (een vorm van 'soft-monitoring').*
6. *Wees je ervan bewust wat het effect van cijfers kan hebben op de lokale partners.*

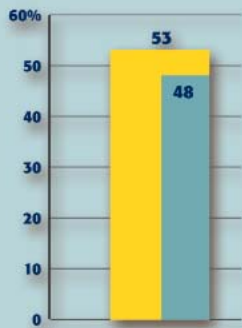
Niet alleen bij de start van het nieuwe achterstandenbeleid, maar ook tijdens, is het belangrijk om op gezette tijden de Lokale Staat in beeld te brengen (te 'updaten'). Voor deze zogenaamde vervolgstaten adviseren wij u hierover afspraken te maken met de betrokken partijen. Dit kan door in stap 4 (afspraken maken) per beleidsthema expliciet aandacht te besteden aan de manier waarop u de resultaten in beeld wilt brengen: wat zijn de indicatoren en normen, welke gegevens heeft u daarvoor nodig, kunnen deze uit bestaande informatiebronnen gehaald worden of is aanvullende dataverzameling nodig, wie verwerkt en beheert de gegevens en wie rapporteert? Door op deze manier te werk te gaan, kunnen ook gemeenten die nu nog relatief weinig aandacht besteden aan het beschikbaar krijgen van 'prestatiegegevens' een belangrijke stap zetten.

Doorstroom naar vmbo

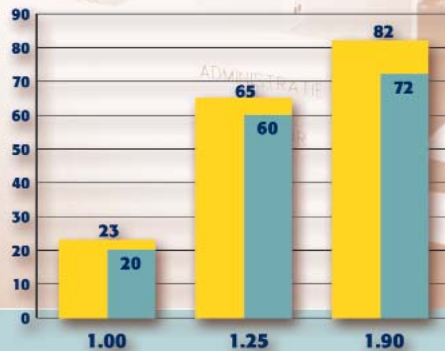
Het uitlichten van één kerngegeven uit de grote hoeveelheid cijfers kan soms verhelderend zicht bieden op onderwijsachterstanden. Een voorbeeld is het percentage kinderen dat uit het basisonderwijs doorstroomt naar het vmbo. Gepresenteerd wordt het gemeentelijk percentage en de uitsplitsing naar wegingsfactor, met daarnaast de landelijke referentiegegevens.

Doorstroom naar vmbo

Figuur 2 Doorstroom uit het basisonderwijs naar het vmbo, 2006 (gemeentepopulatie) (%)



Figuur 3 Doorstroom uit het basisonderwijs naar het vmbo naar wegingsfactor, 2006 (gemeentepopulatie) (%)



UIT: GEMEENTELIJKE ONDERWIJSACHTERSTANDEN IN BEELD, OBERON 2000

Stap 3. De lokale educatieve agenda: onderbouwen en inschatten haalbaarheid

De lokale educatieve agenda biedt een overzicht van beleidsthema's en een globale uitwerking van deze thema's. De visie van de gemeente en die van de schoolbesturen (de strategische beleidsthema's) zijn geconcretiseerd in een aantal operationele beleidsthema's. Bij het vaststellen van de agenda draait het om selecteren en prioriteren van thema's. Zoals reeds eerder gezegd bevelen we aan om deze keuzes te onderbouwen met gegevens over de huidige staat van het onderwijs: waar liggen de grootste kansen en wat zijn de urgente problemen. We beseffen echter ook dat agendavorming niet alleen door dergelijke rationale argumenten bepaald wordt, maar dat ook meer praktische en strategische motieven een rol spelen. Het gaat daarbij onder meer om bereidheid tot medewerking van betrokken partijen, de gemeentelijke capaciteit, financiële haalbaarheid en politieke aandacht. Ook met betrekking tot deze punten dient voldoende informatie beschikbaar te zijn bij de het vaststellen van de agenda. Een interactieve benadering, waarbij gemeente en school-

Tips voor de lokale educatieve agenda en Informatiemanagement

1. *Investeer in communicatie, met het oog op draagvlak bij de betrokken partijen.*
2. *Onderbouw de keuze van beleidsthema's met beleidsinformatie.*
3. *Bij een interactieve vaststelling van de agenda (bv. samen met de schoolbesturen), hoort gezamenlijke informatie-uitwisseling over de stand van zaken.*

besturen gezamenlijk de agenda bepalen, is in dit opzicht aan te raden. Deze benadering biedt immers volop mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. Om deze informatie-uitwisseling te stroomlijnen en zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, wordt tegenwoordig vaak gebruik gemaakt van specifieke methodieken voor 'groepsbesluiten', zoals de (meest bekende) versnellingskamer.

Stap 4. Afspraken maken: opbrengstgericht

In deze vierde stap worden de beleidsthema's die op de lokale educatieve agenda staan verder uitgewerkt. Relevante deelstappen zijn:

- doelen aanscherpen: SMART² formuleren;
- doel-middel-relaties leggen: welke activiteiten worden ondernomen om de doelen te realiseren;
- begroten en budgetteren;
- taken verdelen;
- afspraken vastleggen.

