

Masterscriptie Universiteit Utrecht

Transparantie in het onderwijs: “Not to prove, but to improve”

Hoe Vensters VO wordt ingezet voor de
verbetering van de onderwijskwaliteit

Emma Smeets

Utrecht, 20 augustus 2014

Masterscriptie Universiteit Utrecht

Transparantie in het onderwijs: “Not to prove, but to improve”

Hoe Vensters VO wordt ingezet voor de
verbetering van de onderwijskwaliteit

Emma Smeets

Studentnummer: 3469492

Utrecht, 20 augustus 2014

Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Master Publiek Management

Begeleider: dr. S. G. Grimmelikhuijsen

Tweede lezer: dr. M. Ridderbos

Opdrachtgever: Stichting Schoolinfo

Stagebegeleiding: Myra Zweekhorst & Carien de Ridder

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie van de master Publiek Management van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. In deze scriptie is onderzocht hoe schoolmedewerkers gebruik maken van transparant gemaakte schoolgegevens ter verbetering van de eigen onderwijskwaliteit. Dit onderwerp heb ik een half jaar geleden gekozen omdat ik de thematiek van transparantie in publieke organisaties erg interessant vind en het een actueel onderwerp is. Bovendien kon ik transparantie in de onderwijssector mooi koppelen aan prestatie management. Een onderwerp waar ik zo enthousiast van was geworden na het lezen van het boekje *'Performance management in the public sector'* van De Bruijn (2007). Ik wilde dolgraag een scriptie schrijven over prestatie management en na wat geschuif van thema's en begeleiders ben ik uiteindelijk terecht gekomen in het groepje van begeleider Stephan Grimmelikhuisen waarbij ik mocht schrijven over beide thema's.

Met dank aan Stephans inspanningen heb ik een stageplek kunnen krijgen bij Stichting Schoolinfo, waar ik samen met medestudent Maaïke een half jaar onderzoek heb gedaan naar de website Vensters VO. Ik wil Stephan erg danken voor de goede begeleiding en advisering van mij tijdens het gehele scriptieproces. Hij was altijd bereid om mee te denken aan oplossingen voor mijn brandende vragen. Bovendien was hij altijd goed bereikbaar. Als het even niet face to face kon, mocht het ook altijd via e-mail. Daar ben ik erg dankbaar voor. Ook ben ik ervan overtuigd dat de laatste feedback die ik gekregen heb mij tot het uiterste gedreven heeft om deze scriptie zo goed en volledig mogelijk af te ronden.

Tevens wil ik graag de begeleiding vanuit opdrachtgever Schoolinfo hartelijk danken. Myra en Carien, dank voor jullie bereidheid om Maaïke en mij als stagiaires aan te nemen en ons te voorzien van feedback en goede adviezen. Door jullie heb ik veel ervaring opgedaan over de werkwijze, maar ook thematieken en spanningen die aanwezig zijn in de onderwijssector.

Natuurlijk gaat mijn dank ook uit naar de veertien respondenten die ik heb mogen interviewen. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Dank voor jullie vrijgemaakte tijd en het delen van jullie ervaring met en inzichten in het voortgezet onderwijs.

Daarnaast wil ook mijn studiegenoten danken. Nienke, Gerard en Martina wil ik danken voor de steun die jullie mij geboden hebben tijdens de laatste paar weken studeren in de universiteitsbibliotheek, die inmiddels mijn tweede thuis is geworden. Ook wil ik Aniek danken als groepsgenoot van de transparantie-leerkring voor de opbouwende feedback in de beginfase van het onderzoek. Een speciaal dankwoord wijd ik aan Maaïke. Op het begin was onze samenwerking soms nog wat onwennig omdat we toen even moesten strijden om hetzelfde onderwerp bij dezelfde stage-organisatie. Gelukkig was dit snel opgelost en heb ik ontzettend veel steun aan je gehad. Inhoudelijke steun, maar vooral morele en vriendschappelijke steun. Zonder al onze humor in de talloze pauzes zou ik het dit laatste halve jaar een stuk moeilijker hebben gehad. Op het eind hadden wij zelfs al aan één blik genoeg om de gedachte van de ander te raden. Zo goed zijn we inmiddels op elkaar ingespeeld. Ik zal de dagen in de bieb met je gaan missen. Afsluitend wil ik ook mijn ouders bedanken voor hun steun en toeverlaat en geduld bij het corrigeren van de tekst op spelfouten.

Emma Smeets, Utrecht 20 augustus 2014.

Managementsamenvatting

In het voortgezet onderwijs wordt schoolinformatie transparant gemaakt via de website Vensters VO. Dit onderzoek probeert te achterhalen hoe schoolmedewerkers waaronder rectoren, directieleden en beleidsmedewerkers, gebruik maken van de informatiegegevens van de website Vensters VO om de kwaliteit van het geboden onderwijs op school te verbeteren.

Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van drie theoretische concepten: transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit. Het begrip transparantie wordt omschreven als de beschikbaarheid van interne schoolinformatie voor buitenstaanders, zodat zij inzage kunnen hebben in het functioneren en de kwaliteit van de school. Prestatie management wordt gedefinieerd door het opbrengstgericht werken van een organisatie door het vooraf stellen van doelen en naderhand door prestatie metingen te evalueren of de doelen behaald zijn. Prestatie management is dus een resultaatgericht instrument. Het begrip onderwijskwaliteit wordt in dit onderzoek omschreven in een onderwijsinput en een onderwijsoutput.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er heel weinig gebruik wordt gemaakt van Vensters VO door schoolmedewerkers. Dit gebeurt slechts één of twee keer per jaar op het moment dat de gegevens op de website moeten worden aangevuld. Als schoolmedewerkers dan gebruik maken van Vensters VO wordt de website indirect ingezet als hulpmiddel voor kwaliteitsverbetering. De transparant gemaakte informatie van Vensters VO geeft inzicht in het functioneren van de school en vormt daarmee aanleiding voor het kwaliteitsgesprek. Op basis daarvan worden door de schoolmedewerkers beleidsacties ingezet met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren. De nadruk ligt dus niet op de cijfers, maar op de beleidsstap die daarna komt. Cijfers vormen slechts de aanleiding voor een kwaliteitsverbetering in het onderwijs. De titel stelt dan ook dat transparantie in het voortgezet onderwijs door middel van Vensters VO het doel heeft *'not to prove, but to improve'*.

Voor het sporadische gebruik van Vensters VO kunnen twee redenen worden aangewezen. Schoolmedewerkers gebruiken de website nauwelijks omdat zij het idee hebben dat er heel weinig op het SchoolVenster wordt gekeken door bezoekers zoals ouders en leerlingen. Bovendien wordt het ManagementVenster van Vensters VO weinig geraadpleegd omdat alle schoolmedewerkers al gebruik maken van eigen administratieprogramma's die sneller en accurater schoolgegevens aanleveren. Het specifieke voordeel van Venster VO ten opzichte van de andere programma's is enkel de benchmarkoptie in het ManagementVenster die als enige een representatief beeld kan geven van de schoolprestaties ten opzichte van het landelijk gemiddelde doordat alle scholen in het voortgezet onderwijs daaraan meedoen.

Op basis van de bevindingen wordt aan Schoolinfo een tweetal aanbevelingen gedaan om Vensters VO meer potentie te geven. Ten eerste wordt aangeraden de doelgroep van Vensters VO beter in beeld te krijgen, zodat er beter en gericht gecommuniceerd kan worden over de website. De website moet meer onder de aandacht gebracht worden bij ouders, leerlingen en de schoolleiders. Als tweede aanbeveling moet de website meer daadkracht en duidelijkheid krijgen door de twintig indicatoren die nu vaak voor verwarring zorgen, terug te brengen naar de vier hoofdindicatoren waar de inspectie op stuur (slagingspercentages, verschil CE-SE cijfers, de doorstroom en tevredenheidsenquête), zodat de website weer aantrekkelijk wordt.

Inhoud

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1 Theoretische deelvragen:	10
1.2 Empirische deelvragen:	10
1.3 Maatschappelijke relevantie	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	12
2. Contextueel kader van het voortgezet onderwijs	13
2.1 Vensters VO	13
2.2 Opbrengstgericht werken in de onderwijssector	14
3. Theoretisch kader	16
Toelichting Conceptueel Model	16
3.1 Transparantie binnen het onderwijs	17
Transparantie gedefinieerd	17
Externe en interne transparantie	18
Conclusie.....	20
3.2 Prestatiemanagement.....	20
Doelen prestatie management.....	21
Manipulatie en perverse effecten van prestatie meting	22
Conclusie.....	23
3.3 Onderwijskwaliteit	24
Conclusie.....	26
3.4 De bijdrage van transparantie aan de onderwijskwaliteit.....	27
Verbinding in de praktijk.....	29
4. Methodologie	31
4.1 Onderzoeksmethode	31
4.2 Selectie van de onderzoekseenheden	31
4.3 Operationalisering kernconcepten aan de hand van de topiclijst.....	34
4.4 Data analyse	34
4.5 kwaliteitscriteria	36
5. Resultaten en bevindingen.....	37
5.1 Deelvraag 1	38
Etalagefunctie.....	38

Benchmarkfunctie	39
Beleidsfunctie.....	40
Conclusie en analyse deelvraag 1	42
5.2 Deelvraag 2	44
Bevorderende rol	44
Belemmerende rol	45
Pragmatische rol	46
Conclusie en analyse deelvraag 2	48
6. Conclusie.....	50
Theoretische concepten in breder perspectief	50
Maatschappelijke relevantie	52
7. Aanbevelingen voor Stichting Schoolinfo	53
8. Discussie	55
Bijgestelde blik.....	55
Methodologie	55
Externe Validatie.....	56
Reflectie	57
Vervolgonderzoek	57
9. Literatuurlijst.....	58
10. Bijlagen.....	62
10.1 Topiclijst	62

1. Inleiding

“Het begon met verantwoording, maar langzamerhand heeft het intern binnen de scholen natuurlijk ook geleid tot een kwaliteitsslag”

-Jessica van Dam, toenmalig communicatieadviseur van Vensters voor Verantwoording (Vensters voor Verantwoording, 2012, p.43).

Organisaties in de publieke sector worden geconfronteerd met een brede maatschappelijke ontwikkeling waarin het belang van transparantie van publieke en semipublieke organisaties steeds belangrijker wordt. Steeds vaker moeten cijfermatige resultaten transparant worden gemaakt voor het publiek omdat burgers kritischer zijn geworden over de besteding van belastinggelden door publieke organisaties (Grimmelikhuijsen, 2012; Noordegraaf, 2004, p.57). Het idee achter het transparant maken van publieke gegevens is dat het burgers, maar ook de eigen organisaties zelf, inzage geeft in het functioneren van publieke instellingen. Dit is nodig om het vertrouwen van burgers als ‘klanten’ te behouden (Grimmelikhuijsen, 2012), maar verschaft ook een goed beeld over de positie die een organisatie in een bepaalde branche inneemt.

Om mee te gaan in de ontwikkeling van transparantie en tegelijkertijd een alternatief te bieden tegen de gepubliceerde ranglijsten heeft de VO-raad in 2010 het product Vensters VO opgezet (voorheen Vensters voor Verantwoording), waarbij alle cijfermatige informatie over scholen voor het voortgezet onderwijs verzameld en inzichtelijk wordt gemaakt in één systeem (Vensters VO, 2014). Stichting Schoolinfo faciliteert de website in samenwerking met de middelbare scholen. Het doel is om scholen en schoolbesturen professioneler en opbrengstgerichter te laten werken en kan ook worden gebruikt om verantwoording af te leggen aan belanghebbenden (Schoolinfo, 2014). Doordat alle schoolinformatie op de website gegeven is, kunnen resultaten naast elkaar worden gelegd en vergeleken worden met landelijke gemiddelden. Bovendien kunnen scholen een toelichting geven op de gepubliceerde cijfers, waardoor de cijfers in een context worden geplaatst en beter begrepen kunnen worden (Vensters VO, 2014).

Maar voordat cijfermatige gegevens van een school geladen en transparant gemaakt kunnen worden op de website van Vensters VO, moeten eerst de gegevens verzameld worden. Een hulpmiddel voor het verzamelen en meetbaar maken van gegevens is het gebruik maken van prestatie management. Prestatie management is een managementtechniek afkomstig uit de private sector en heeft sinds de jaren negentig door de ‘Reinventing Government’-trend (Osbourne & Gaebler, 1992) aan populariteit gewonnen in de publieke sector. Prestatie management gaat ervanuit dat ook publieke organisaties producten en diensten leveren die gemeten kunnen worden (De Bruijn, 2007, p. 3). Het doorvoeren van prestatie management leidt ertoe dat schoolbesturen sterk gaan sturen op het behalen van wenselijke resultaten en prestaties (Korsten, 2007, p.2), iets wat vaak positief uitpakt maar soms ook negatieve gevolgen kan hebben. Zo kan transparantie in het voortgezet onderwijs leiden tot concurrentie tussen scholen, waardoor zij zich genoodzaakt kunnen voelen om hun

onderwijsprestaties te gaan verbeteren (Van Petegem e.a., 2005, pp.46-48; Meijer, 2009, p.263). Maar transparantie en de eventuele concurrentie kunnen ook leiden tot manipulatieve en perverse effecten binnen scholen. Bovendien is het ook nog niet duidelijk óf en hoe het gebruik van transparantie door middel van Vensters VO uiteindelijk zal leiden tot een kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen hoe schoolmedewerkers waaronder rectoren, directieleden en beleidsmedewerkers, gebruik maken van de informatiegegevens van de website Vensters VO om de kwaliteit van het geboden onderwijs op school te verbeteren. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

“In hoeverre en op welke manier wordt door schoolmedewerkers gebruik gemaakt van de verstrekte prestatie-informatie op Vensters VO ter bevordering van de onderwijskwaliteit van de eigen school?”

Deze onderzoeksvraag kan beantwoord worden aan de hand van verschillende deelvragen. Er wordt een onderscheidt gemaakt tussen theoretische en empirische deelvragen.

1.1 Theoretische deelvragen:

- 1. Hoe krijgt transparantie vorm binnen het onderwijs?*
- 2. Hoe wordt door schoolmedewerkers gebruik gemaakt van prestatie management binnen het voortgezet onderwijs?*

In deze deelvraag zal worden uitgelicht hoe schoolmanagers kunnen sturen op prestatie uitkomsten en wat mogelijke positieve en negatieve, perverse effecten hiervan zijn.

- 3. Wat wordt bedoeld met onderwijskwaliteit?*

Deze vraag dient ervoor om het begrip ‘onderwijskwaliteit’ af te bakenen zodat de lezer weet wat er in het kader van dit onderzoek precies met onderwijskwaliteit bedoeld wordt.

- 4. In hoeverre draagt het gebruik van transparantie bij aan de onderwijskwaliteit?*

Deze afsluitende conceptuele vraag zal als theoretische samenvatting dienen om bovenstaande literatuur kort met elkaar in verband te brengen.

1.2 Empirische deelvragen:

- 1. Hoe wordt Vensters VO gebruikt door schoolmedewerkers in het voortgezet onderwijs?*
- 2. Welke rol zien schoolmedewerkers weggelegd voor Vensters VO voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs?*

Het onderzoek spitst zich toe op het gebruik van de website Vensters VO, waardoor de totstandkoming van de website en het proces van informatievergaring hier buiten beschouwing gelaten wordt. Verder wordt enkel gekeken naar het gebruik van de website door schoolmedewerkers ter bevordering van de onderwijskwaliteit. Overige gebruikersgroepen worden hier buiten beschouwing gelaten.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het gegeven dat stichting Schoolinfo als initiatief van de PO- en de VO-Raad financieel mogelijk wordt gemaakt door het ministerie van OCW, geeft aan dat de overheid veel belang hecht aan de uitvoering van het project wat stuurt op het brengen van transparantie in de onderwijssector. In het sectorakkoord 2014-2017 wordt benadrukt dat transparantie een cruciale voorwaarde is voor horizontale verantwoording en dat de VO-sector de verantwoording neemt voor een compleet, toegankelijk en betrouwbaar Vensters VO waar alle scholen aan mee doen (OCW & VO-raad, 2014, p.26). Bovendien blijkt uit het sectorakkoord dat het ministerie van OCW en de VO-raad sterk gaan sturen op opbrengstgericht werken, met het streven dat alle scholen uit het voortgezet onderwijs in 2020 verplicht vormen van prestatie management moeten inzetten om opbrengstgericht te werken (OCW & VO-raad, 2014, p.27). De relatie tussen transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit neemt dus een belangrijke plek in op de politieke agenda van de VO sector.

Echter uit het onderwijsverslag van de Inspectie (2013) blijkt dat de sturing op basisvaardigheden en basiskwaliteit door middel van prestatie management en prestatie sturing niet automatisch leidt tot kwaliteitsverbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Het aantal zwakke scholen is echter gedaald, maar verdere kwaliteitsverbetering lijkt te stagneren. Vooral scholen die al aan de maatstaven voor de basiskwaliteit voldeden, verbeteren zich nauwelijks: niet in het onderwijsproces, de toetsscores, rendementen, examenresultaten en slaagpercentages (Inspectie van het Onderwijs, 2013; Onderwijsraad, 2013, p.27). Een duidelijke verklaring voor deze stagnatie wordt niet gegeven, waardoor het zeer interessant is om te onderzoeken hoe scholen en schoolbesturen de informatiegegevens gebruiken die door middel van prestatie management tot stand gekomen zijn en op sites als Vensters VO zijn geopenbaard.

Ook gekeken vanuit het perspectief van Schoolinfo is het zeer relevant te onderzoeken hoe en zelfs óf verschillende scholen de informatiegegevens van het project Vensters VO precies gebruiken ter bevordering van de eigen onderwijskwaliteit. Stichting Schoolinfo verzorgt en ontwerpt namelijk de website Vensters VO en kan met de gebruiksinformatie haar website zo nodig aanpassen om het gebruiksgemak en gebruiksfrequentie te verhogen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat er een link wordt gelegd tussen de grote begrippen transparantie en onderwijskwaliteit, aangevlogen vanuit de gedachte dat er een bepaald sturingsmechanisme nodig is, namelijk prestatie management, waardoor er meetbare resultaten te verkrijgen zijn in een publieke organisatie. In die gedachtegang is er dus eerst een vorm van prestatie management nodig voordat gegevens transparant gemaakt kunnen worden en er onderzocht kan worden hoe dat samenhangt met de onderwijskwaliteit.

In de literatuur zijn veel wetenschappers echter sceptisch over de invoering van prestatie management door de verschillende effecten die het kan opleveren (zie bv. Smith 1995; Van Thiel & Leeuw 2002; Wilson e.a. 2006; Behn 2003; De Bruijn 2007). Ook is er

een normatief debat gaande over de vraag of de introductie van concurrentie in het onderwijs aan de hand van transparantieprojecten als Vensters VO wel een goede ontwikkeling is en wat de gevolgen daarvan zijn. Zo is er een spanning te zien tussen de samenwerking en de tendens om van elkaar te leren van scholen enerzijds tegenover een aanwakkerende concurrentie en geslotenheid anderzijds (Braadbaart & Yusnandarshah, 2008, p. 429). Het gebruik van Vensters VO door schoolmedewerkers is kortom erg interessant om te onderzoeken omdat bij het openbaren van cijfermatige gegevens in het voortgezet onderwijs verschillende spanningen uit de literatuur komen kijken. De perverse effecten van prestatie management, het concurrentievraagstuk in het onderwijs waar de meningen sterk over verdeeld zijn en de vraag of het gebruik van transparantie bijdraagt aan kwaliteitsverbetering.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee schetst het contextuele kader van de onderwijssetting en de rol van stichting Schoolinfo daarin. Hoofdstuk drie geeft een beschouwing van de leidende discourses over transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit in de literatuur, waardoor er antwoord wordt gegeven op de conceptuele deelvragen. Hoofdstuk vier verantwoordt de gebruikte methoden en technieken en bespreekt de operationalisering. Vervolgens presenteert en analyseert hoofdstuk vijf de bevindingen van het onderzoek waardoor er antwoord kan worden gegeven op de empirische deelvragen. In het concluderende hoofdstuk zes wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag, waarna hoofdstuk zeven aanbevelingen doet over het gebruik van Vensters VO, specifiek gericht voor Schoolinfo. Het onderzoek wordt afgesloten door een discussie in hoofdstuk acht.

2. Contextueel kader van het voortgezet onderwijs

Dit hoofdstuk zal de grote recente ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs kort belichten waardoor het onderzoek in context geplaatst kan worden en meer betekenis krijgt. Allereerst wordt er stilgestaan bij de uitvoeringsinstantie Stichting Schoolinfo. Daarna wordt kort besproken wat het project Vensters VO tot nu toe heeft bereikt overlopend in de recente ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs volgens een adviesrapport van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2013a).

2.1 Vensters VO

Zoals in de inleiding al is beschreven staat in dit onderzoek het gebruik van de website Vensters VO door schoolbesturen centraal. Vensters VO is gestart als project door de VO-Raad in 2008 en is sinds 1 januari 2012 geen project meer, maar overgedragen aan Stichting Schoolinfo (Schoolinfo, 2014b). Stichting Schoolinfo is een gezamenlijk initiatief van de PO- en de VO-raad en wordt medemogelijk gemaakt door het ministerie van OCW. De stichting ontwikkelt informatieproducten voor, en vooral in samenwerking met het primair en voortgezet onderwijs en ketenpartners (Schoolinfo, 2014).

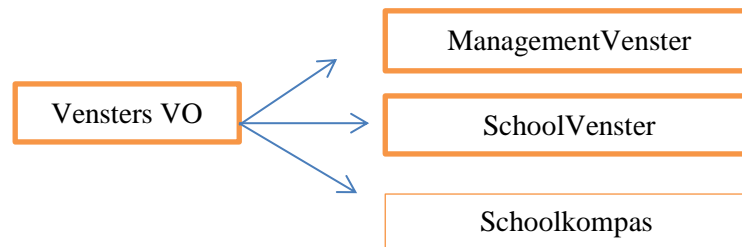
Vensters VO verzamelt dus alle cijfermatige informatie over middelbare scholen in één systeem (Vensters VO, 2014). Die informatie is afkomstig van DUO, de Onderwijsinspectie en van de scholen zelf, waardoor scholen een toelichting kunnen geven bij de cijfermatige gegevens zodat er betrouwbare en complete informatie wordt vrijgegeven. Dit is van belang omdat scholen op die manier de regie over de verantwoording van hun eigen resultaten kunnen behouden en zich kunnen afzetten tegen de gepubliceerde cijferlijsten van Trouw, Elsevier en de Dronkerslijsten van de Volkskrant (Schoolinfo, 2014b).

Dagblad Trouw publiceerde namelijk als eerste in 1997 alle examen- en doorstroomgegevens van alle scholen in het voortgezet onderwijs van Nederland. Trouw had die gegevens van de inspectie in handen gekregen via de rechter door een beroep te doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur. De publicatie maakte veel los bij de scholen, omdat zij vonden dat de lijsten geen objectief beeld toonden van de onderwijskwaliteit. Toch kan die eerste publicatie door Trouw gezien worden als startpunt van een transparantiebeweging in de onderwijssector (Karsten e.a., 2001, p. 2).

Door gebruik te maken van Vensters VO kunnen scholen zichzelf presenteren zoals ze door de buitenwereld gezien willen worden en voelen ze zich toch eigenaar over de cijfers. Dat leidde tot een hoge vrijwillige deelname aan Vensters VO van 95 procent van alle scholen in het voortgezet onderwijs (Schoolinfo, 2014b). Uit onderzoek van de VO-raad en Schoolinfo blijkt bovendien dat Vensters VO heeft gezorgd voor een positieve impuls voor het imago van de scholen en de onderwijssector van het voortgezet onderwijs. Een andere bijkomstigheid is dat de websites transparante informatie leveren die schoolbesturen kunnen gebruiken in gesprek met belanghebbenden, en biedt Vensters VO meer inzicht in de onderwijskwaliteit door de landelijke benchmark met twintig standaard indicatoren (Schoolinfo, 2014b).

Vensters VO bestaat uit drie verschillende websites die elk hun eigen doelgroep dienen. In dit onderzoek wordt voor het gemak gesproken over Vensters VO, terwijl er eigenlijk maar twee onderdelen van het systeem onderzocht worden in het gebruik, te weten het ManagementVenster en het SchoolVenster.

Figuur 1: De verschillende vensters die onder de website van Vensters VO vallen.



Bron: Vensters VO, 2014.

Het ManagementVenster is speciaal ontwikkeld en enkel zichtbaar voor het schoolmanagement en de schoolbesturen. Daarin kan dieper ingezoomd worden op de eigen schoolprestaties en wordt door middel van percentielscores aangegeven hoe de school presteert ten opzichte van vergelijkbare scholen, het zogeheten uitvoeren van een benchmark (Vensters VO, 2014).

Het ManagementVenster is door de beperkte openbaarheid een vorm van intern gebruik van transparantie, waar mensen van buitenaf niet bij kunnen. Belanghebbenden van buitenaf kunnen wél in het SchoolVenster. Het SchoolVenster dient als etalage van de school waar ouders, leerlingen en andere belanghebbenden cijfermatige informatie over de school kunnen opzoeken. Het SchoolVenster biedt door haar openbare karakter dus een mogelijkheid voor horizontale verantwoording naar ouders en leerlingen toe. Door het standaard format van de twintig indicatoren kunnen scholen door belanghebbenden goed met elkaar worden vergeleken.

De resterende website ‘Schoolkompas’ is speciaal gericht op kinderen van groep acht door hen en hun ouders hulp te bieden met de keuze voor een middelbare school. Het schoolkompas wordt in dit onderzoek niet meegenomen (Schoolinfo, 2014b).

2.2 Opbrengstgericht werken in de onderwijssector

In de afgelopen vier jaar was er in de Nederlandse politiek veel aandacht voor het verhogen van de gemeten prestaties in het onderwijs, voornamelijk voor de vakken Nederlands en Wiskunde. Bovendien hadden de verschillende heersende coalities allen de ambitie om tot de top vijf van meest concurrerende kenniseconomieën ter wereld te behoren (Onderwijsraad, 2013a, p.13). Ook in de onderwijssector heerst de ambitie om het Nederlandse onderwijs te laten behoren tot de top vijf van de wereld. In de VO-investeringsagenda van 2011-2015 geven scholen aan dat zij slimmer en doelmatiger willen werken zodat zij meer maatwerk kunnen bieden waardoor ze beter aansluiten bij de behoefte van leerlingen (VO-raad & AOC Raad, 2011, p. 13).

Door de hoge ambities uit de politiek en de sector zelf krijgt opbrengstgericht werken steeds meer nadruk in het onderwijs. Zo blijkt uit het sectorakkoord van 2014-2017 dat het ministerie van OCW en de VO-raad sterk gaan sturen op opbrengstgericht werken, met het streven dat alle scholen uit het voortgezet onderwijs in 2020 verplicht vormen van prestatie management moeten inzetten om opbrengstgericht te werken (OCW & VO-raad, 2014, p.27). Vensters VO kan daarbij helpen doordat de website de schoolprestaties transparant en inzichtelijk maakt en via de benchmark scholen de optie geeft om de eigen prestaties te vergelijken met die van vergelijkbare scholen in Nederland. Door die benchmark kunnen scholen zelf sneller nagaan of de geboden onderwijskwaliteit van de eigen school hoog genoeg is. Als dat niet het geval is kunnen scholen door middel van Vensters VO sneller bijsturen door hun schoolbeleid aan te passen om toch die hogere resultaten nog te kunnen behalen.

Geconcludeerd kan worden dat Vensters VO dus een dubbele werking heeft in het onderwijs. Door middel van het transparant maken van schoolgegevens in het SchoolVenster draagt Vensters VO bij aan de horizontale verantwoording naar ouders, leerlingen en belanghebbenden. Door middel van de gegevens uit het ManagementVenster kan worden teruggekeken op eerder behaalde resultaten en wordt zichtbaar hoe de school presteert ten opzichte van andere scholen in de benchmark. Deze gegevens helpen het schoolmanagement bij het prestatiegericht werken, omdat het management nu gericht schoolbeleid kan opstellen waardoor hogere resultaten kunnen worden behaald.

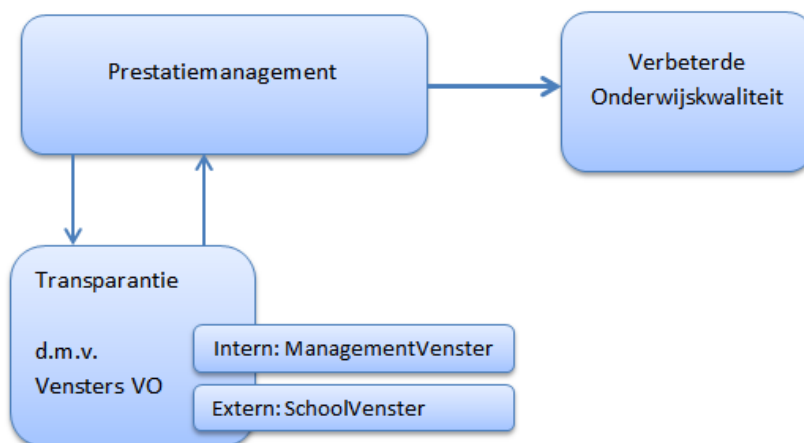
3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de drie kernconcepten transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit aan de hand van de literatuur uiteengezet. Getracht wordt de drie concepten met elkaar te verbinden door antwoord te geven op de theoretische deelvragen, met als doel de betekenis van de concepten voor dit specifieke onderzoek te verduidelijken.

Het is in wetenschappelijk onderzoek gebruikelijk om de relatie tussen de kernconcepten weer te geven in een conceptueel model. In dit hoofdstuk wordt ook een model gepresenteerd zoals dat in dit onderzoek wordt aangenomen, echter illustreert dat model slechts één van de mogelijke verhoudingen tussen transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit. De concepten lopen gemakkelijk in elkaar over en worden in de wetenschappelijke literatuur veel door elkaar gebruikt (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, pp.365-367).

Zoals in de inleiding al is beschreven gaat dit onderzoek over de brede trend waarin gegevens transparant gemaakt worden in de publieke sector, in dit geval in het voortgezet onderwijs. Uit literatuuronderzoek blijkt dat transparantie vaak wordt gebruikt om inzicht te geven in het functioneren van een organisatie. Maar dat inzicht krijgt men pas door vanuit een bepaalde managementstrategie naar de geopenbaarde gegevens te kijken. In dit onderzoek wordt het perspectief van prestatie management aangehouden van waaruit de relatie tussen transparantie, in dit geval dus het gebruik van Vensters VO, en kwaliteitsverbetering onderzocht kan worden.

Figuur 3.1: Conceptueel model



*Bron: eigen materiaal,
2014.*

Toelichting Conceptueel Model

De tweezijdige pijlen in het model laten zien dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen prestatie management en transparantie. Beide begrippen zijn veelomvattend en het zou te

simplistisch zijn om één van de twee begrippen voorop te stellen als ‘oorzaak’ en de ander als ‘gevolg’.

Dit komt voornamelijk doordat prestatie management als strategie cyclisch, dus op meerdere momenten, kan worden ingezet. Prestatie management kan in het begin helpen processen meetbaar te maken, waardoor die processen transparant kunnen worden gemaakt via Vensters VO. Zoals in hoofdstuk twee is uitgelegd bestaat Vensters VO uit verschillende onderdelen, waarvan in dit onderzoek twee worden bekeken te weten het SchoolVenster en het ManagementVenster. Om dit onderzoek begrijpelijk en aantrekkelijk te houden is ervoor gekozen om ze samen te bespreken als Vensters VO.

Maar hoezeer ook naar transparantie gestreefd wordt, transparantie zelf is geen actor. Er moet een managementstrategie aan te pas komen om de verzamelde gegevens te laten spreken, om de cijfers inzicht te laten geven binnen het onderwijs. Prestatie management is zo’n strategie die kan helpen bepalen welke stappen genomen moeten worden om nog hogere cijfers te krijgen volgende keer, zodat de hoogst haalbare kwaliteit bereikt kan worden. Prestatie management kan dus ook als instrument worden ingezet nádat gegevens transparant zijn gemaakt, hetgeen de relatie tussen beide concepten zo ingewikkeld maakt.

Het uiteindelijke doel van het toepassen van prestatie management in het onderwijs is het bereiken van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het model laat zien dat transparantie kan bijdragen om die kwaliteitsverbetering te bereiken. De crux van het onderzoek zit in de vraag *hoe* het gebruik van transparantie door middel van Vensters VO kan bijdragen aan die kwaliteitsverbetering. In de onderstaande paragrafen wordt dit nader uitgewerkt door aan de hand van de literatuur de werking van het model te illustreren.