Bij het formuleren van de doelen, gaat het niet zozeer om het beschrijven wat u gaat doen, als wel om wat u wilt bereiken. Van belang is een realistisch ambitieniveau. Met het oog op de meetbaarheid van doelen is het van belang aandacht te schenken aan zogenaamde prestatie-

indicatoren en normen. Het kan daarbij gaan om zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren. Idealiter worden niet alleen indicatoren, maar ook normen vastgesteld met behulp waarvan u kunt zien of een doel wel of niet behaald is. Voor het bepalen van deze normen kunt u onder meer gebruik maken van informatie die naar voren is gekomen uit stap 2, waarin de lokale staat van het onderwijs in beeld is gebracht. Zo kunt u bijvoorbeeld streven naar een verbetering van de huidige situatie, uitgedrukt in een bepaald streefpercentage. Een andere manier voor het vaststellen van normen is gebruik maken van benchmarkgegevens: u streeft bijvoorbeeld op een bepaald thema naar een niveau dat minimaal gelijk is aan het landelijk gemiddelde.

² SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Stap 5. Wederzijdse verantwoording: rapporteren van resultaten, effecten en kosten

De laatste stap die wordt onderscheiden bij de ontwikkeling en uitvoering van de lokale educatieve agenda is het afleggen van verantwoording. In de voorgaande stap hebben de betrokken partijen gezamenlijk afgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is. Op gezette tijden, bijvoorbeeld jaarlijks, dienen de partijen elkaar inzicht te bieden in de beleidsinspanningen die zij hebben gedaan, tegen welke kosten en met welke resultaten. Om deze verantwoording af te kunnen leggen, dient elk partij 'zijn beleidsgedeelte' te evalueren. Dit kan met behulp van monitoring en evaluatie, op een vergelijkbare wijze als beschreven is bij stap drie (begindiagnose). Bij evaluatie is een hoofdonderscheid te maken tussen doelmatigheids- en rechtmatigheidsonderzoek. Doelmatigheidsonderzoek richt zich op de vraag op het beleid op een efficiënte en effectieve wijze heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen, terwijl het bij rechtmatigheidsonderzoek draait om de vraag of het geld besteed is waar het voor bedoeld was en volgens de geldende richtlijnen. Aanvullende informatie die bruikbaar is voor het afleggen van verantwoording kan bijvoorbeeld verkregen worden door klant- of medewerkerstevredenheidsonderzoeken, door een kosten-batenanalyse of door een dossierstudie.

De hierboven beschreven verantwoording wordt ook wel aangeduid als *horizontale verantwoording*. Daarvan is sprake in situaties waarin een zekere gelijkwaardigheid aanwezig is tussen de betrokken partijen. In het onderwijsveld gaat het daarbij om:

- gemeente <-> schoolbesturen,
- scholen <-> ouders,
- gemeente <-> burgers.

Deze vorm van verantwoording heeft onder meer tot doel dat betrokkenen elkaar aan kunnen spreken op het nakomen van gemaakt afspraken. Het is daarbij aan te bevelen dat er geen harde 'afrekencultuur' ontstaat, zeker waar

Voorbeeldsituatie 'horizontale verantwoording'

Een gemeente heeft met de schoolbesturen afspraken gemaakt om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Wat kan een schoolbestuur doen als een gemeente zijn verplichtingen in het kader van de uitoefening van de Leerplichtwet en RMC-functie niet nakomt? En wat kan een gemeente doen indien een school onvoldoende doet om schooluitval tegen te gaan?

het gaat om gezamenlijk beleid. De functie van het afleggen van verantwoording is in dat soort situaties zeker ook het leren en verbeteren. Doordat u van elkaar weet welke activiteiten al dan niet zijn uitgevoerd en met welke reden en doordat u gezamenlijk zicht heeft op succesvolle en minder succesvolle onderdelen van het beleid, bent u in de gelegenheid om de sterke kanten van uw beleid te borgen en om de mindere punten te verbeteren.

Voorbeeldsituatie 'horizontale verantwoording'

In een gemeente zijn afspraken gemaakt over spreidingsbeleid. Maar één school onttrekt zich daaraan en blijkt in de praktijk geen allochtone leerlingen uit de wijk te accepteren. Wie trekt er aan de bel? Wie spreekt de directeur daar op aan? En wat te doen als de school blijft weigeren mee te werken?

Naast horizontale verantwoording, kan ook *verticale verantwoording* worden onderscheiden. Daarvan is sprake in situaties waarin een duidelijke

lijke gezags- of machtsrelatie bestaat. Een onderdeel van deze relatie is vaak het verstrekken van financiële middelen. In het onderwijs gaat het bij verticale verantwoording in elk geval om:

gemeente <-> rijk,
scholen/schoolbesturen <-> gemeente,
scholen <-> rijk/ inspectie.