3.1 Transparantie binnen het onderwijs

Het overkoepelende kernconcept van dit onderzoek is transparantie. De trend van transparantie is ontstaan rond de jaren tachtig van de twintigste eeuw, toen de overheid wel moest inspelen en toegeven aan haar ‘eigenwijze burgers’ (Noordegraaf, 2004, p.56), door hervormingen door te voeren gebaseerd op de New Public Management stroming. De NPM-gedachte dreef de overheid ertoe strak te regeren om de turbulentie, risico’s en ambiguïteit van de moderne samenleving onder de duim te houden door strenge controles uit te voeren op de prestaties van publieke organisaties. De overheid moest dus sneller, efficiënter en transparanter gaan werken om op die manier meer in te kunnen spelen op de vraag van de burger en de burger inzicht te geven in het functioneren van organisaties (Noordegraaf, 2004).

Transparantie gedefinieerd

Er worden verschillende definities gehanteerd van het begrip transparantie. Den Boer (1998) beschrijft transparantie als ‘de mogelijkheid om duidelijk door de ramen van een institutie te kunnen kijken’ (Den Boer, 1998, 105). Meijer (2009) geeft aan dat transparantie gaat over het algemene idee dat zich achter de gordijnen processen afspelen die pas na het wegschuiven van de gordijnen zichtbaar zijn en onderzocht kunnen worden (Meijer, 2009, p.258). Cornelia Mosers definitie komt daarmee overeen. Moser (2001) stelt namelijk dat transparantie het openstellen is van werkprocessen die niet meteen zichtbaar zijn voor mensen die niet direct betrokken zijn bij de organisatie teneinde de goede werking van de organisatie te

demonstreren (Moser, 2001, p.3). Bovens en Schillemans (2009) definiëren transparantie in de publieke sector als ‘*de mogelijkheid om informatie te krijgen over gedrag, besluitvorming, beleid en prestaties van bestuurders, politici, ambtenaren en publieke organisaties*’ (Bovens & Schillemans, 2009, p. 207). Zij benadrukken de woordkeuze voor ‘mogelijkheid’, omdat transparantie niet benut hoeft te worden. Een organisatie kan transparant zijn, ook al wordt de informatie die openbaar is gemaakt door niemand gebruikt (Bovens & Schillemans, 2009, p. 207). Grimmelikhuijsen (2012), merkt op dat de meest gehanteerde definities van transparantie elementen bevatten die de procedures, het functioneren en de geleverde prestaties van een organisatie blootleggen, wat het mogelijk maakt dat buitenstaanders de activiteiten en besluitvormingsprocessen die intern plaatsvinden kunnen controleren en volgen (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 54). Grimmelikhuijsen geeft de volgende definitie van transparantie:

“Transparency is the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organisation” (Grimmelikhuijsen, 2012, p.55).

In dit onderzoek wordt de definitie van Grimmelikhuijsen aangehouden, omdat die scherper en nauwkeuriger gedefinieerd is dan die van Den Boer (1998), Meijer (2009) en Bovens & Schillemans (2009), maar ook weer niet te veel invult zoals Mosers definitie doet (2001) door te stellen dat het openbaren van organisatie-informatie enkel gebeurt om de goede werking van de organisatie te demonstreren (Moser, 2001, 3). In het geval van transparantie door middel van Vensters VO gaat het om het tonen van cijfermatige gegevens afkomstig van de organisatie waaruit door interne en externe actoren kan worden afgeleid hoe de organisatie ervoor staat. Dat kan dus ook betekenen dat er cijfers bij staan die voor de school onvoordelig zijn.

Externe en interne transparantie

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne transparantie en het gebruik daarvan. Zo doelt De Bruijn (2007) met de externe functie van transparante op het feit dat het openbaren van informatie kan bijdragen aan de horizontale verantwoordingsfunctie van publieke instellingen naar burgers toe (De Bruijn, 2007, p.9). Deze externe transparantie speelt dus in op de trend dat burgers steeds kritischer zijn geworden over hoe belastinggeld wordt besteed en dat zij zich sneller uitspreken als zij het niet met publieke instanties eens zijn (Noordegraaf, 2004, p.57). Ook Van Petegem e.a. (2005) halen de externe functie aan bij hun opsomming van redenen om transparantie na te streven. Zo stellen zij dat scholen deels gefinancierd worden door de overheid, waardoor de burger als belastingbetaler het recht heeft om inzage te hebben in hoe het budget wordt gespendeerd en wat er in een organisatie speelt. Scholen zijn verplicht om verantwoording af te leggen over de wijze waarop het overheidsgeld wordt gespendeerd (Van Petegem e.a., 2005, pp.46-47). Die externe functie van transparantie voor de horizontale verantwoording komt in Vensters VO tot uiting in het SchoolVenster waar mensen van buiten de organisatie allerlei informatie over de scholen kunnen terugvinden.

Maar zoals eerder genoemd werd bestaat Vensters VO ook uit het ManagementVenster dat zich voornamelijk richt op intern gebruik van transparantie. Interne transparantie wordt door De Bruijn (2007) omschreven als het binnen een organisatie helder krijgen en vaststellen wat precies de producten en diensten zijn die de organisatie levert en het stellen en behalen van prestatiedoelen. Pas als de producten en doelen helder zijn en de prestaties zichtbaar, kan een organisatie zien hoe zij zich kan verbeteren ten opzichte van vorige prestaties (De Bruijn, 2007, p.9). Interne transparantie verschaft scholen op die manier informatie over hun eigen functioneren zodat het schoolmanagement de school en de kwaliteit van het onderwijs kan verbeteren (Van Petegem e.a., 2005, pp.46-47).

De hierboven gegeven definities en vormen van transparantie benadrukken vooral voordelen van het gebruik van transparantie, zoals de horizontale verantwoording en het inzichtelijk maken van de prestaties van de eigen organisatie waardoor verbeterpunten aan het licht komen. Maar er bestaat ook een kritische stroming over het gebruik transparantie binnen de literatuur. Veel auteurs hebben werk gepubliceerd waarin zij zich uiten over de mogelijk negatieve consequenties van het openbaren van publieke gegevens. Zo schuilt er volgens Van Petegem e.a. (2005) vaak een 'verborgen agenda' achter transparantie. Het publiceren van schooldata kan namelijk een marktmechanisme creëren waardoor concurrentie zal ontstaan tussen de verschillende scholen (Van Petegem e.a., 2005, pp. 47-48). Deze concurrentie wordt door hen als 'verborgen agenda' benoemd, omdat het geen expliciet doel is van transparantie maar meer een gevolg. Als scholen zich geneigd gaan voelen om hun onderwijsprestaties te gaan verbeteren door de concurrentie tussen scholen, is dat dus een indirect gevolg van transparantie (Meijer, 2009, p.263).

Bovendien kan het openbaren van informatie de ongelijkheid in het onderwijs vergroten, juist terwijl transparantie vaak wordt ingezet als instrument om te streven naar gelijkheid door het openbaar maken van alle publieke organisatiegegevens (Van de Walle & Roberts, 2008, p.11). Van Petegem e.a. (2005) bevestigen die gedachte door te stellen dat door het kunnen vergelijken van scholen de verschillen tussen scholen nu nog beter en sneller zichtbaar worden, wat zal leiden tot meer ongelijkheid en een polarisering tussen scholen (Van Petegem e.a., 2005, p.51).

Van de Walle en Roberts zijn van mening dat gegevens niet transparant worden gemaakt vanwege de externe reden van verantwoording of de meer interne reden van de verbetering van het onderwijs. Gegevens transparant maken is volgens hen enkel bedoeld om een schijn van controle en beheersing te creëren in complexe omgevingen (Van de Walle & Roberts, 2008, p.11). Bij het transparant maken van onderwijsopbrengsten gaat het vaak om een versimpelde, gestandaardiseerde weergave van de realiteit. De gegevens komen soms los te staan van de context waarin zij functioneerden en verliezen zo hun inhoud en waarde. Power (1997) spreekt van 'decoupling' van cijfers met de realiteit (Power, 1997). Meijer heeft het over een 'separate reality' die door het openbaren van publieke prestatie-informatie wordt gevormd doordat de geopenbaarde informatie niet meer representatief is voor de organisatie waarvan de informatie afkomstig is (Meijer, 2009, p.264). Van echte beheersing is dan dus niet meer sprake omdat de interne processen gewoon doorlopen terwijl de transparant gemaakte prestatiecijfers betekenisloos zijn gepubliceerd.

Conclusie

Aan de hand van deze paragraaf kan antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag: hoe krijgt transparantie vorm binnen het onderwijs? In het onderwijs kan transparantie het best worden omgeschreven door de definitie die is gegeven door Grimmelikhuijsen (2012), waarbij het gaat om de beschikbaarheid van interne cijfermatige schoolinformatie voor buitenstaanders, zodat zij inzage kunnen hebben in het functioneren en de kwaliteit van de school.

Scholen maken gebruik van zowel externe als interne transparantie. Het gebruik van externe transparantie via het SchoolVenster van Vensters VO is van belang voor de horizontale verantwoording van een school, omdat zij als publieke instelling wordt bekostigd met belastinggelden. Interne transparantie wordt gebruikt via het ManagementVenster van Vensters VO om inzicht te krijgen in het functioneren van de eigen school, maar ook om te zien welke positie zij inneemt binnen de mogelijk concurrerende onderwijssector.

Het overzichtelijk maken van interne processen en prestaties van scholen kan orde scheppen in een turbulente sociale omgeving maar schept ook orde binnen de onderwijsinstellingen (Van de Walle & Roberts, 2008, p.14). Al is het vaak moeilijk om orde te brengen en grip te krijgen op de onderwijskwaliteit van scholen, omdat de schoolleiding op veel vlakken tegelijk moet sturen om te kunnen voldoen aan de vele verschillende kwaliteitseisen van buitenaf (Van de Walle & Roberts, 2008, pp.12,14). Precies om die reden worden prestatiesystemen en productiedoelstellingen ingezet als middel om vat te krijgen op de kwaliteit van scholen. Steeds meer scholen gaan doen aan prestatie management. Naar afspraak uit het sectorakkoord voor 2014-2017 moeten zelfs alle scholen in het voortgezet onderwijs in 2020 opbrengstgericht werken en moeten zij dus verplicht vormen van prestatie management inzetten (OCW & VO-raad, 2014, p.27). De volgende paragraaf gaat dieper in op prestatie management.

3.2 Prestatiemanagement

De afsluiting van de voorgaande paragraaf schetst opnieuw een beeld van de complexe verhouding tussen transparantie en prestatie management. In de huidige samenleving vol mondige burgers en andere stakeholders worden scholen als het ware gedwongen om aan te tonen dat er binnen de school gepresteerd wordt (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 367). Scholen moeten daarom transparant worden en de VO-raad heeft daarbij geholpen door het initiatief te nemen om Vensters VO op te zetten. Vensters VO fungeert als een soort 'dashboard, een totaalsysteem dat door leidinggevenden wordt gebruikt om de bestuurbaarheid van de school te verbeteren teneinde een optimale onderwijskwaliteit na te streven (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p.366). Transparantie, ofwel het dashboard, wordt op die manier door het gebruik verder getild dan alleen de functie van het openbaren, zij moet ook inzicht bieden in hoe er aan de kwaliteit gewerkt kan worden. Dat inzicht wordt verkregen door middel van sturingsmechanismen als prestatie management. Prestatie management bouwt zo dus voort op transparant gemaakte gegevens.

Het gedachtegoed dat achter prestatie management schuilt gaat ervanuit dat een professionele organisatie zijn eigen prestatiedoelen opstelt en daar prestatie-indicatoren bij ontwerpt die de prestaties kunnen meten. Na een bepaalde tijd kan aan de hand van de indicatoren gemeten worden of de prestatiedoelen gehaald zijn of niet (De Bruijn, 2007, p.7). Pas als een school haar managementstrategieën zo heeft aangepast dat zij actief is gaan sturen op output, in dit geval het leveren van prestaties en het halen van slagingspercentages, is er dus sprake van prestatie management (De Bruijn, 2007, p.8).

In de onderwijspraktijk wordt prestatie management vaak vormgegeven door de ‘*PDCA-cycle*’ ofwel de Plan-Do-Check-Act-cyclus die aanzet tot verbetering in organisaties doordat het model zich houdt aan een duidelijke volgorde waardoor het gemakkelijk is toe te passen (Moen & Norman, 2006, p.10). De methode was ontworpen door Walter Shewhart in 1939, maar werd uitgebreid en gemoderniseerd door Deming in 1950 waardoor er ook vaak over het ‘*Deming wheel*’ werd gesproken (Moen & Norman, 2006, p.1). De ‘check’ in de cyclus wordt ook vaak vervangen voor ‘learn’, omdat de gedachte is dat er in een organisatie niet alleen gecontroleerd moet worden of aan de gestelde eisen is voldaan, maar ook dat men ervan moet leren (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p.265).

Doelen prestatie management

Prestatie management werd overgenomen in de publieke sector omdat het een succesvolle methode bleek te zijn in de private sector. In de literatuur worden verschillende functies aangehaald die prestatie management kan vervullen in het onderwijs.

Zo zorgt prestatie management volgens De Bruijn (2007) voor transparantie en verantwoording doordat middelbare scholen nu kunnen aantonen wat voor producten en diensten zij precies leveren en welke kosten daaraan verbonden zijn (De Bruijn, 2007, p.8). Bovendien kunnen scholen doordat zij via prestatie metingen transparant geworden zijn sneller door politici en hogere overheden tot verantwoording worden geroepen (Osbourne & Plastrik, 2000). Ook kunnen prestatie metingen de burgers en klanten helpen het voortgezet onderwijs te beoordelen op zijn waarde. Nadat schoolgegevens gemeten zijn en er een uitkomst is kan immers beoordeeld worden of de school naar behoefte heeft gepresteerd (De Bruijn, 2007, p. 8; Osbourne & Plastrik 2000, p.247). Het oordelen over prestatie management kan op die manier leiden tot negatieve of positieve consequenties vanwege het behalen of niet behalen van bepaalde prestaties, het ‘sanctionerende doel’ van De Bruijn, uitgevoerd door de Onderwijsinspectie, waarbij scholen sancties opgelegd kunnen krijgen in de vorm van strenger toezicht wegens het niet halen van de prestatie targets (De Bruijn, 2007, p.8).

Prestatie management dient volgens De Bruijn (2007) ook een leerproces. Door het zien van de eigen schoolresultaten kan de schoolleiding erachter komen waar zij staat en wat er goed gedaan wordt en wat er beter kan (De Bruijn, 2007, p.8.). In veel literatuur gaat dit leerdoel samen met het verbeteren van de kwaliteit van de middelbare school. Zo stellen Osborne & Plastrik (2000) dat prestatie management schoolmanagers voorziet met data die zij nodig hebben om hun diensten te verbeteren, en stellen Behn (2003) en Hatry (1999) dat het produceren van data door prestatie metingen nooit een doel op zich is, maar altijd gebruikt wordt ter verbetering van de interne schoolprogramma’s en prestaties (Osborne & Plastrik,

2000, p.247; Behn, 2003, p.588; Hatry, 1999, pp.157-158). Ook Popper en Wilson (2003), stellen dat prestatie management dient als motivatie om de onderwijskwaliteit te verbeteren om zo het beste onderwijs te kunnen bieden aan de leerlingen. Daarnaast verschaft het informatie over individuele schoolprestaties (Popper & Wilson, 2003, p.257).

Naast de vier uiteengezette hoofddoelen van prestatie meting volgens De Bruijn (2007), namelijk leren, verantwoorden, oordelen en sanctioneren, blijken uit talloze publicaties nog veel meer gebruiksmotieven van prestatie meting in publieke organisaties (bijvoorbeeld Behn, 2003). Het is echter niet van belang deze hier uitvoerig te bespreken maar om het besef te kweken dat prestatie management voor meerdere doelen wordt gebruikt en dat het dient als strategisch managementinstrument in de publieke sector.

Manipulatie en perverse effecten van prestatie meting

Smith (1995) heeft als een van de eersten onderzoek gedaan naar de niet bedoelde en vaak perverse effecten van prestatie metingen in de publieke sector. Zijn werk wordt in veel literatuur aangehaald door zijn beroemde opsomming van perverse effecten. Hij onderscheidt namelijk de volgende effecten: tunnelvisie, myopia, meetfixering, suboptimalisering, 'gaming', verkeerde representatie en verkeerde interpretatie (Smith, 1995). Binnen het onderwijs betekent dit dat al deze verschillende gedragsvormen zijn het gevolg van het feit dat de schoolmanager of schoolleider andere doelen heeft dan de toezichthouder, de Inspectie

Wilson e.a. (2006) stellen dat elke prestatie meting een incomplete meting is waardoor instanties worden uitgenodigd om zich alleen te richten op die elementen die worden meegeteld bij de meting. Het fenomeen 'Teaching to the test' (Wilson e.a., 2006, p.157; Jacob & Levitt, 2003, p.844), ontstaat als organisaties of scholen al op voorhand weten op welke indicatoren getest gaat worden. Die specifieke onderdelen worden dan heel goed voorbereid waardoor de andere criteria niet meer aan bod komen. Smith (1995) spreekt in dat geval van 'fixatie'. De schoolleider gaat zich als het ware vormen naar de eisen van de inspecteur, waardoor hij zeker weet dat zijn school door de meting zal komen en doet daardoor aan 'gaming' (Smith, 1995). In een van de vijf door ontworpen wetten. De Bruijn (2007) haakt in op die sturing naar al vooraf bekende indicatoren in een van de vijf door hem ontworpen wetten, namelijk 'de wet van afnemende effectiviteit' (De Bruijn, 2007, p.34). Die wet verklaart dat hoe meer er gestuurd wordt op, en hoe hoger de impact van prestatie management is, dus hoe méér afhangt van prestatie management (in dit geval de toezicht beoordeling van de Inspectie) hoe minder effectief het sturingsmechanisme zal werken in de praktijk omdat het mensen aanzet tot manipulatie (De Bruijn, 1997, pp 34-36). Zo zullen in Nederland schoolmedewerkers sneller geneigd zijn mee te doen aan manipulatie en gaming van de cijfers, omdat een hogere prestatie-uitkomst zorgt voor een hogere beoordeling van de inspectie, waardoor meer leerlingen worden aangetrokken wat leidt tot meer inkomsten voor een school (Wilson e.a., 2006, p. 154).

Naast het 'teaching to the test' of 'gaming' kan een tweede pervers effect voorkomen als de prestatie-indicatoren te eenzijdig zijn. In dat geval wordt slechts gemeten op basis van één indicator, bijvoorbeeld test scores, waardoor er gemanipuleerd kan worden als docenten enkel de excellente leerlingen aannemen of selecteren voor een test die de ranking zal verhogen. Dit

proces wordt ook wel ‘creaming’ genoemd (Wilson e.a., 2006, p.157). LeGrand & Barlett (1993) spreken in dat geval van ‘cream skimming’ of ‘cherry picking’, als de tendens om alle ongeschikte, ongekwalificeerde of dure gevallen uit te sluiten van toegang tot een school of deelname aan een test. Door het proces van cream-skimming lijkt een school beter te presteren dan in werkelijkheid het geval is (LeGrand & Barlett, 1993).

In de derde plaats kan manipulatie van prestatiemeting ook plaatsvinden als docenten zich extra inspinnen voor leerlingen die zich op de rand bevinden van het gemiddelde niveau en lijken af te glijden, wat een kwaliteitsdaling voor de school zou betekenen. Leerlingen die het niveau niet kunnen bijbenen worden apart bijgeschoold, zodat ze uiteindelijk wel op het gemiddelde (vooraf gestelde) niveau kunnen blijven. Hierdoor wordt de school hoger aangeschreven omdat alle leerlingen aan het goede of ‘hoge’ niveau voldoen (Wiggins & Tymms, 2002; Wilson e.a., 2006, p.157).

Een vierde manier van manipulatie is dat scholen vanuit wantrouwen naar prestatiemetingen hun gegevens vertraagd of niet opsturen. Ook kunnen schoolleiders ervoor kiezen hun mindere prestaties te verbergen door de data aan te passen. Zo kunnen zij er bijvoorbeeld voor kiezen alleen goed te meten data op te sturen en de moeilijker te meten elementen waar ze slechter op zouden scoren weg te laten. Schoolleiders kunnen zich beperken tot het verstrekken van gegevens van het meest efficiënte en goed scorende gedeelte van de school, een fenomeen dat suboptimalisering genoemd wordt (Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002, p.269).

Als vijfde effect kunnen schoolleiders zich enkel gaan focussen op kortetermijndoelstellingen, doordat in de prestatiemetingen niet wordt gekeken naar de projecten voor onderwijsverbetering op de lange termijn. Een effect dat bekend staat als ‘myopia’ (Van Thiel & Leeuw, 2002, p.274).

Een verhoging van de positie van een school in ranglijsten hoeft dus niet te betekenen dat leerlingen ook echt beter presteren en leren (Popper & Wilson, 2003, p.260). Het beoordelen van het succes van prestatiemetingen en prestatie management in het onderwijs is zeer moeilijk. Niet alleen is de effectiviteit moeilijk te beoordelen door eventuele perverse activiteiten, volgens Kortez (2002) is het leerproces een doorgaand, opstapelend proces dat niet zomaar aan de hand van één docent, één vakgebied of één tijdstip gemeten kan worden (Kortez, 2002).

Conclusie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoe gebruik gemaakt kan worden van prestatie management binnen het onderwijs. Prestatie management kan gezien worden in de context van een vervolgstap op transparantie. Door middel van prestatie sturing worden de transparant gemaakte gegevens gebruikt bij het opstellen en vormgeven van beleid zodat nog hogere prestaties behaald kunnen worden in de toekomst waardoor de onderwijskwaliteit verbeterd wordt. Gesteld kan worden dat pas aan prestatie management wordt gedaan als een school haar managementstrategieën zo heeft aangepast dat zij actief is gaan sturen op output en er gewerkt wordt met prestatie-indicatoren die deze prestatie-output kunnen meten en verwerken. Prestatie management kan bijdragen aan het leervermogen van de eigen school,

maar ook aan dat van andere scholen door resultaten met elkaar te vergelijken in een benchmark. Prestatiemanagement kan bovendien worden ingezet om publieke verantwoording af te leggen. Er zijn echter verschillende soorten strategisch gedrag te onderscheiden waardoor prestatiemetingen gemanipuleerd kunnen worden zodat het effect ervan afneemt. Er moet te allen tijde waakzaam worden omgegaan met prestatimanagement.

Prestatiemanagement wordt op scholen ingezet met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren. Voordat bekeken kan worden hoe transparantie en prestatimanagement zich verhouden tot de onderwijskwaliteit en de mogelijke verbetering ervan, is het belangrijk te weten hoe in de literatuur gedacht wordt over onderwijskwaliteit. In de volgende paragraaf worden verschillende discoursen uit de literatuur over onderwijskwaliteit belicht zodat de relatie van de drie kernconcepten in een goede context kan worden geplaatst.

3.3 Onderwijskwaliteit

“I think there is such a thing as quality but that as soon as you try to define it, something goes haywire. You can't do it.” (Pirsig, 1974, p. 184.)

Bovenstaand citaat geeft weer dat het begrip kwaliteit bijna met geen mogelijkheid is te beschrijven. De wijze van definiëren van kwaliteit is afhankelijk van de persoon of instantie die de definitie geeft. Toch wordt hier getracht een zo volledig mogelijke definitie te presenteren van onderwijskwaliteit omdat het concept in dit onderzoek een cruciale rol inneemt. Schoolmedewerkers streven continu naar het verbeteren van de onderwijskwaliteit van hun school en in dit onderzoek wordt onderzocht of de website Venters VO een bijdrage levert aan die onderwijskwaliteit.

Het moeilijke aan het woord kwaliteit is dat het begrip een beschrijvend én normatief karakter kan hebben (Alexander, 2008; Adams, 1993). Kwaliteit is bijvoorbeeld beschrijvend als gesteld wordt dat een school alleen universitair opgeleide docenten in dienst heeft. Maar kwaliteit kan ook normerend zijn als het verwijst naar een bepaalde status, waarde of niveau: school A is beter dan school B (Adams, 1993, p.6).

Volgens Adams (1993) wordt kwaliteit vaak beschreven als de mate waarin gestelde doelen zijn behaald. Hogere kwaliteit betekent in die zin dus een grotere effectiviteit, omdat er meer doelen behaald worden en er dus sprake is van een beter of grotere output, proces, input of outcome (Adams, 1993, p.7). Kwaliteit wordt door Noordegraaf, Geuijen en Meijer (2011) omschreven aan de hand van twee definities, namelijk dat kwaliteit *een hoedanigheid is van een entiteit* (Van Dale woordenboek) en dat kwaliteit staat voor *geschiktheid voor gebruik* (Juran 1974) (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p.262). Kwaliteit bestaat volgens deze omschrijving dus uit iets ‘goeds’ of ‘moois’ en iets wat deze kwalificatie mist heeft dus blijkbaar geen kwaliteit. De organisatie die kwaliteit levert moet in die zin wel een ‘goede’ of goedwerkende, ‘professionele’ organisatie zijn (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p.262). De definitie van Juran (1974) geeft aan dat er gebruikers zijn van kwaliteit, waar de kwaliteit geschikt voor moet zijn. Die vele gebruikers hebben natuurlijk allemaal hun eigen

opvatting over wat de geschiktheid is voor het gebruik. Dit duidt op subjectiviteit van het begrip kwaliteit, net zoals de omschrijving van 'iets moois' doet. Subjectiviteit is niet per definitie iets negatiefs. De legitimiteit en het bestaansrecht van publieke organisaties ligt vaak in de omgeving en wordt dus bepaald door de gebruikers (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, pp. 262-263). Snyder, aangehaald in Adams (1993) stelt ook dat kwaliteit een persoonlijke evaluatie is. Hoewel kwaliteit beïnvloed kan worden door fysieke omstandigheden, omvat kwaliteit wel gevoelens, houdingen en waarden, waardoor het begrip meer is dan de som van objectieve indicatoren (Adams, 1993, p.7).

De overheid neemt stelling in het kwaliteitsdebat door onderwijskwaliteit te definiëren aan de hand van zogenoemde deugdelijkheidseisen die zijn opgenomen in Artikel 23 van de Grondwet (Onderwijsraad, 2012, p. 59). Daarin is vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor het voldoen van scholen in het primair- en voortgezet onderwijs aan bij wet te regelen eisen van deugdelijkheid. Voorbeelden van deugdelijkheidseisen zijn het hebben van gediplomeerd personeel, een bepaald vakkenaanbod, maar ook zien zij op gelijke salariering van personeel, de waarde van diploma's en sinds 2010 behoren ook prestaties van leerlingen in taal en rekenen tot de deugdelijkheidseisen (Onderwijsraad, 2012, p.59). De deugdelijkheidseisen maken het mogelijk dat de overheid kan sturen op onderwijskwaliteit via centrale normen.

Alexander (2008) stelt dat het debat rondom onderwijskwaliteit grotendeels wordt bepaald door beleidsmedewerkers, toezichhouders en financiers, meer dan door de werknemers in de onderwijsbranche zelf. Dit leidt ertoe dat het debat vaak niet gaat over wát onderwijskwaliteit eigenlijk is, maar enkel gaat over hoé kwaliteit gemeten kan worden. Indicatoren hebben op die manier een belangrijke plek ingenomen in het onderwijsdebat, maar spreken meer voor de belangen en waarden van de stakeholders dan voor de belangen van de professionals uit het onderwijsveld: de schoolleiders, docenten en leerlingen (Alexander, 2008, p.3).

Indicatoren die onderwijs meten mogen dan een belangrijke plek hebben ingenomen volgens Alexander (2008), maar een beknopte definitie van onderwijskwaliteit geeft hij niet. Adams (1993) daarentegen onderscheidt een zestal criteria die in veel definities van onderwijskwaliteit terugkomen. Hij noemt onderwijskwaliteit als reputatie, als input/hulpbronnen, als proces, als inhoud, als output en als 'value added', ofwel toegevoegde waarde in de mate van impact en verandering (Adams, 1993, pp.7-8).

Drie elementen van deze holistische beschrijving van Adams worden hier van belang geacht: de input, de output en de toegevoegde waarde. De definitie van onderwijskwaliteit die het dichtst bij deze drie elementen in de buurt komt, is die van Mingat & Ping Tan (zoals geciteerd in Adams, 1993):

".. the meaning of educational quality should be clarified. The term can be defined in two ways in terms of either inputs or outputs. In the first, the quality of education is linked to school inputs, such as teachers' qualifications, class size, teaching methods, pedagogical materials and curriculum. Educational quality is said to be high when these inputs are considered good. In the second, educational quality is linked to the output of the system, regardless of its internal operation. Quality is considered high if exiting students achieve

many of the curriculum objectives.” (Mingat & Ping Tan, zoals geciteerd in Adams, 1993, p.11).

Bovenstaande definitie van Mingat & Ping Tan (zoals geciteerd in Adams, 1993) maakt onderscheid tussen een input en output van onderwijskwaliteit. Met input worden factoren genoemd die aanwezig moeten zijn voordat er in de klas les gegeven kan worden. Zo moeten er gekwalificeerde docenten zijn, een schoolgebouw, een groep leerlingen van een bepaalde grootte, lesboeken en vereiste lesstof. De onderwijsoutput kan in deze definitie gezien worden als de behaalde cijfers, scores en slagingspercentages (Mingat & Ping Tan, zoals geciteerd in Adams, 1993). De Onderwijsinspectie trekt de onderwijsoutput breder door naast de prestaties ook tevredenheidsmetingen erbij te trekken (Inspectie van het onderwijs, 2013b, p.11).

De Onderwijsinspectie maakt bij het kwaliteitsonderzoek gebruik van indicatoren uit het waarderingskader, dat bestaat uit drie domeinen: opbrengsten, onderwijsproces en condities (Inspectie van het onderwijs, 2013b, p.19). Deze indeling toont ook weer het onderscheid tussen onderwijsinput en onderwijsoutput als in de definitie van Mingat en Ping Tan (zoals geciteerd in Adams, 1993). Het domein ‘Opbrengsten’ kan gelijkgesteld worden aan de onderwijsoutput, hieronder vallen namelijk indicatoren als het slagingspercentage, de eindexamencijfers en het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen dat niet te groot mag zijn (Inspectie van het onderwijs, 2013b, pp.21-22). In het domein ‘Conditie’s’ staan voorwaarden genoemd waaraan voldaan moet zijn voordat er les mag worden gegeven en kan dus gezien worden als onderwijsinput. Echter sluiten de indicatoren daarvan niet geheel aan op de input-indicatoren van de eerder genoemde definitie. Wel wordt er bij de condities de indicator leraarschap genoemd, die gaat over de bekwaamheden van de docenten en de onderwijskundige doelen. Daarnaast bevat het domein onderwerpen over de kwaliteitsbewaking van de school op doelgerichtheid en toegepaste evaluaties, een onderdeel dat niet geheel in deze context van de definitie past en eerder behoort onder de paragraaf van prestatie management (Inspectie van het onderwijs, 2013b, pp.21-26).

In kader van dit onderzoek wordt onderwijskwaliteit gedefinieerd aan de hand van de definitie van Mingat & Ping Tan (zoals geciteerd in Adams, 1993), door een onderwijsinput en een onderwijsoutput. Het onderwijsproces wordt niet betrokken in de definitie van onderwijskwaliteit, omdat het heel inhoudelijk gericht is op het primaire proces van lesgeven en dus niet in het belang is van de hier gehanteerde onderzoeksvraag.

Conclusie

In deze paragraaf is gebleken dat niet stellig gezegd kan worden wat kwaliteit precies is. Wel kan worden uitgelegd hoe verschillende schrijvers (Alexander 2008; Adams, 1993) over kwaliteit denken en wat voor definitie zij hanteren. Verschillende definities van onderwijskwaliteit zijn tegen elkaar afgewogen en er is gekeken naar een aantal criteria die daarin belangrijk zijn zoals de vaak genoemde input en output van onderwijs. De tweedeling van onderwijsinput en - output komt terug in de door de overheid gestelde basiseisen voor het voortgezet onderwijs in de mate van kwaliteit van personeel en het vakkenpakket maar ook in de prestaties van leerlingen. De input- en outputverdeling valt ook te herkennen in het Toezichtkader 2013 van de Onderwijsinspectie. Die vaak gehanteerde beschrijving van

onderwijskwaliteit komt tot uitdrukking in de definitie van Mingat en Ping Tan (zoals geciteerd in Adams, 1993), waarin onderwijskwaliteit wordt beschreven aan de hand van een tweedeling van input en output van onderwijs. De input kan worden omschreven als de factoren die aanwezig moeten zijn voorafgaande aan de les zoals docentkwaliteit, curriculum, het vakkenpakket en de klassengrootte, terwijl de eisen betreffende leerlingprestaties en slagingspercentages als output gezien kunnen worden.