Voor het afleggen van verticale verantwoording richting rijksoverheid zijn in veel gevallen landelijke richtlijnen opgesteld waaraan deze moet voldoen. Voor gemeentelijk beleid als onderdeel van breder rijksbeleid zijn deze richtlijnen vastgesteld in de *Richtlijnen en controleprotocol voor de verantwoording van specifieke uitkeringen* die jaarlijks door de Cfi aan de gemeenten worden toegezonden. In deze richtlijnen wordt tevens aangegeven dat een gemeente expliciet en schriftelijk geregeld moet hebben hoe en wanneer de betrokken instellingen hun verantwoording afgelegd dienen te hebben aan de gemeente. Wij adviseren u om dat ook te doen voor eigen gemeentelijk beleid waarbij u verticale verantwoording vraagt van scholen en/ of schoolbesturen.

*Niveau's van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*³

Stel als gemeente goed vast hoe ver uw verantwoordelijkheid reikt en benoem dit expliciet. Als u een aansturende rol vervult op het vlak van de aansluiting tussen onderwijssectoren, is het belangrijk te beseffen dat u niet de eindverantwoordelijke bent voor het resultaat, dat zijn namelijk de direct betrokken schoolbesturen. Uw verantwoordelijkheid als gemeente beperkt zich in dit geval tot het bijeen brengen van de relevante partijen en het thema op de lokale agenda plaatsen.

Verantwoording afleggen betekent dus niet dat u ook de directe oorzaak of 'aansprakelijke' bent. Dit is alleen aan de orde als u ook de wettelijke bevoegdheden hebt en de situatie eenzijdig beheerst.

Ook met het oog op de beleidsverantwoording naar de burger en naar de gemeenteraad is het

belangrijk dat u de grenzen van de verantwoordelijkheden expliciteert. Verantwoording afleggen moet worden onderscheiden van politieke en/of juridische aansprakelijkheid.

Meer in het algemeen kan de volgende niveau-indeling van verantwoordelijkheid nuttig zijn:

- Niveau 1. Informeren/ter sprake brengen;
- Niveau 2. Uitleggen/verklaren;
- Niveau 3. Rekenschap afleggen, m.n. de financiële besteding;
- Niveau 4. Beleidsverantwoording (incl. de behaalde eindresultaten).⁴

Nemen we als voorbeeld het thema 'een aantrekkelijk onderwijsaanbod' in de stad. Inwoners stellen de gemeente vragen over het te eenzijdige, traditionele onderwijs in de stad, jongeren in de vo-leeftijd richten zich steeds meer op scholen buiten de gemeente. Wat zijn uw verantwoordelijkheden? Het is duidelijk dat u als gemeente niet verantwoordelijk bent voor de invulling van het onderwijsaanbod op de scholen, echter van u mag wel worden verwacht dat u het thema bespreekt met de schoolbesturen - op de lokale educatieve agenda plaatst- en de inwoners informeert. Daarbij moet u expliciet melden – ook naar de gemeenteraad – tot hoever uw verantwoordelijkheden reiken. In dit geval gaat de verantwoordelijkheid van de gemeente niet verder dan het ter sprake brengen in het lokaal overleg en het informeren van burgers/de raad hieromtrent.

Voorbeeldsituatie 'horizontale verantwoording'

Gemeente en schoolbesturen hebben afspraken gemaakt over een structurele inzet van schoolmaatschappelijk werk. Maar het beoogde wekelijkse spreekuur komt niet van de grond en de maatschappelijk werkenden blijken voor leerkrachten veelal onbereikbaar. Wie kaart het probleem aan? Wie zorgt voor betrouwbare informatie? Wie spreekt de verantwoordelijke instelling aan en wat te doen als dat niet helpt?

⁴ Vrij naar Partners en Pröpper, 2004.

Rol van de inspectie

De onderwijsinspectie is in deze werkwijze een bijzondere (zij het beperkte) rol toebedacht. Zij kan de nodige beleidsinformatie (m.n. toezichtgegevens) over scholen aanleveren aan gemeenten en met hen bespreken. De inspectie besteedt conform de huidige bevoegdheden uit de WOT⁵, expliciet aandacht aan de wijze waarop scholen omgaan met leerlingen in achterstandssituaties en de resultaten die ze hierbij behalen. Daarnaast zal de inspectie erop toe moeten zien dat scholen samenwerken met hun omgeving. Voor gemeenten kan het waardevolle informatie opleveren om in overleg te treden met de Inspectie (het rayon) over de scholen en het onderwijs in de gemeente. Daarnaast zijn uiteraard de toezichtgegevens over scholen toegankelijk via de website van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl).⁶

Wat te doen als partijen hun afspraken niet nakomen?