3.4 De bijdrage van transparantie aan de onderwijskwaliteit

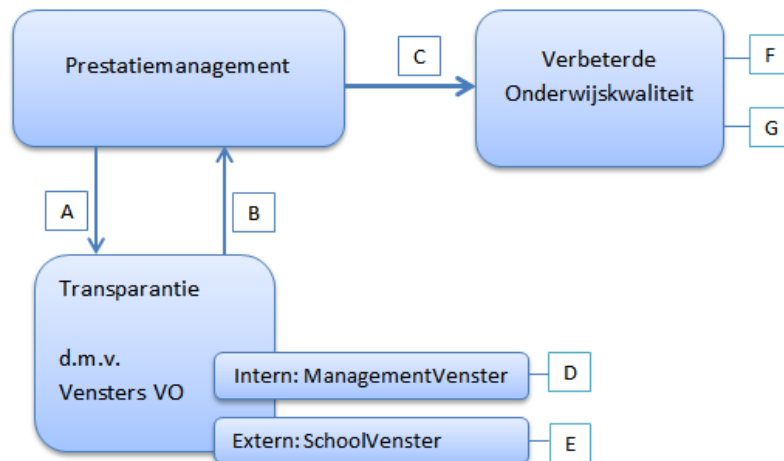
In voorgaande paragrafen is er stilgestaan bij de drie hoofdconcepten waarop dit onderzoek gebaseerd is: transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit. De drie concepten zijn in dit hoofdstuk uit elkaar getrokken en ontrafeld zodat elk begrip in zijn eigen waarde kan worden gezien. Echter voor dit onderzoek is het juist interessant om te weten wat die concepten nou samenbrengt. Wat heeft ervoor gezorgd dat juist die drie concepten zijn uitgekozen voor dit onderzoek en waarin schuilt hun groepskracht?

Deze vragen worden beantwoord door een overkoepelend perspectief in te nemen en de laatste theoretische deelvraag te beantwoorden die luidt: *“In hoeverre draagt transparantie bij aan de onderwijskwaliteit?”*

Aan de hand van de aangehaalde literatuur uit dit hoofdstuk wordt verondersteld dat er op scholen met behulp van prestatie metingen informatie verzameld en transparant gemaakt wordt, en dat de website waarop dat gebeurt, in dit geval Vensters VO, voornamelijk informatie verschaft over het functioneren en de onderwijskwaliteit van de eigen school, maar de website toont ook informatie over de positie die de school inneemt ten opzichte van vergelijkbare middelbare scholen in Nederland. Die informatie wordt naar verwachting door schoolmedewerkers gebruikt om de onderwijskwaliteit van de eigen school te verbeteren. In die zin wordt Vensters VO volgens de literatuur ingezet als hulpmiddel om informatie te vergaren die gebruikt wordt om de kwaliteit te kunnen verbeteren.

De functie van transparantie als hulpmiddel wordt duidelijk als het conceptuele model dat aan het begin van dit hoofdstuk gepresenteerd werd, wordt ingevuld aan de hand van de literatuur (figuur 3.2). Gezien kan worden dat transparantie niet direct in verbinding staat met de verbeterde onderwijskwaliteit, maar indirect, omdat door het doen aan transparantie enkel gegevens getoond worden, waarop zichzelf nog niets mee hoeft te gebeuren. Transparantie is een managementconcept dat inzicht kan geven, geen actor die zelf het beleid kan aanpassen waardoor prestaties kunnen verbeteren. Dat moeten immers de schoolmedewerkers doen door aan de hand van prestatie management beleid te maken dat opbrengstgericht is om betere resultaten te behalen als onderwijsoutput. Door middel van het afnemen van leerlingevaluaties moeten medewerkers erachter zien te komen of de onderwijsinput bij het kwaliteitsoordeel nog voldoet of niet.

Figuur 3.2: conceptueel model ingevuld.



Toelichting van de letters:

- A. Prestatiemanagement kan worden ingezet als hulpmiddel om elementen uit het primaire proces te verzamelen en meetbaar te maken zodat resultaten transparant gemaakt kunnen worden.
- B. Prestatiemanagement kan vervolgens worden ingezet om cijfers betekenis te geven binnen de school om op basis daarvan nieuw beleid op te stellen zodat beter resultaat behaald kan worden in de toekomst.
- C. Door middel van prestatiemanagement proberen scholen te voldoen aan de eisen van de Inspectie. Door die eisen worden scholen extra gestimuleerd om de lat hoger te leggen.
- D. Interne transparantie door middel van het ManagementVenster biedt een school inzicht in waar de zwakke en sterke punten liggen en hoe de school presteert ten opzichte van vergelijkbare scholen (de benchmark).
- E. Het gebruik van externe transparantie van scholen door middel van het SchoolVenster is ontstaan doordat mondige burgers en andere stakeholders inzage eisten in het functioneren van publieke organisaties. Bovendien wordt het gebruikt voor de horizontale dialoog.
- F. Onderwijskwaliteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een onderwijsinput en een -output. De onderwijsinput wordt hier gezien als het totaal van de factoren die aanwezig moeten zijn voorafgaande aan de les zoals docentkwaliteit, curriculum, het vakkenpakket en de klassengrootte.
- G. De onderwijsoutput wordt in dit onderzoek gezien als de behaalde prestaties en resultaten zoals de slagingspercentages, eindexamencijfers en overige toetsscores.

Bron: Eigen materiaal, 2014.

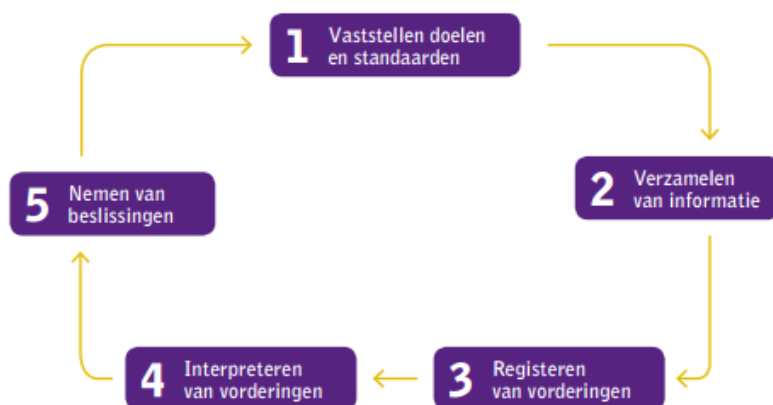
Verbinding in de praktijk

Het empirische deel van dit onderzoek duikt in de wereld van de voortgezet onderwijs scholen om erachter te komen hoe Vensters VO als vorm van transparantie nou daadwerkelijk gebruikt kan worden. Om daar een meer gefundeerde verwachting over uit te kunnen spreken wordt in dit laatste deel van deze paragraaf gekeken naar hoe de VO-raad, die als representant van de sector spreekt voor de scholen in het VO, dat precies voor zich ziet.

Uit de brochure ‘Werken aan opbrengsten’ blijkt dat ook de VO-raad en de AOC Raad een verbinding maken tussen transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit. Het rapport stelt dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor een goede kwaliteitszorg en een stimulerend leerklimaat, waartoe ook het systematisch verzamelen van de juiste gegevens en het interpreteren van die gegevens hoort, met het doel om optimale prestaties te realiseren (VO-raad & AOC Raad, 2011, p.3). Die uitspraak combineert de drie concepten doordat het systematisch verzamelen en openbaren gezien kan worden als prestatie management dat wordt ingezet om de gegevens transparant te maken, waarna door middel van prestatie management de gegevens geïnterpreteerd en verbeterd kunnen worden. De verbeterde prestaties moeten de kwaliteit ten goede komen.

Volgens de VO-raad en AOC Raad (2011) werkt een school opbrengstgericht als zowel het management als het onderwijzend personeel doelen stellen, vorderingen volgen, resultaten evalueren en daarna de doelen bijstellen. Prestatiesturing is dan een constante factor binnen een systeem van plannen en bijsturen, door bijvoorbeeld het opstellen van een jaarplan of meerjarenplan. De sturing moet systematisch en cyclisch gebeuren om het beste uit leerlingen van de betreffende school te kunnen halen (VO-raad en AOC Raad, 2011, pp. 11-12). In de folder wordt verwezen naar de evaluatieve cyclus, maar doordat het stellen van doelen en plannen wordt genoemd heeft de cyclus veel raakvlakken met de PDCA cyclus die besproken is in paragraaf 3.2.

Figuur 3.3: De evaluatieve cyclus



Bron: Werken aan Opbrengsten (VO-Raad & AOC Raad, 2011, p.12)

De eerste stap van het doelen stellen en afspraken maken kan gelijk worden getrokken aan de 'Plan' van de PDCA-cyclus, vervolgens worden bij de evaluatieve circulatie die gegevens verzameld, bijvoorbeeld aan de hand van de twintig indicatoren van Vensters VO. Dat verzamelen gebeurt in het onderwijs voornamelijk door het afnemen van toetsen of enquêtes, dus door actie te ondernemen, het 'Do'. Vervolgens worden de gegevens geregistreerd en afhankelijk van de school gepresenteerd en transparant gemaakt, waarna de cijfers worden geïnterpreteerd in stap 4, wat ook wel de "Check" is. De resultaten worden afgezet tegen het afgesproken resultaat. Daarbij wordt besloten of het nodig is om in te grijpen, 'Act' zodat de gestelde doelen alsnog behaald kunnen worden (VO-raad & AOC Raad, 2011, pp.18-20).

Door gebruik te maken van het perspectief van prestatie management, dus door het centraal stellen van het hanteren van een evaluatieve of PDCA-cyclus, wordt zichtbaar dat prestatie metingen, transparantie en onderwijskwaliteit geen statische begrippen zijn maar dat zij elkaar continu afwisselen. Het kijken door de bril van prestatie management illustreert dat werken aan kwaliteit in het onderwijs een cyclisch proces is dat geen begin of einde kent. Het is ook een integraal proces, want de 'secundaire' managementstrategie van opbrengstgericht werken maakt de verbinding met het primaire proces van onderwijzen door in gesprek te gaan met docenten wat er beter kan. Kwaliteitsverbetering gaat namelijk niet alleen over de cijfers als output, maar ook de professionaliteit van docenten en een veilige schoolomgeving als vormen van onderwijsinput vormen een belangrijk onderdeel (VO-raad & AOC Raad, 2011, pp.18-20).

Verwacht wordt dat de via Vensters VO transparant gemaakte schoolinformatie gebruikt wordt door schoolmedewerkers om aan de hand van prestatie management te werken aan de onderwijskwaliteit van de eigen school. Het zal echter uit het empirisch onderzoek moeten blijken of dit daadwerkelijk het geval is.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk zal de gekozen onderzoeksmethode nader worden toegelicht. Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Hiervoor is gekozen om een aantal redenen. Allereerst omdat het doel van het onderzoek is om te begrijpen hoe schoolbesturen nou precies werken aan kwaliteitsverbetering, wat daar allemaal bij mee speelt en om te onderzoeken hoe ze daarbij gebruik maken van de website Vensters VO, en daar een verklaring voor proberen te vinden (Boeije, 2005, p.18). Ten tweede wordt kwalitatief onderzoek gedaan, omdat het om specifiek gebruik gaat, dat misschien wel gekoppeld kan worden aan strategisch gedrag, wat niet in gestandaardiseerde maten onderzocht kan worden. Kwalitatief onderzoek is juist erg geschikt om deze specifieke context in kaart te brengen (Boeije, 2005, p.35).

4.1 Onderzoeksmethode

Dit kwalitatieve onderzoek is opgesteld aan de hand van een combinatie van deductieve en inductieve onderzoeksmethoden. Het deductieve aspect van dit onderzoek zit in het feit dat na de probleemstelling een theoretisch kader is opgesteld om de conceptuele deelvragen te kunnen beantwoorden, waarna er verwachtingen kunnen worden opgesteld (Van Thiel, 2007, pp.45-47). Het onderzoek is echter ook inductief, omdat aan de hand van de empirische waarnemingen er samenhang gevonden zal worden tussen verschillende resultaten waardoor er patronen zullen ontstaan die een verklaring kunnen geven voor het onderzochte fenomeen (Van Thiel, 2007, p.48). De theorie uit het theoretisch kader wordt dus aangevuld en aangepast aan de hand van de empirische bevindingen. Die bevindingen worden geanalyseerd aan de hand van literatuur uit het theoretisch kader.

Het kwalitatieve onderzoek wordt verricht aan de hand van het doen van diepte interviews bij verschillende schoolmedewerkers. Er is voor de methode van diepte-interviews gekozen omdat die methode schoolmedewerkers de meeste ruimte geeft om antwoord te geven op de vragen. Bovendien kan de onderzoeker tijdens het gesprek nog aanvullende vragen stellen en doorvragen om een gegeven antwoord beter te begrijpen en op die manier zoveel mogelijk informatie over de onderwijskwaliteit en transparantie boven tafel te krijgen (Van Thiel, 2007, p.106). De interviews zijn semigestructureerd en worden gevoerd aan de hand van een topiclijst, dit om de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen, dat bij elk interview dezelfde onderwerpen aan bod zijn gekomen zodat er naderhand bij de data-analyse goede vergelijkingen kunnen worden gemaakt.

4.2 Selectie van de onderzoekseenheden

Er wordt een meervoudige casestudie gedaan door schoolmedewerkers van dertien verschillende scholen te interviewen over het gebruik van de website Vensters VO ter verbetering van de onderwijskwaliteit. Er vindt een doelgerichte selectie van de respondenten plaats omdat de kenmerken van de onderzoekseenheden de basis vormen van de selectie (Boeije, 2005, p.50 & Van Thiel 2007, p.102). Bij dit onderzoek is er gekozen voor drie

inclusiecriteria, namelijk het aangeboden onderwijsniveau, de grootte van de school en de ligging van de school.

Tabel 4.1: Selectiecriteria van voortgezet onderwijscholen in Nederland.

1. Aangeboden onderwijsniveau: VMBO, Havo, VWO (Atheneum en eventueel Gymnasium)
2. Schoolgrootte: meer dan duizend leerlingen
3. Geografische ligging: vergelijking van scholen in stedelijke en landelijke, perifere gebieden.

Bron: Eigen materiaal, 2014

Het criterium van het aangeboden onderwijsniveau of niveaus van de dertien middelbare scholen is een homogeen criterium. Er is hier gekozen om het onderwijsniveau van de scholen gelijk te stellen aan elkaar. Alle dertien voortgezet onderwijscholen zullen bestaan uit de vier onderwijsniveaus van vmbo, havo, atheneum en gymnasium (of samengetrokken vwo). Hiervoor is gekozen omdat de middelbare scholen die alle niveaus aanbieden het meest voorkomen in Nederland en daarom het meest representatief zullen zijn, en de meest bruikbare antwoorden zullen geven voor het onderzoek en Schoolinfo.

Ook is er gekozen voor het inclusiecriteria van de schoolgrootte door scholen te selecteren die minimaal duizend leerlingen hebben. Dit criterium kan echter nooit volledig homogeen zijn, omdat verschillende scholen nooit exact hetzelfde leerlingaantal kunnen hebben, maar de ondergrens staat in ieder geval vast. Scholen die alle niveaus aanbieden zijn vaak al grotere scholen met meer dan duizend leerlingen. Door ook bij dit criterium te streven naar homogeniteit zijn de antwoorden het best vergelijkbaar en wordt de herhaalbaarheid en de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

Het laatste criterium is niet homogeen maar contrasterend, namelijk de geografische ligging van de scholen. Het is immers interessant om van de dertien scholen ongeveer de helft te selecteren die gelegen zijn in een perifere regio en dat af te zetten tegen scholen die in stedelijk gebied liggen. Dit om het theoretische argument dat er in stedelijke gebieden meer concurrentie bestaat tussen scholen, waardoor in stedelijke gebieden de websites van Vensters VO vaker gebruikt kunnen worden. Een advies van de Onderwijsraad (2013) bevestigt het concurrentieverschil tussen stedelijk en perifeer gebied door te stellen dat in dunbevolkte regio's het niet mogelijk is om de keuzevrijheid optimaal te garanderen, terwijl in stedelijke gebieden bepaalde scholen zo populair zijn dat ze de aanloop niet aankunnen en er geloot moet worden (Onderwijsraad, 2013, p.133).

Het kunnen voldoen aan het tweede en derde criterium is echter grotendeels afhankelijk van de toegang tot het veld. Bij het doen van het onderzoek werd gebruik gemaakt van een database met middelbare schoolgegevens van Schoolinfo, waaruit in eerste instantie twintig scholen werden gekozen die voldeden aan de hierboven genoemde criteria. De scholen werden via e-mail en later telefonisch benaderd. Echter bleek al snel dat de bereidheid om

deel te nemen aan het onderzoek erg klein was, waardoor met het tweede, maar vooral derde criteria van de ligging lossier is omgegaan om toch aan voldoende respondenten te komen. Zo is te zien uit de tabel dat meer scholen gelegen zijn in stedelijk gebied. Uiteindelijk zijn er veertien respondenten gesproken, afkomstig uit dertien scholen. In onderstaande tabel een lijst met een zo anoniem mogelijke beschrijving.

Tabel 4.1: Respondenten genoemd met de school, functie, aantal leerlingen en de regio

Respondent nummer	School	Functie	Type Resp.	Leerling aantal	Regio (*Atlas leefomgeving)
1	A	Directielid	2	1089	Groot Rijnmond
2	B	Rector	1	1316	Utrecht
3	C	Directielid	2	1575	Zuidoost- Noord Brabant
4	D	Secretaris centrale directie	2	2332	Arnhem Nijmegen
5	E	Docent en beleidsmedewerker	3	2921	Oost - Zuid-Holland
6	F	Directielid	2	2351	Midden- Noord- Brabant
7	G	Directielid	2	1686	Groot Amsterdam Haarlem
8	H	Docent en beleidsmedewerker	3	1700	Groot Rijnmond
9	H	Rector	1	1700	Groot Rijnmond
10	I	Rector	1	1160	Zuid- Limburg
11	J	Directieadviseur	2	1562	Zuid- Limburg
12	K	Directielid	2	1359	Zuid- Limburg
13	L	Docent en kwaliteitszorg	3	1775	Flevoland
14	M	Docent en beleidsadviseur	3	1680	Flevoland

Bron: eigen materiaal, 2014

Er is gesproken met medewerkers van veertien scholen uit het voortgezet onderwijs. Deze veertien respondenten zijn grofweg in te delen in drie groepen die terug te vinden zijn in de tabel. De eerste respondentgroep bestaat uit rectoren, de tweede respondentgroep bestaat uit directieleden of uit werknemers met een fulltime directie-ondersteunende of adviserende functie en de derde groep bestaat uit docenten die parttime voor de klas staan en daarnaast beleidsadviserende of beleidsvoorbereidende taken uitvoeren op gebied van de kwaliteitszorg.

4.3 Operationalisering kernconcepten aan de hand van de topiclijst

In deze paragraaf wordt kort uiteengezet hoe de drie hoofdthema's uit het conceptueel model zijn geoperationaliseerd in een semigestructureerde topiclijst (zie bijlage). De topiclijst is opgedeeld in drie delen om de structuur van het model en het theoretisch kader aan te houden.

Het eerste gedeelte bestaat uit vragen die gaan over transparantie waarbij uitgelegd wordt dat transparantie in dit onderzoek uitgedrukt wordt door de website Vensters VO. Aan schoolmedewerkers wordt gevraagd hoe zij het SchoolVenster en het ManagementVenster precies gebruikten en wat zij van de websites vinden. Het tweede gedeelte van het interview spitst zich toe op prestatiemanagement. Vragen worden gesteld over óf en hoe binnen de school op resultaten wordt gestuurd, hoe onderwijsbeleid wordt opgesteld en welke factoren daarbij meespelen. Het derde onderdeel richt zich op de onderwijskwaliteit aan de hand van de definitie van Mingat en Ping Tan (1988), door te verwijzen naar de tweedeling tussen onderwijsinput en onderwijsoutput. Schoolmedewerkers geven aan of zij zich daarin herkennen en waar de nadruk binnen hun school op gelegd wordt. De topiclijst wordt afgesloten met de overkoepelende vraag of transparantie een bijdrage kan leveren aan de onderwijskwaliteit en op welke manier dat dan vorm krijgt. Die laatste vraag wordt gesteld om te kijken hoe de respondenten aankijken tegen de kernverbinding van de scriptie. Alle veertien interviews hebben steeds plaatsgevonden op de school waar de respondent werkzaam was en duurden gemiddeld een half uur tot drie kwartier.

4.4 Data analyse

Deze paragraaf illustreert hoe de data-analyse heeft plaatsgevonden en welke stappen in het proces zijn ondernomen.

- Als eerste stap zijn alle veertien interviews getranscribeerd, waarbij tijdens het transcriberen steeds opvallende uitspraken zijn genoteerd in een apart document. Met opvallende uitspraken wordt een scala aan opmerkingen bedoeld, waaronder vaak herhaalde zaken zitten als indicatoren die vaak genoemd zijn, verschillende bewoordingen voor eenzelfde fenomeen, of uitspraken die eerdere uitspraken juist tegenspreken. Ook zijn metaforen en gevonden spanningen genoemd in de lijst.
- Vervolgens is die lijst met opvallende uitspraken gebruikt om de bevindingen in de delen in de twee categorieën van de twee empirische deelvragen. Namelijk in de praktische categorie die zich toegespitst is op het gebruik van Vensters VO en de meer ideologische categorie die kijkt naar welke rol Vensters VO nou inneemt volgens de respondenten bij de kwaliteitsverbetering van het onderwijs.
- Nadat de lijst met opvallende uitspraken en bevindingen is opgedeeld in twee categorieën, werden de bevindingen binnen de categorieën nogmaals gehergroepeerd. Per deelvraag ontstonden zo respectievelijk vijf en acht codes of code-groepen (tabel 4.2). Op basis van die codegroepen zijn alle veertien interviews vervolgens gecodeerd en uit elkaar getrokken, zodat er een nieuw document uit voortkwam bestaande uit dertien kopjes.

Tabel 4.2: Codeerlijst behorende tot de 1^e deelvraag. *Bron: eigen materiaal, 2014.*

Codes	Voorbeelden
Gebruiksfunctie/ motivatie/ urgentie	Signaleren, controle, planning. Voelen als verplichting, urgentie, motivatie, verder brengen, mensen enthousiast krijgen
Beleidsdoel/plan	Indicatoren, Inspectiekeuring, opstellen van beleid, afrekenen etc
Gebruiksgemak, interpretatie, Onderzoek	Voor- en nadelen Vensters, Data interpretatie, beeldvorming, coupling, tijdsbesparing, benodigdheden onderzoek
Adm. Programma's	Magister, Cum Laude, SOM
Terugkoppeling	Vertaling beleid naar docenten, feed back geven

Tabel 4.3: Codeerlijst behorende tot de 2^e deelvraag. *Bron: eigen materiaal, 2014*

Codes	Voorbeelden
Toegevoegde waarde	Voordelen transparantie, waarom doen aan transparantie, leren van fouten, open zijn
Grenzen van transparantie	Wat openbaar, wat niet. Tot hoever?
Perverse effecten	Negatieve effecten prestatiebesturing en prestatie meting
Kosten	Negatieve punten, wat ze hebben moeten opgeven, curriculum minder breed, minder vrije keus docenten.
Onderwijskwaliteit	Definitie e.d.
Cultuuromslag/ Weerstand	Ommekeer, weerstand
Ideologie (Data driven)	Waar maakt de school zich sterk voor? Transparantie zorgt voor de basis, geraamte, aanleiding gesprek
Laatste interviewvraag	Bijdrage transparantie aan onderwijskwaliteit

Aan de hand van gekregen feedback zijn bovenstaande codeerlijsten teruggebracht naar drie hoofdthema's per empirische deelvraag. Voor de eerste deelvraag zijn dit de etalagefunctie, de benchmark- en de beleidsfunctie geworden en voor de tweede empirische deelvraag de bevorderende, belemmerende en pragmatische rol. Op basis van deze zes thema's is het bevindingenhoofdstuk geschreven, waarna getracht is de bevindingen aan de hand van de literatuur te verklaren.

4.5 kwaliteitscriteria

In deze paragraaf wordt de kwaliteit van het onderzoek besproken aan de hand van de begrippen betrouwbaarheid en validiteit.

Met betrouwbaarheid wordt bedoeld of herhaling van het onderzoek zou leiden tot dezelfde uitkomsten, daarbij gaat het vooral om nauwkeurigheid en consistentie (Van Thiel, 2007, pp. 55-57). Er is getracht om een zo nauwkeurig mogelijk meetinstrument te ontwikkelen door het gebruik van een semigestructureerde topiclijst die te vinden is in de bijlage. Deze werd bij elke respondent afgenomen, zodat bij elk interview dezelfde onderwerpen aan bod zijn geweest. Bovendien is gebleken dat het ondervragen van verschillende soorten respondenten, te weten rectoren, directieleden en parttime docenten met kwaliteitszorgtaken, heeft geleid tot het signaleren en naar boven halen van steeds dezelfde zaken waardoor saturatie is opgetreden

Daarnaast heeft de caseselectie plaatsgevonden door middel van een doelgerichte steekproef op basis van drie inclusiecriteria. Twee daarvan zijn homogeen, namelijk het aanbod van onderwijsniveau en de schoolgrootte, zodat ook verwacht kan worden dat de bevindingen homogeen zijn als de topiclijst op andere scholen met hetzelfde niveau-aanbod met meer dan duizend leerlingen gesteld zou worden. Men spreekt dan van replicatielogica wat de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt (Van Thiel, 2007, p.102). Bovendien kunnen nieuw afgenomen interviews worden getranscribeerd aan de hand van de bovengenoemde codeerlijsten, zodat een redelijk vergelijkbare uitkomst in bevindingen mogelijk is.

Met validiteit wordt bedoeld of het onderzoek geldig is (Van Thiel, 2007, p.56). Dat wil zeggen of de gehanteerde methodes van dit onderzoek ook daadwerkelijk geschikt zijn voor dit bepaalde onderzoek met de onderzoeksvraag over het gebruik van Vensters VO door schoolmedewerkers.

Dit onderzoek wordt geschreven vanuit de overtuiging dat het voldoende valide is. De keuze voor kwalitatief onderzoek is in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk onderbouwd en het vergaren van data door het afnemen van diepte interviews past bij deze kwalitatieve methode. De vragenlijst die gehanteerd is tijdens de data-verzameling is opgebouwd aan de hand van concepten en begrippen uit de literatuur en volgt daarmee de duidelijke structuur van de paragraafindeling van het theoretisch kader (hoofdstuk drie). Op de literatuur uit het theoretisch kader is theoretische triangulatie toegepast omdat meerdere wetenschappelijke auteurs en bronnen zijn aangehaald en gecombineerd.

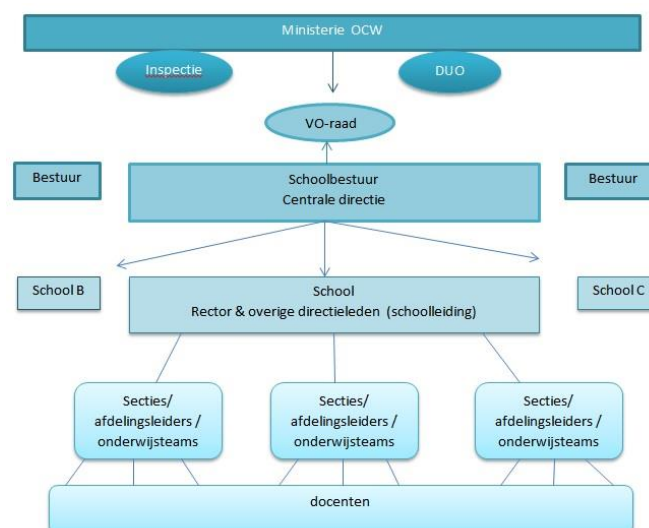
5. Resultaten en bevindingen

In dit hoofdstuk worden de empirische deelvragen beantwoord aan de hand van de data die afkomstig zijn uit de interviews. Vervolgens wordt getracht de bevindingen te analyseren aan de hand van de literatuur uit het theoretisch kader. Er zijn veertien medewerkers van dertien scholen uit het voortgezet onderwijs geïnterviewd. Deze veertien respondenten zijn grofweg in te delen in drie groepen die terug te vinden zijn in tabel 4.1 uit hoofdstuk vier.

De eerste respondentgroep wordt gevormd door drie rectoren. Als hoofd van de school zijn zij onderdeel van de schoolleiding of directie. De rectoren hebben vaak te maken met een volle agenda met heel uiteenlopende beleids- en bestuurstaken. Respondentgroep twee wordt gekenmerkt door directieleden of werknemers met een fulltime directie-ondersteunde of adviserende functie. Zij kunnen onderdeel zijn van de schoolleiding (bijvoorbeeld conrector of sectordirecteur) of staan daar net een trapje onder (adviseur, secretaris). De directieadviseurs hebben een managementfunctie en staan daardoor boven de vakgroepsecties of afdelingscoördinatoren. Eén respondent van de tweede groep vormt een uitzondering, deze verricht namelijk fulltime adviserend werk voor de directie van het schoolbestuur of de scholenstichting, waardoor hij boven het niveau van de schoolleiding functioneert en adviseert over meer scholen. Respondentgroep drie wordt gevormd door docenten die parttime voor de klas staan en de overige tijd besteden aan beleidsadviserende of beleidsvoorbereidende taken, met name betreffende de kwaliteitszorg. Deze groep respondenten staat dus het dichtst bij het primaire proces en weet hoe het er in de klas, op de werkvloer aan toegaat.

Aangezien er geen grote afwijkingen gevonden zijn in de beantwoording door de verschillende respondentgroepen, geschiedt de behandeling van de deelvragen op basis van de totale respondentgroep. Deze zal benoemd worden als ‘de respondenten’, ‘de schoolmedewerkers’, of ‘directieleden en beleidsmedewerkers’.

Figuur 4.1: Organogram onderwijsstelsel Nederland. Bron: eigen materiaal, 2014.



5.1 Deelvraag 1

Het initiële doel waarmee Vensters VO is opgezet is om scholen en schoolbesturen professioneler en opbrengstgerichter te laten werken en om verantwoording af te leggen aan belanghebbenden (Schoolinfo, 2014). Deze deelvraag bekijkt hoe de scholen in de praktijk Vensters VO gebruiken en voor welke doeleinden.

De deelvraag luidt: *‘Hoe wordt Vensters VO gebruikt door schoolmedewerkers in het voortgezet onderwijs?’*

Uit de afgenomen interviews blijkt dat Vensters VO door schoolmedewerkers eigenlijk vooral wordt gebruikt en geraadpleegd als één á twee keer per jaar de vensters gevuld moeten worden om deze up to date te houden. Het vullen van Vensters gebeurt voor een aantal indicatoren centraal vanuit DUO, waarna de kwaliteitszorgmedewerker of -adviseur van de school zelf de overige decentrale indicatoren moet invullen op Vensters VO. De overkoepelende schoolbesturen hechten aan het bijhouden van Vensters VO vaak meer belang dan de rectoren, waardoor het (half)jaarlijkse vullen van de website vaak door schoolmedewerkers als verplichting wordt gevoeld, ‘iets dat moet vanuit Schoolinfo’ (R 4,7, 11). Bijna alle schoolmedewerkers zeggen dat ze Vensters VO trouw invullen, maar dat ze de website verder bijna niet gebruiken (R 2, 4, 5-14). De paar keer per jaar dat zij Vensters raadplegen, staan voornamelijk in het teken van drie gebruiksfuncties, namelijk de etalagefunctie, de benchmarkfunctie en de beleidsfunctie.

Etalagefunctie

Veel schoolmedewerkers maken gebruik van Vensters VO om hun school te presenteren zodat ze naar buiten toe kunnen laten zien wie zij zijn (R 1,3,4,5,8,9,11,12). Deze gebruiksfunctie benadrukt vooral de externe, horizontale verantwoording van het SchoolVenster, dat voor iedereen toegankelijk is, waardoor het een etalagefunctie vervult voor de school. Over het algemeen hechten de respondenten veel belang aan hoe ouders, leerlingen en andere scholen naar de desbetreffende school kunnen kijken. Een respondent benadrukt bijvoorbeeld dat door middel van het Schoolvensters schoolinformatie inzichtelijk gemaakt kan worden (R4). Vooral de rectoren benadrukken de horizontale verantwoordingsfunctie naar andere partijen toe (R 2,9,10). De directie-adviseurs of directieleden zijn over het algemeen iets kritischer over de etalagefunctie van het SchoolVenster:

“Het is een etalage, je moet hem onderhouden. Maar er staat eigenlijk niks in wat niet al op andere plaatsen inzichtelijk en bereikbaar is.” (R 11).

Het directielid wil hiermee aangeven dat alle belangrijke informatie die ouders en leerlingen echt willen of zouden moeten weten vaak al op de website van de school zelf te vinden is. Met bovenstaande uitspraak vraagt de respondent zich af hoe vaak het SchoolVenster bekeken wordt en waarnaar dan specifiek gezocht wordt (R11).