Op dit moment beschikken schoolbesturen en gemeenten over een beperkt aantal formele sanctiemogelijkheden voor het geval dat één of meerdere partijen de afspraken niet nakomen en informele instrumenten geen resultaat hebben gehad. De belangrijkste daarvan zijn:

- Schoolbesturen kunnen de gemeente aanspreken via de gemeenteraad of via het interbestuurlijk toezicht waarin het toezicht van hogere op lagere overheden (i.c. rijk op gemeenten) wordt geregeld (de effectiviteit van deze mogelijkheid dient nog nader onderzocht te worden);
- De gemeente kan lokale partijen veelal aanspreken door gebruik te maken van haar positie als subsidieverstrekker;
- De gemeente heeft de mogelijkheid tot het opstellen van een proces verbaal in het kader van de Leerplichtwet. Voor dit onderdeel van het lokale beleid biedt dit een toereikende sanctiemogelijkheid voor gemeenten richting schoolbesturen;
- Gemeenten kunnen schoolbesturen indirect aanspreken door scholen die tekort schieten bij de Onderwijsinspectie te melden. De inspectie

kan de school vervolgens aanspreken, op basis van het toezichtskader. Zo nodig kan de inspectie zaken melden bij de minister, die in ultimo kan besluiten tot korting op of beëindiging van de financiering.

Op de gezamenlijke, lokale beleidsthema's is nauwelijks sprake van wettelijk vastgelegde doorzettingsmacht voor gemeenten richting de schoolbesturen. Andersom stellen ook scholen en besturen terecht de vraag welke doorzettingsmacht zij hebben, als gemeenten hun afspraken of wettelijke verplichtingen niet nakomen. Vooral nog zullen beide beleidspartners het moeten doen met het gezamenlijk maken

Tips voor het afleggen van wederzijdse verantwoording

1. *Ga na voor welk beleidsthema aan wie verantwoording afgelegd moet worden.*
2. *Maak onderling goede afspraken over de wijze waarop verantwoording aan elkaar moet worden afgelegd.*
3. *Maak helder tot hoever de verantwoordelijkheden reiken. Maak gebruik van het niveau onderscheid: 1) informeren; 2) verklaren; 3) rekenschap afleggen; 4) verantwoording afleggen.*
4. *Ga bij verticale verantwoording richting het rijk na op welke wijze dit moet gebeuren.*
5. *Gebruik de uitkomsten van de punten 2 en 3 bij het bepalen van de inhoud van jaarverslagen en eventueel schoolplannen en schoolgidsen.*
6. *Uitgangspunt van de lokale educatieve agenda is gelijkwaardigheid en een gemeenschappelijk ambitie. Wanneer het aanspreken op elkaars verantwoordelijkheid niet voldoende is kan gebruik gemaakt worden van sanctiemogelijkheden.*
7. *Kies het sanctie-instrument dat het beste bij de lokale situatie aansluit.*

⁵ Wet op het Onderwijs toezicht (Inspectie)

⁶ In het kader van het Kwaliteit van Uitvoeringstraject gaat de VNG in overleg met de Inspectie over de mogelijkheden om informatie voor gemeenten gemakkelijker beschikbaar en toegankelijker te krijgen en om lokaal in overleg te treden met gemeenten. De huidige schoolrapportages op internet bevatten veel informatie over scholen, waarvan slechts een kleine selectie relevant is voor gemeenten.

van resultaatafspraken en elkaar daarop aanspreken. De nabije toekomst zal uitwijzen in hoeverre dit voldoet en of het toch nodig blijkt

om wettelijke doorzettingsmacht bij de diverse partijen neer te leggen.

Een Lokale onderwijsmonitor en kwaliteitszorg op scholen (voorbeeld gemeente Utrecht)

In Utrecht wordt getracht de lokale onderwijsmonitor en de kwaliteitszorg op scholen, nauw op elkaar aan te laten sluiten. De gemeentelijke leerlingenadministratie is sinds 1997 in overleg met de schoolbesturen geleidelijk omgebouwd tot de kern van een belangrijke gemeentelijk monitorinstrument (conform de latere landelijke richtlijnen voor een GOA-monitor). Deze monitor is zicht gaan bieden op tal van stedelijke ontwikkelingen, waarin gemeente en besturen een bepaalde mate van gemeenschappelijke verantwoording ervaarden. Er ontstond zicht op zaken als:

- *de toenemende trek van leerlingen naar buiten Utrecht (deels 'witte vlucht');*
- *knelpunten in de POVO-overgang, bv. veel leerlingen met een relatief lage eindtoetscore stroomden door naar het avo/tl-onderwijs waar zij later in de problemen kwamen;*
- *de toenemende etnische segregatie in het onderwijs;*
- *de grote verschillen tussen wijken;*
- *de sterk achterblijvende onderwijspositie van 1.25-leerlingen.*

Op basis van deze monitorinformatie zijn beleidsprioriteiten gewijzigd en zijn resultaten in beeld gebracht.

In gezamenlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen is gestart met het monitoren van taal- en rekenprestaties in zowel het basis-onderwijs als het voortgezet onderwijs.⁷ Schoolbesturen zochten naar meer uniformiteit en vergelijkbaarheid van het beeld van de schoolprestaties van de eigen scholen. De gemeentelijke monitor werd aldus parallel ontwikkeld aan een besturen/scholeninfoservice waarbij kwantitatieve schoolportretten voor intern gebruik werden ontwikkeld. Meerjarenoverzichten met de prestaties in verschillende groepen en op verschillende domeinen. Deze schoolportretten zijn weer een basis voor de geleidelijk verdere uitbouw van het kwaliteitszorgsysteem op de scholen.

Belangrijk in deze ontwikkeling is dat gemeente en schoolbesturen vanaf het begin ervoor kozen om geen 'afreken'-cultuur te creëren, maar te zoeken naar het gezamenlijk belang: prestaties van scholen en doelgroepleerlingen op verantwoorde wijze in beeld brengen en vervolgens elkaar kunnen aanspreken op eventuele knelpunten en verbetertrajecten. Ofwel, de monitoring is gaan dienen als informatiebron voor gemeentelijk beleid en voor schoolbesturen met hun eigen kwaliteitsbeleid. Met dezelfde informatiebronnen wordt voldaan aan de landelijk gevraagde verantwoording.

⁷ Bijzonder is dat ook alle vo-locaties zijn gaan deelnemen aan een stedelijke monitor van de taalprestaties (alle 1e en 2e jaars leerlingen worden getoetst)
(Oberon/Eduniek)

3

BLAUWE OGEN: RUZIE OF VERTROUWEN

Gedurende de periode van het GOA-beleid hebben veel gemeenten en schoolbesturen elkaar beter leren kennen en is men gaan zoeken naar gemeenschappelijke belangen. In veel gemeenten hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden op het vlak van monitoring, kwaliteitszorg en VBTB.



PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

Zeker niet in alle gemeenten is monitoring goed van de grond gekomen en/of zijn goede samenwerkingsrelaties ontstaan tussen gemeenten en schoolbesturen. De neiging kan hier aanwezig zijn om de relaties niet te belasten met zaken als 'resultaatafspraken', 'verantwoorden' en 'monitoren'. "Immers, als je elkaar vertrouwt (op de blauwe ogen) dan is dat niet nodig."

Toch zijn ook binnen het kader van het 'nieuwe bestuurlijke arrangement' beleidsinformatie en verantwoording van groot belang. Met name bij het voeren van beleid met diverse partners met soms verschillende belangen, is de inbreng van zekere 'objectieve informatie' nodig. En u en uw beleidspartners willen toch ook weten of doelen worden behaald? Uit oogpunt van efficiënt en effectief beleid dient de lokale educatieve agenda te worden voorzien van waar mogelijk concrete afspraken (als het even kan SMART). Gemeente en schoolbesturen moeten elkaar wederzijds aan de afspraken kunnen houden. Een zekere vorm van onderlinge wederzijdse (horizontale) verantwoording kan dit bewerkstelligen. Daarnaast zullen gemeente en schoolbesturen blijvend (verticale) verantwoording af moeten leggen aan het rijk over inzet van middelen voor zover die door het rijk zijn verstrekt. Bij afstemming tussen de verticale en horizontale verantwoording zijn alle partijen -partners of niet- gebaat.

Wat betreft monitoring en resultaatafspraken worden regelmatig bezwaren geopperd, zowel door schoolbesturen als soms ook gemeentebesturen. We bespreken hier de meest genoemde bezwaren en geven een aantal tegenargumenten.

'RESULTAATAFSPRAKEN DOEN GEEN RECHT AAN COMPLEXITEIT VAN ONDERWIJS'

Een veel gehoord bezwaar is dat monitoring en evaluatie geen recht doen aan de aard van de activiteiten die in en door het onderwijsveld verricht worden. Gemeenten, schoolbesturen en

scholen zijn professionele organisaties die meer- of minder eenvoudige publieke diensten leveren. Door deze diensten te versmallen tot meetbare indicatoren zou geen recht gedaan worden aan de complexiteit.

We wijzen erop dat niet alleen cijfermatige gegevens van belang zijn, ook beschrijvende informatie kan zinnig zijn. Uiteraard kan men ook deels intuïtief aanvoelen of beleid resultaat heeft, maar informatie over de breedte en diepgang van het resultaat, kan voorkomen dat beleid ineffectief blijft.

We adviseren hierbij om de beleidsdoelstellingen en de daarbij behorende indicatoren en normen samen met de betrokken partijen vast te stellen. De betrokkenheid van praktijkvertegenwoordigers kan er toe bijdragen dat de indicatoren zoveel mogelijk recht doen aan de werkelijkheid.

Deelnamepercentages VVE

Wanneer in de monitoring van het VVE-beleid uitsluitend aandacht is voor het percentage doelgroepopleerlingen wordt te weinig recht gedaan aan de inspanningen die in de praktijk geleverd worden. Is een gemeente die 40 procent deelname weet te realiseren met op alle voorschoollocaties voldoende en gekwalificeerd personeel, minder succesvol dan een gemeente met 60 procent bereik en bij de helft van de locaties personele problemen?

'HET KOST TIJD EN GELD. DAT GAAT TEN KOSTE VAN DE AANDACHT VOOR DE KINDEREN.'

Een ander bezwaar is dat monitoring in verhouding veel tijd, inspanning en geld zou kosten. Daarbij wordt vaak gedoeld op de gegevens die verzameld, geregistreerd, bewerkt en geanalyseerd moeten worden en op het feit dat bepaalde gegevens steeds opnieuw aan verschillende

partijen geleverd moeten worden. Dat is gedeeltelijk waar. Met name in de beginperiode, vraagt dit een omslag in het denken en een uitbreiding van de (soms al drukke) beleidstaken. Gemeenten met een goede monitoring en goede resultaatafspraken, hebben echter gemerkt dat dit de inspanningen en het geld waard zijn (een sterk terugverdieneffect). Inzicht in de investeringen en behaalde opbrengsten zijn in de eerste plaats voor uzelf en uw partners van belang. Bovendien valt niet te ontkomen aan VBTB-ontwikkelingen, als de (verticale) verantwoording naar het Rijk en de interne verantwoording aan de gemeenteraad.

Op basis van ervaringen in meerdere gemeenten geven we enkele tips.

monitoring en evaluatie zijn pas zinvol als vooraf duidelijk is met welk doel zij worden uitgevoerd: voor welke activiteiten zijn de gegevens van belang (zie hoofdstuk 2) en op welke belevingsvragen dienen zij een antwoord te geven.

bij monitoring en evaluatie gaat het niet alleen om het genereren van nieuwe informatie, maar vooral ook om het goed benutten van reeds beschikbare informatie.

tot slot is het wanneer de reeds beschikbare informatie niet toereikend is van belang om nieuwe gegevensverzameling zo sober mogelijk te houden.

Met het oog op de tijd en inspanning die monitoring en evaluatie met zich meebrengen willen wij er op wijzen dat het beperkt beschikbaar zijn van landelijke richtlijnen ook als een voordeel kan worden beschouwd. Het is daardoor immers mogelijk aan te sluiten bij de specifieke gemeentelijke situatie en u kunt voorkomen dat gegevens worden verzameld die enkel tot doel hebben de rijksoverheid 'tevreden te stellen'.

'HET LEIDT TOT STRATEGISCH GEDRAG, WAARDOOR HET BEELD VAN DE RESULTATEN VERTROEBELD'

Een derde bezwaar tegen monitoring, overwegend door beleidsmakers naar voren gebracht, is

POVO-gegevens

De overgang tussen de diverse onderwijssectoren wordt algemeen gezien als een risicomoment voor jongeren. Een belangrijke vraag in dit verband is bijvoorbeeld of leerlingen in het juiste type vervolgonderwijs belanden. Om hier meer zicht op te krijgen, kunnen gemeenten en schoolbesturen besluiten tot het monitoren en evalueren van deze zogenaamde POVO-overgang. Daarvoor zijn onder meer gegevens nodig uit groep 8 van het basisonderwijs (VO-advies, eindtoetscore). Deze gegevens worden door de basisscholen vrijwel altijd al geleverd aan de VO-school waar een leerling naar toe gaat. Om extra werk voor de scholen te voorkomen, kan afgesproken worden dat de basisscholen een kopie van de gegevens die zij naar de VO-scholen sturen, naar de gemeente sturen. En wellicht nog minder werk –mits de automatisering afdoende is geregeld– is digitale aanlevering van de gegevens rechtstreeks uit het leerlingvolg- of administratiesysteem van de school.

dat monitoring en ook evaluatie kunnen leiden tot strategisch gedrag in het veld. Hierdoor kan een onbetrouwbaar beeld van de werkelijkheid ontstaan. Scholen zouden bijvoorbeeld toetsresultaten bewust laag houden, om zo later hoger uit te komen (prestatieverbetering). Of bepaalde scholen zouden juist de laagst scorende leerlingen niet meetellen (mee laten doen), om hoger uit te komen op de gemiddelde toetsscore. Of gemeenten zouden soms bewust heel lage doelen stellen, zodat deze altijd wel bereikt kunnen worden (risicomijdende strategieën). Dit kan zeker allemaal voorkomen. Het is de realiteit van een vrij complex beleidsveld, met meerdere organisaties en met soms verschillende belangen; daarbinnen kan en zal strategisch worden gehandeld. Wees er dus alert op. Probeer te voorkomen dat er een harde 'afrekencultuur' ontstaat. Het is van belang dat gemeenten en schoolbesturen beseffen dat ze van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van veel loka-

le beleidsdoelen. En dat betrokken partijen daarom baat hebben bij betrouwbare beleidsinformatie. Dit besef kan worden vergroot door in gezamenlijkheid de beleidsdoelen, indicatoren en bijbehorende normen vast te stellen. Zeker wanneer daarbij zorgvuldig rekening wordt gehouden met de belangen en mogelijkheden van de professionals in het veld. Met het oog op het voorkomen van strategisch gedrag is het verder van belang duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop de gegevens verzameld worden, met welk doel en hoe ze gerapporteerd worden. Het gezamenlijk ontwikkelen van een systeem voor monitoring en evaluatie bevordert het draagvlak en vergroot de kans op succes.