Die kritische vraag hoe vaak het SchoolVenster door externen bezocht wordt en waarom dan precies, leeft eigenlijk bij alle respondenten. Zij hebben het idee dat er nauwelijks door ouders en leerlingen op het SchoolVenster gekeken wordt. Die sceptische houding heerst onder schoolmedewerkers omdat zij bijvoorbeeld nog nooit een reactie of vraag hebben gekregen

van mensen die op het SchoolVenster gekeken hebben (R9,10), of omdat het bezoekersaantal van het SchoolVenster zo laag ligt ten opzichte van de grootte van de school dat de relevantie van het SchoolVenster sterk in twijfel wordt getrokken (R1,4,6.). Zo werd het SchoolVenster van een school in juni 2013 zestien keer bezocht door verschillende ip-adressen, en in december 2013 twintig keer, terwijl er vijftienghonderd leerlingen op die school zitten (R4). Het SchoolVenster van een andere school werd zo'n tweehonderd keer per jaar bekeken, terwijl jaarlijks 420 brugklassers naar de school toestromen (R6). Naast de bevinding dat de respondenten weinig gehoor krijgen op het SchoolVenster, speelt misschien nog mee dat op Vensters alleen cijfermatige gegevens zijn weergegeven. De vraag heerst onder de schoolmedewerkers of ouders wel zitten te wachten op die cijfermatige informatie van vierentwintig indicatoren, die niet altijd zomaar in één oogopslag te begrijpen is (R4). De toelichtingsmogelijkheid biedt daarvoor uitkomst maar kent ook zijn beperkingen. De tekst moet namelijk wel aantrekkelijk en leesbaar blijven, waardoor toelichtingen kort en krachtig, namelijk van minder dan vijftig woorden, moeten zijn (R 6). De kans bestaat dat bezoekers overladen worden door de grote hoeveelheid aan informatie die te vinden is op de website, waardoor Vensters het doel voorbij schiet.

Een directielid beschreef de etalagefunctie van Vensters VO als volgt:

“Het beleid is eigenlijk het activeren van de omgeving door alle informatie toegankelijk te maken zodat de ouders kunnen vergelijken. Maar ouders vergelijken de school toch op sfeer, op het gebouw, op plek en het allerbelangrijkste is toch wel de vraag: ‘wat voor soort leerlingen zitten er op?’ ”(R7)

Veel respondenten gaven het voorbeeld dat de schoolkeuze van leerlingen in de praktijk bepaald wordt door te school zelf te bezoeken en de sfeer te beoordelen, in plaats van op internet te gaan kijken naar hoe de school in cijfermatige gegevens er voor staat (R 1,2,4,6,7, 9,10,11,13).

“Ik weet niet hoe jij het doet, maar je gaat liever een school in en praten met mensen dan op zo'n website kijken van wat het rendement is van een school. Dat doe je niet, laten we eerlijk zijn.”(R 13)

Benchmarkfunctie

Naast de etalagefunctie wordt Vensters VO door de directieleden en kwaliteitsmedewerkers gebruikt om de school op bepaalde indicatoren te vergelijken met gelijkwaardige scholen. De benchmark wordt gedaan op basis van de percentielscores uit het ManagementVenster, die weergegeven hoe hoog de school scoort ten opzichte van andere scholen. Vensters VO heeft op die manier dus een signaleringsfunctie. Indicatoren die onder het gemiddelde zakken of niet voldoen krijgen een rode kleur, waardoor de betreffende indicator meteen wordt opgemerkt door schoolmedewerkers. Vensters biedt een mooi overzicht voor scholen, waardoor medewerkers in een oogopslag kunnen zien hoe hun school er voorstaat (R3,10).

Een respondent over de benchmarkfunctie:

“Het enige waar je naar kijkt zijn de vergelijkingen met andere scholen. Omdat er tal van oorzaken zijn waarom leerlingen uitvallen uit een vervolgopleiding. Voldoet niet aan de

verwachtingen, ze kunnen het niet aan, te ver van huis. Die zijn door Nederland hetzelfde. Alleen als wij het nou significant veel beter doen of veel slechter, dan is er dus kennelijk iets hier op school dat maakt dat het resultaat zo is en daar kijken wij het eerst naar.”(R12)

Als gesignaleerd wordt dat de school slecht of ondergemiddeld scoort op een onderdeel kan meteen worden overgegaan op het actief opstellen van een nieuw beleids- of onderwijsplan. Dat is de beleidsfunctie van Vensters VO.

Beleidsfunctie

Bij het opstellen van nieuw onderwijsbeleid wordt vaak teruggeblikt naar hoe de school voorheen op bepaalde indicatoren in Vensters heeft gescoord. Meestal gaat het dan om de vier indicatoren waar de Onderwijsinspectie streng op controleert: het slagingspercentage, het verschil tussen het centraal eindexamencijfer (CE) en het schoolexamencijfer (SE), de doorstroomgegevens (of en hoe de leerlingen hun schooltijd doorlopen binnen de gemiddelde tijd) en de tevredenheidsenquêtes van zowel ouders als leerlingen.

Deze indicatoren worden door alle respondenten meegenomen in het opstellen van de beleidsdoelen. Dit gebeurt met name om de reden dat het basistoezicht van de Inspectie daar vanaf hangt en omdat een school er streng op afgerekend kan worden als die vier indicatoren niet in orde zijn (R9, R4). Het sturen op die indicatoren gebeurt op basis van het twee á drie keer per jaar bespreken van de leerlingresultaten binnen de school (R 1, 5-13). Waarna voor slecht scorende indicatoren sturingsmaatregelen kunnen worden getroffen, bijvoorbeeld het streven naar een maximaal verschil van 0,5 punt tussen het CE en het SE cijfer (R7), of het nieuwe doel dat het jaar erna tenminste vijf vakken een percentielscore hebben van boven de 75 procent (R6).

Onderwijsbeleid wordt dus opgesteld door sturing op en terugkoppeling van de betreffende indicatoren door uitdraaien te maken van de indicatoren in de benchmark, waar dan eventueel de betreffende collega's op worden aangesproken en worden gevraagd hoe het kan dat de resultaten tegenvallen (R 1-4,6-14). Vaak worden tegenvallende resultaten streng bekeken en wordt besproken met de onderwijsteams, afdelingscoördinatoren of individueel met de docenten wat voor nieuw beleid of aanpassingen er kunnen worden doorgevoerd op lesniveau om de kwaliteit van de docent voor de klas te verhogen. De teamleiders of afdelingscoördinatoren pakken dat op en zoomen verder in op het primaire proces (R 1-4, 6-14).

Dat de vier indicatoren van Vensters VO zo actief worden ingezet bij het opstellen van onderwijsbeleid wil niet zeggen dat Vensters hierdoor veel gebruikt wordt. Op het begin van de deelvraag werd namelijk opgemerkt dat Vensters VO over het algemeen nauwelijks wordt gebruikt binnen school. Dit komt omdat de respondenten allen beschikken over 'andere middelen' (R9) die zij specifiek inzetten voor het beleid en de sturing op de kwaliteit (R1-14). Zij duiden daarbij op leerlingadministratieprogramma's als "Magister", "CumLaude" en "SOM". Daarin staan de basiszaken die voor een school de 'core business' zijn (R10). In de administratieprogramma's worden onder andere de leerlingresultaten, het lesverzuim en het huiswerk bijgehouden dat per niveau, per jaar en per klas bekeken kan worden. Er kan zelfs

worden doorgelinkt tot het volgen van de individuele leerling, wat nuttige informatie kan opleveren (R4, 12).

“De reden dat wij CumLaude meer gebruiken dan het ManagementVenster is dat in CumLaude je kan blijven klikken totdat je op de individuele leerling zit. Nou is dat niet relevant voor de directie. Maar daarmee kun je er wel uithalen waar je nou eigenlijk naar aan het kijken bent.” (R4)

Toen Vensters VO in 2010 werd opgestart was het een van de eerste breed opgezette programma's waarin onderwijsgegevens ontsloten werden. Vensters VO werd door veel scholen intensief gebruikt omdat het programma voorop liep met de benchmarkmogelijkheid en de brede informatievoorziening. Dit kwam omdat bovengenoemde leerling-administratieprogramma's nog niet zo ver ontwikkeld waren. In de jaren daarop zagen de commerciële administratieprogramma's steeds meer heil in transparantie en openheid van gegevens en begonnen ook zij steeds meer gegevens en informatie te ontsluiten en meer opties te bieden in hun programma's, zoals een eigen Managementplatform, Quickview, Magmaview et cetera. Inmiddels hebben deze programma's Vensters VO eigenlijk ingehaald. Zij kunnen sneller en secuurder op een fijnmaziger niveau, namelijk enkel van de eigen school, hun informatie aanleveren dan Vensters, dat eerst nog moet wachten op de centrale update van DUO. Hieronder volgen uitspraken van twee directieleden die de rol van Vensters VO ten opzichte van de administratieprogramma's verduidelijken:

“Ja, het heeft een hele belangrijke functie gehad, omdat we toen nog niks anders hadden, maar intussen worden we door een andere applicatie ingehaald die sneller informatie geeft. Dat merk ik bijvoorbeeld bij het managementgesprek. Dan kijkt het bestuur in Vensters, dan zeg ik: ‘ja maar ik heb gegevens die al verder up to date zijn’.” (R3)

“Luister eens, aan het begin van het schooljaar staan die indicatoren van afgelopen jaar nog niet eens op Vensters! Dus daar wacht ik echt niet op. Die maken we helemaal zelf... Wat dat betreft heeft Vensters een functie gehad, het is echt een breekijzer geweest, maar zit nu gewoon in alle schooladministratiepakketten. Dus voor de school zelf, intern, hoef je het niet meer te doen. En dan blijft dus inderdaad de etalagefunctie van Vensters over. En daar hebben eigen scholen eigen websites voor.” (R 11)

Volgens veel respondenten is het enige nadeel van de administratieprogramma's dat deze niet de landelijke benchmark optie in zich hebben die Vensters VO wel heeft. Veel respondenten spreken daarom hun lof uit over Vensters, zoals onderstaande respondent:

“Maar nu heb je dus een ‘schil’ om Magister heen, Quickview, en daarmee kan je heel snel data genereren. Als je dan data van je eigen school hebt, dan ben je ook wel eens nieuwsgierig naar hoe het op een school elders is. En dán wordt het Managementvenster wél interessant.” (R 7)

“Ja maar waar zij nooit tegenop kunnen is die benchmark. Dat is het sterke van Vensters.” (R 13)

Tegelijkertijd er zijn ook respondenten die stellen dat Vensters VO zelfs voor die benchmark niet meer nodig is, omdat die informatie al ontsloten wordt op andere websites van

bijvoorbeeld DUO en de Inspectie zelf (R 3,7, 11,12). Zo zeggen twee respondenten dat via Duo al veel financiële informatie over de bekostiging beschikbaar is (R7, R11).

Conclusie en analyse deelvraag 1

Hoofdstuk vijf begon met een indeling van de respondenten in drie types. Om daarop terug te komen is in onderstaande tabel het gebruik van Vensters VO per respondenttype weergegeven.

Tabel 5.1: Het gebruik van Vensters VO per respondentgroep. Bron: eigen materiaal, 2014.

Type respondent	Gebruik Vensters VO per functie
1. Rectoren R: 2, 9, 10.	<u>Etalage:</u> Weinig motivatie tot invullen Vensters door gevoel van verplichting en sceptische houding door het idee dat Vensters VO weinig bezocht wordt. <u>Benchmark/Beleid:</u> Website wordt weinig intern gebruikt al wordt gezegd dat de benchmark soms waardevol is voor het overzicht en signalering.
2. Directieleden of adviseurs R: 1, 3, 4, 6, 7, 11, 12	<u>Etalage:</u> Het vullen van Vensters VO voelt als verplichting, en wordt vooral gebruikt als etalagefunctie of ‘visitekaartje’. <u>Benchmark:</u> Directieleden wel actiever met benchmark bezig dan rectoren om zwakheden in beleid te signaleren en de data beter te duiden. <u>Beleid:</u> Soms Vensters ingezet voor de terugkoppeling naar docenten, maar dat geschiedt vaker op basis van de interne programma’s.
3. Docenten met beleidstaken R: 5, 8, 13, 14.	<u>Etalage:</u> Vensters VO wordt up to date gehouden. <u>Benchmark:</u> Vensters wordt vooral gebruikt voor de benchmark ter vergelijking. <u>Beleid:</u> De website wordt verder bekeken als de inspectie langskomt en geraadpleegd als er binnen de school onderzoek gedaan wordt waar gegevens voor nodig zijn.

Concluderend kan gesteld worden dat Vensters VO gebruikt wordt voor de etalagefunctie, de benchmark-en beleidsfunctie. Echter wordt Vensters VO door de respondenten slechts een paar keer per jaar gebruikt met als belangrijkste reden het gebruik van de meer accurate leerlingadministratieprogramma’s CumLaude, Magister en SOM bij het opstellen van schoolbeleid. Deze programma’s hebben de voorkeur van schoolmedewerkers omdat de gegevens sneller en op een fijnmaziger niveau zichtbaar zijn. Vensters VO was vernieuwend door als breekijzer te fungeren om het onderwijs transparant te maken, maar is inmiddels door de commerciële programma’s ingehaald die in de schoolpakketten zitten. Toch wordt de benchmark van Vensters VO via het meer intern gerichte ManagementVenster nog steeds gebruikt, omdat het als enige tool alle scholen heeft inbegrepen daarin.

Ondanks het sporadische gebruik hechten de respondenten wel veel belang aan het transparant zijn en inzichtelijk maken van gegevens via Vensters VO voor derden. Scholen kunnen zich

op die manier goed en onafhankelijk presenteren in het Schoolvenster, de externe website van Vensters VO. Maar ook die horizontale verantwoording heeft een keerzijde, namelijk dat het Schoolvenster erg weinig bekeken wordt door ouders en leerlingen. Schoolmedewerkers krijgen dit idee doordat de bezoekersaantallen van de website erg laag zijn in vergelijking met de schoolgrootte en doordat zij weinig reacties over de informatie van het Schoolvensters terug krijgen.

Het afstemmen van het beleid op gemeten indicatoren zoals omschreven bij de beleidsfunctie wijst op een sterke sturing van de output, waardoor geconcludeerd kan worden dat scholen doen aan prestatie-management zoals omschreven is het theoretisch kader. Volgens de gehanteerde definitie van prestatie-management stelt een professionele organisatie zijn eigen prestatiedoelen en prestatie-indicatoren op die de prestaties kunnen meten. Na een bepaalde tijd kan aan de hand van de indicatoren gemeten worden of de prestatiedoelen gehaald zijn of niet (De Bruijn, 2007, p.7).

Het gegeven dat de respondenten bij het schoolbeleid vooral nadruk zijn gaan leggen op de vier indicatoren die de Onderwijsinspectie erg belangrijk vindt, wijst op een vorm van gaming (Smith, 1995). Schoolmedewerkers hebben na een tijdje door welke indicatoren streng in de gaten worden gehouden door de Inspectie. Zij gaan zich als het ware vormen naar de eisen van de inspecteur door op de vier indicatoren van het slagingspercentage, het verschil tussen het CE en SE cijfer, de doorstroom en op de tevredenheidsenquêtes goed proberen te scoren door het schoolbeleid specifiek daarop te richten. Andere indicatoren worden dan minder van belang geacht, een fenomeen dat Smith (1995) omschrijft als gaming.

Prestatiemanagement wordt in de veertien onderzochte scholen vaak toegepast door middel van de kwaliteitsmanagementstrategie van de *PDCA-cycle* ofwel de Plan-Do-Check-Act-cyclus ontworpen door Shewhart en gemoderniseerd door Deming (Moen & Norman, 2006 p.1). In de cyclus wordt de 'check' ook vaak wordt vervangen voor 'learn', omdat de gedachte is dat er niet alleen gecontroleerd moet worden, of aan de gestelde eisen is voldaan, maar ook dat men ervan moet leren (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p.265). Zoals beschreven onder het kopje 'beleidsfunctie' worden vaak aan het begin van het schooljaar doelen en beleid opgesteld; Plan. Vervolgens als het schooljaar op gang is gekomen worden de Vensters actief ingevuld op de website; dus Do. Als het vullen, de eerste schoolexamens en ook de centraal examens achter de rug zijn, wordt er in overleg teruggekeken naar de behaalde resultaten: Check. Daarbij wordt gesignaleerd en besproken welke indicatoren extra aandacht nodig hebben die op rood staan, waarop actief beleid kan worden ingezet: Act.