Strategisch toetsen

Om de effecten van taalbeleid in beeld te brengen, maken meerdere gemeenten gebruik van de taalscores van leerlingen. Er wordt bijvoorbeeld gestreefd naar het verhogen van de gemiddelde taalscores voor woordenschat en begrijpend lezen van scholen met veel doelgroepeleringen. Zeker wanneer scholen ook 'afgerekend' worden op de behaalde resultaten, heeft deze werkwijze ook een keerzijde. Zo kunnen scholen hun prestaties bijvoorbeeld kunstmatig verhogen door de minst goede leerlingen niet te laten deelnemen aan de toetsen.

'HET REMT INNOVATIE'

Monitoring en evaluatie zouden innovaties afremmen. Door te veel te denken in termen van prestatie-indicatoren en in effecten van bestaand beleid, zou er te weinig ruimte zijn voor vernieuwende initiatieven. Echter het is (inmiddels) breed bekend dat vernieuwing tijd nodig heeft; het vraagt om risico's nemen, heroriëntatie en invoering van nieuwe methoden en handwijzen. Tijdens een proces van vernieuwing kunnen geen betere resultaten worden verwacht. Zodra de vernieuwing routine is

geworden mag men wel de beoogde verbetering van resultaten verwachten. Het invoeren van vernieuwing vraagt juist om monitoring, omdat de vernieuwing immers verantwoord moet worden. Vernieuwing is immers geen doel op zich, maar beoogt bepaalde resultaten.

De ruimte en mogelijkheid voor innovaties gaan toenemen, zo is althans de bedoeling van het nieuwe rijksbeleid. Gemeenten en scholen gaan minder dan voorheen ingeschakeld worden als louter vertaler van rijksbeleid, waardoor zij een grotere vrijheid zouden kunnen nemen om ook andere keuzen te maken en meer te gaan denken in termen van kansen en mogelijkheden. Een goed informatiemanagement en hanteren van monitoring- en evaluatiegegevens, kunnen innovaties juist sterker en effectiever maken.

TOT SLOT

Binnen het nieuwe bestuurlijke arrangement kan worden voortgebouwd op de principes van resultaatgericht werken, zoals veel gemeenten die al zijn gaan toepassen in het GOA-beleid. Opbrengstgerichte doelen formuleren, volgen of doelen behaald worden (monitoren en evalueren) en verantwoording afleggen, zijn belangrijke elementen van goed beleid. Ze zijn, met alle kanttekeningen die er bij te plaatsen zijn, van belang om te voorkomen dat beleid op drijfzand wordt gebaseerd of inefficiënt beleid blijft voortbestaan.

Binnen het bestuurlijke arrangement veranderen wel enkele nuances in het informatiemanagement. In de toenemende verhouding van gelijkwaardig 'partnerschap' komt meer nadruk te liggen op de onderlinge uitwisseling van beleidsinformatie en op horizontale verantwoording. Binnen dergelijke verhoudingen kan 'geobjectiveerde informatie' een sterk bepalende functie hebben. Het ontwikkelen van de Lokale Staat van het Onderwijs past hierbinnen: niet alleen meer achteraf resultaten in beeld brengen, maar van te voren zaken breed in beeld brengen en volgen in de tijd. In de vervolgfases van het VNG-ondersteuningstraject 'Kwaliteit van Uitvoering' wordt concreet ondersteunings-

en instructiemateriaal voor gemeenten samengesteld. Prototypen voor 'De lokale Staat van het Onderwijs' en voor 'Horizontale verantwoording' maken hier deel van uit. Met OCW worden de verantwoordingseisen en de mogelijkheden voor een OAB-Kernmonitor en voor benchmarkgege-

vens voor gemeenten nader doorgenomen. Zonder duidelijke afspraken en horizontale verantwoording -ook vanuit de gemeente naar de besturen- valt te vrezen dat het lokaal onderwijsbeleid in de nieuwe verhoudingen gemakkelijk zal verwateren.

Bijlage MONITOR- EN EVALUATIE-INSTRUMENTEN

De lokale educatieve agenda en de bijbehorende beleidsvragen vormen het startpunt voor de inrichting van een M&E-systeem (Monitoring en Evaluatie).

De landelijke onderwijsachterstandenmonitor
De afgelopen jaren is de aanzet gegeven tot de landelijke GOA-Kernmonitor (OCW/Oberon, 2000), op basis van het onderwijsnummer. Hierbij gaat de IB-Groep/CBS op basis van de landelijke bestanden (onderwijsnummer) gemeentelijke monitorrapportages opleveren. In het boekje 'Gemeentelijke onderwijsachterstanden in beeld' (Oberon, 2000) is een voorbeeld van een dergelijke gemeentelijke monitorrapportage 2006 opgesteld. De huidige gemeentelijke GOA-statistieken in CBS-Statline vormen in feite een voorloper hiervan. De voordelen van digitale uitwisseling en landelijke databestanden liggen o.a. op het vlak van grotere betrouwbaarheid, volledigheid, vereenvoudiging van administratieve taken, lagere kosten (op termijn), technische voordelen e.d. Momenteel vindt overleg plaats tussen het ministerie van OCW en de VNG om de GOA-Kernmonitor aan te scherpen tot een OAB-Kernmonitor. Informatief voor zowel gemeenten als schoolbesturen, in het kader van het brede lokaal onderwijsbeleid. Daadwerkelijke opbrengsten zijn pas mogelijk als de invoering van het onderwijsnummer compleet is. Via de websites Statline van het CBS (www.cbs.nl/statline) en Onderwijs in Cijfers van CFI (www.oic.nl) is informatie over scholen en gemeenten (Statline) te verkrijgen.

De lokale onderwijsmonitor
Gedurende de GOA-periode is gemeenten geadviseerd om de leerplichtadministratie te optimaliseren en verder uit te bouwen tot een lokale onderwijsmonitor. De VNG heeft hiertoe het ondersteuningstraject 'Leerling in zicht' geïnitieerd (zie voor meer info: www.lokaaljeugdbeleid.nl).

Voor de nieuwe periode vanaf 2006 wordt dit zelfde geadviseerd. Qua leerplicht- en RMC-wetgeving verandert er nauwelijks iets en blijft een leerplichtadministratie verplicht. Met enige versterking en aanvulling kan een dergelijk bestand uitstekend functioneren als lokale onderwijsmonitor, ook informatief voor schoolbesturen. Het aanbod van het traject 'Leerling in zicht' wordt afgestemd op de nieuwe beleidsontwikkelingen, zodat gemeenten bij deze omslag ondersteuning krijgen aangeboden.

Gegevens van de Inspectie van het Onderwijs
De inspectie stelt toezichtgegevens over scholen beschikbaar die te maken hebben met de bestrijding van onderwijsachterstanden en bespreekt die zonodig met gemeenten en schoolbesturen. Verder zijn de toezichtgegevens ook toegankelijk via de website van de inspectie van het onderwijs (www.onderwijsinspectie.nl). In de G4 begint de Inspectie waarschijnlijk met toezicht op/beoordeling van de VVE-aanpak.

De landelijke jeugdmonitor
De landelijke jeugdmonitor wordt momenteel vanuit de ministeries verder ontwikkeld. Dit betreft een aantal algemene indicatoren over de toestand van de jeugd.

M&E-instrumenten voor gemeenten
Voor diverse lokale beleidsthema's zijn M&E-instrumenten ontwikkeld. Bijvoorbeeld het Evaluatiemodel Brede Scholen (Oberon, gefinancierd door OCW en een zestal gemeenten).

Voor de G31 zijn in het kader van het Grote-stedenbeleid op het vlak van monitoring afzonderlijke afspraken gemaakt. Beoogd wordt het startmoment van deze monitor voor het primair onderwijs te laten aansluiten bij de invoering van het onderwijsnummer in het primair onderwijs en het startmoment van deze monitor voor het voortgezet onderwijs in te voeren vanaf het moment van invoering van het leerplusarrangement VO.

Colofon

Uitgave

VNG

Oberon

Tekst & Samenstelling

Oberon

i.s.m. dhr. J. Kloprogge, Sardes

Vormgeving

Bureau Dvada, Utrecht

Druk

USP bv, Utrecht

Fotografie

Sijmen Hendriks

De foto op de omslag is gemaakt op 't Speelkwartier' (Veenendaal); de overige foto's op: 'Het Rondeel (Den Bosch) (hfdst. 1 en 3) en 'Angelslo' (Emmen) (hfdst. 2).

Deze uitgave is financieel mogelijk gemaakt door het Ministerie van OCW

ISBN: 90 77737 06 5

Utrecht, januari 2006

© 2006 VNG en Oberon

Niets van deze uitgave mag verveelvoudigd worden, op wat voor wijze dan ook, of opgeslagen worden in een gegevensbestand zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Oberon

ONDERZOEK & ADVIES

POSTBUS 1423

3500 BK UTRECHT

TEL. : 030 - 230 60 90

FAX : 030 - 230 60 80

E-MAIL : INFO@OBERON-O-A.NL

INTERNET : WWW.OBERON-O-A.NL



Vereniging van
Nederlandse Gemeente

Postbus 30435

2500 GK DEN HAAG

TEL. : 070 - 373 83 93

FAX : 070 - 363 56 82

INTERNET : WWW.VNG.NL