Ook kan gesteld worden dat prestatie-management in het voortgezet onderwijs in ieder geval drie functies inneemt van prestatie-management omschreven door De Bruijn (2007), namelijk de verantwoordingsfunctie en het inzichtelijk maken van informatie, het leerproces wat vaak gekoppeld wordt aan kwaliteitsverbetering (Behn, 2003, p.588; Hatry, 1999, pp.157-158; Osborne & Plastrik, 2000, p.247; Popper & Wilson, 2003, p.257), en als derde het kunnen oordelen over gegevens doordat zij inzichtelijk zijn gemaakt. Indicatoren komen in het groen of rood te staan, waardoor schoolmedewerkers zelf kunnen oordelen maar waardoor de scholen ook beoordeeld kunnen worden door derden (De Bruijn, 2007, p. 8; Osbourne & Plastrik 2000, p.247).

5.2 Deelvraag 2

Deze paragraaf gaat in op de ideologie die achter Vensters VO schuilt en rol die de website vervult. Schoolinfo benadrukt dat Vensters VO geen doel op zich is, maar is opgezet als een instrument voor scholen waardoor zij aan de hand van concrete gegevens het gesprek aan kunnen gaan met hun belanghebbenden (Vensters VO, 2014). De tweede deelvraag onderzoekt hoe schoolmedewerkers in de praktijk aankijken tegen de rol van Vensters VO. De deelvraag is als volgt:

“Welke rol zien schoolmedewerkers weggelegd voor Vensters VO voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs?”

Transparantie door middel van Vensters VO wordt door alle respondenten op school belangrijk gevonden, maar kan toch verschillende ‘rollen’ aannemen bij de totstandkoming en bepaling van de onderwijskwaliteit. De schoolmedewerkers zijn van mening dat het gebruik van Vensters VO een bijdrage kan leveren aan de onderwijskwaliteit, maar vinden tegelijkertijd dat het gebruik tot negatieve effecten kan leiden.

Bevorderende rol

Bij alle geïnterviewde scholen staat transparantie hoog in het vaandel. Dit komt voornamelijk door de gebruiksfuncties die besproken zijn bij deelvraag 1, namelijk de etalagefunctie en de benchmark, waarop onderwijsbeleid kan worden ingezet zodat de kwaliteit kan verbeteren.

Door als school open te zijn over het beleid kan zij zich verantwoorden naar binnen én buiten toe en op die manier het vertrouwen winnen van leerlingen, ouders en andere partijen (R 1-14). Die verantwoordingsfunctie van transparantie wordt door een paar respondenten onderstreept door het feit dat scholen een publieke taak hebben die zij moeten uitvoeren met publieke gelden. Het is daarom van belang dat de uitgaven en kosten openbaar zijn, waartoe Vensters VO scholen aanzet (R 6,14). Bovendien kan de schoolleiding door open te zijn laten zien wat er binnen een school gebeurt, wat er goed en fout gaat, zodat zwakkere onderdelen zichtbaar worden en daar dan van geleerd kan worden. Door het zichtbaar maken van de eigen resultaten en door de benchmark met het landelijk gemiddelde wordt dus scherper gekeken naar schoolbeleid, waardoor uiteindelijk de onderwijskwaliteit verbeterd kan worden.

De respondenten vinden het dus goed dat door het gebruik van Vensters VO de vinger aan de pols wordt gehouden wat betreft de kwaliteit. Echter wordt vaak door toezichthouders vergeten dat scholen fungeren in een publieke sector waardoor het bij het schoolmanagement niet draait om de kwaliteitsverbetering van slechts één product. Het gaat in het onderwijs om het opleiden van leerlingen tot ontwikkelde wereldburgers die zelfstandig keuzes kunnen maken. Op school houdt men zich bezig met een heleboel zaken die niet meetbaar en uit te drukken zijn in opbrengsten (R1-14). Daar zit ook meteen het grote pijnpunt van het toepassen van transparantie via Vensters VO in het voortgezet onderwijs: de spanning tussen enerzijds het beleidsmatig sturen op cijfers en anderzijds de brede ontwikkeling van de leerling. Een directielid verwoordde het op volgende manier:

“Aan de ene kant vind ik het goed dat je geprikkeld wordt om goede resultaten neer te zetten en goede resultaten te halen en aan de andere kant moet je je realiseren dat het wel gaat om

leerlingen die zich aan het ontwikkelen zijn. En die een bepaald resultaat moeten neerzetten.”(R1)

Het citaat laat doorschemeren dat het toepassen van Vensters VO in het voortgezet onderwijs niet altijd even gemakkelijk gaat. In sommige gevallen kan het gebruik ervan leiden tot negatieve effecten die de kwaliteitsverbetering belemmeren.

Belemmerende rol

De respondenten zijn van mening dat te veel focus op het meten van de opbrengsten van onderwijs, dus op test- en examenresultaten, het doel voorbij schiet.

Het streven om in een wikkekeurige school de resultaten binnen het vooraf gestelde target te laten vallen neigt bij docenten tot manipulatie van de cijfers. Dat constateren twee rectoren bijvoorbeeld bij de overgang van leerlingen met een magere voldoende. Docenten tellen dan vaak antwoorden goed terwijl ze eigenlijk niet correct geformuleerd zijn. Maar door het goedtellen van het foute antwoord wordt wel nét de doelstelling van een slagingspercentage van 95% gehaald (R 2, 9). Een directielid beschrijft dat het management zich gaat gedragen naar de cijfers en zich te veel gaat focussen op de getallen waardoor die gemanipuleerd worden. Een fenomeen dat hij omschrijft als: “fuck the system” (R3), dat wordt geïllustreerd in het volgende citaat:

“Wij hebben een enorme daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters in Nederland. Daar is de overheid trots op. ‘Kijk de kwaliteit van het onderwijs stijgt, want de gemiddeldes van het centraal examen stijgen’. Er zit voortdurend een N-norm waarmee geschoven wordt en definities worden verschoven. Men heeft in één keer besloten dat de definitie van een vroegtijdige schoolverlater veranderd is. Als je als leerling van een reguliere school overgaat naar passend onderwijs ben je nu geen vroegtijdige schoolverlater meer.” (R3)

Met deze uitspraak doelt de respondent op het feit dat een overheidsinstantie wel kan stellen dat het aantal vroegtijdige schoolverlaters gedaald is, maar dat die daling zich enkel voordoet als gevolg van een verandering van definitie, omdat de overgang naar het passend onderwijs nu niet meer als schoolverlater wordt beschouwd. Andere respondenten spreken in diezelfde betekenis van ‘window-dressing’, als er gemanipuleerd wordt met cijfers om de school beter te positioneren, vaak doordat er te sterk gestuurd wordt op schoolopbrengsten (R 2,9). Een directielid deed de opvallende uitspraak:

“Er zijn geen ergere leugens dan statistieken, is mij ooit verteld. En dat klopt, als je met cijfers gaat werken kun je alles aantonen” (R6)

De uitspraken wijzen erop dat scholen heel gemakkelijk een bepaald beeld kunnen laten kleuren door metingen. Het is vooral belangrijk te kijken naar waaraan de cijfers gecorrigeerd worden en hoe ze gepresenteerd worden. Om het effect van cijfermanipulatie te minimaliseren moeten de schoolmedewerkers ervoor zorgen dat de gepubliceerde cijfers verbonden blijven met de werkelijke situatie, zodat ze betekenisvol en verbonden met de inhoud blijven.

Als de gepubliceerde gegevens niet meer verbonden zijn met een inhoud, staan de data als het ware los van elkaar, waardoor de betekenis van de cijfers afneemt. Uit de interviews blijkt dat dit naast de algemene schoolgegevens ook gebeurt met de prestaties van de leerlingen. De

grote focus op resultaten en de sterkte druk vanuit de Inspectie om die resultaten op orde te hebben heeft tot gevolg dat er nauwelijks meer gekeken wordt naar de leerling achter de cijfers. Zo benadrukt een rector dat het niet alleen maar gaat om rekenen en taal. Het is volgens hem niet alleen een kind van rekenniveau F2 naar F3 brengen, maar het gaat ook om een kind volwassen laten worden. Volgens de rector hoort daar veel meer bij dat niet gemeten wordt (R10).

“Een kind dat bij ons binnenkomt, uit een achterstandsituatie en een hele slechte thuissituatie leiden wij toch maar naar het eindexamen toe, ook al slaagt dat kind maar met zesjes. Normaal gesproken had dat kind die kans helemaal niet gehad en die komt er door ons nu toch. Dat meet de inspectie helemaal niet, die kijkt alleen maar naar de cijfers, ‘je hebt daar alleen maar zesjes staan bij dat kind, waarom zijn het geen zevens?’”(R10)

Bovenstaande uitspraak verduidelijkt dat cijfermatige gegevens niet alles kunnen laten zien en dus niet het hele verhaal kunnen vertellen. De verbinding van de cijfers met de inhoud via een toelichting in Vensters VO is dus erg belangrijk. Scholen kunnen op die manier verklaren waarom de cijfers afwijken van het landelijk gemiddelde waardoor de cijfers op een juiste manier kunnen worden geïnterpreteerd. Een ander voordeel aan Vensters is dat het niet meedoet aan het geven van rangordes aan scholen. Enkele respondenten halen aan dat er binnen de school angst heerst voor het risico dat aan transparantie kleeft, namelijk het ontstaan van rangordes en een afrekencultuur rondom scholen. Dan werkt transparantie averechts (R1,3).

Pragmatische rol

Vensters VO kan volgens de schoolmedewerkers dus een bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit, maar kan ook de kwaliteitsontwikkeling belemmeren. In de praktijk wordt onderwijskwaliteit door veel respondenten omschreven als een totaal plaatje van elementen van onderwijsinput en onderwijsoutput. Zo vond een respondent dat onderwijskwaliteit begint met dat wat de docent voor de klas voor elkaar krijgt, maar dat het natuurlijk ook te maken heeft met de resultaten die de leerlingen uiteindelijk behalen (R1). Een andere respondent stelde dat de onderwijsinput ook gezien kon worden als het niveau waarop de leerling begint en de output het niveau waarop de leerling eindigt. Het doel van de school is dan om daar een zo groot mogelijk verschil in te brengen (R6). In dat opzicht gaat kwaliteit eigenlijk om hoeveel de leerling heeft bijgeleerd in de tijd dat hij of zij op school heeft gezeten, de toegevoegde waarde (R1,7).

Andere respondenten zijn van mening dat onderwijskwaliteit uiteindelijk toch gaat om de opbrengsten, de output, want de schoolleiding streeft ernaar zoveel mogelijk kinderen fatsoenlijk bij het eindexamen te krijgen. De nadruk in het PTA (Programma voor Toetsing en Afsluiting) is door invloed van de Inspectie verschoven naar de resultaten waardoor de resultaatgerichte indicatoren als het slagingspercentage erg belangrijk geworden zijn, ook doordat die het makkelijkst te meten zijn. De overige aspecten die onder de input vallen worden door het management gemonitord en besproken en spelen zeker ook mee bij het totaalplaatje, echter vormen zij niet het hoofddoel van de kwaliteitssturing (R 5,6,8,12,13).

Onderwijskwaliteit wordt door de respondenten over het algemeen dus omschreven als een totaal aan onderwijsinput en onderwijsoutput, waarbij het belang van de output groter is geworden dan de input door de nadruk op het opbrengstgericht werken in het onderwijs.

In die context van het opbrengstgericht werken wordt Vensters VO door bijna alle respondenten gezien en gebruikt als hulpmiddel om kwaliteitsverbetering van het onderwijs te kunnen bereiken. Met uitzondering van één rector menen de schoolmedewerkers dat Vensters VO aanleiding geeft tot nadenken over de eigen schoolresultaten. Vensters VO dwingt scholen kritisch te kijken naar de eigen onderwijskwaliteit, waardoor de website ertoe aanzet om als schoolleiding het gesprek aan te gaan met zowel medewerkers, leerlingen als ouders en andere belanghebbenden. Zoals een directielid verwoordde:

“Ik zeg altijd: ‘het gaat niet om de cijfers, het begint met de cijfers!’. Cijfers vormen het geraamte van het bouwwerk. En het geraamte is ook niet altijd het meest aantrekkelijke deel van het lichaam, maar alles hangt eraan. Daar begint het mee.” (R 11)

De respondent geeft hiermee aan dat cijfers, dus harde, vaste data, aanleiding vormen om in gesprek te gaan over de kwaliteit. Bijvoorbeeld om uitleg te geven, of juist om te vragen aan docenten hoe het komt dat de cijfers luiden zoals ze zijn. Het openbare karakter van Vensters VO dwingt scholen er ook toe om na te denken over de kwaliteit, omdat er vragen gesteld kunnen worden over de cijfers (R6,7,12,14). Volgens verschillende respondenten is men dus door enkel het nadenken en in gesprek zijn over de data al indirect met de onderwijskwaliteit bezig (R 1,3,6-12,14).

Vensters VO wordt in die zin dus gezien en ingezet als hulpmiddel. Het is *data-driven* (R 11): het kwaliteitsgesprek wordt gevoerd op basis van de verzamelde en transparant gemaakte data. Transparantie door middel van Vensters VO maakt de onderwijskwaliteit dus enkel zichtbaar (R11), het gesprek en de acties die daarop volgen moeten dan leiden tot een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering. De cijfermatige gegevens dienen dus volgens schoolmedewerkers niet los ingezet te worden om iets te bewijzen, maar dienen ervoor om de dialoog naar een ander niveau te tillen. Zoals het al eerder aangehaalde directielid krachtig verwoordde over het doel van datagedreven onderzoek: *“Not to prove, but to improve”*(R 11).

Conclusie en analyse deelvraag 2

Samenvattend kunnen de beoogde rollen van Vensters VO door de verschillende respondentgroepen worden weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.2: Beoogde bijdrage Vensters VO aan de onderwijskwaliteit. Bron: *eigen materiaal, 2014.*

Type respondent	beoogde bijdrage Vensters VO aan de onderwijskwaliteit per rol
1. Rectoren R: 2, 9, 10.	Bevorderend: Zijn het er mee eens dat het goed is inzicht te hebben in je eigen gegevens waardoor ze hun eigen fouten zien en er aan kunnen werken. Belemmerend: Maar de rectoren zijn voornamelijk zeer kritisch over transparantie en Vensters VO ten opzichte van de onderwijskwaliteit. Volgens rectoren gaat het vooral om de leerling en het verhaal achter de cijfers. Pragmatisch: Rectoren houden zich in de praktijk niet veel bezig met Vensters VO.
2. Directieleden of adviseurs R: 1, 3, 4, 6, 7, 11, 12	Bevorderend: Vinden dat het aanzet tot het creëren van openheid en aanzet tot nadenken over eigen functioneren. Werkt goed ter verantwoording, door te laten zien wat men doet en daarover het gesprek aangaan. Belemmerend: Angst voor afrekencultuur door het plaatsen van scholen in ranglijsten Pragmatisch: Veel bezig met beleid en managementtaken. Zien daardoor sneller de kwaliteitsbevorderende kant van Vensters VO, maar de leerling die de resultaten moet behalen blijft centraal staan.
3. Docenten met beleidstaken R: 5, 8, 13, 14.	Bevorderend: Vensters VO maakt het mogelijk te reflecteren op de eigen positie. Het is een hulpmiddel om inzicht te verschaffen, ook in de besteding van publieke gelden. Pragmatisch: Maar het leidt niet direct tot kwaliteitsverbetering. Bovendien draait het onderwijs vooral om het primaire proces wat niet altijd tot uiting komt in getallen. Cijfers moeten in verbinding blijven met de werkelijke situatie in de school en voor de klas.

Zoals blijkt uit de tabel hebben de respondenten verschillende rollen van Vensters VO voor ogen. Het gebruik van Vensters VO kan een bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit doordat scholen zich makkelijker kunnen verantwoorden door het openstellen van de schoolopbrengsten. Ook wekt het kijken naar elkaar en het landelijk gemiddelde door de benchmark kritische zin en houdt het de directieleden en kwaliteitsmedewerkers scherp, waardoor het schoolbeleid steeds opnieuw kan worden afgestemd met als doel om de onderwijskwaliteit te verhogen.

Maar de terughoudendheid van de rectoren over de meetcultuur en het sturen op de opbrengsten én het centraal stellen van de leerling wijst erop dat er ook minder positieve kanten zitten aan het gebruik van Vensters VO. Een te sterke sturing op test- en examenresultaten kan volgens de rectoren al snel leiden tot negatieve of perverse effecten

waaronder het manipuleren van de data. Een opvatting die verwijst naar De Bruijns ‘*law of decreasing effectiveness*’, ofwel de wet van afnemende effectiviteit (1997), waarin wordt uitgelegd dat hoe hoger de impact van prestatie management is, dus hoe méér afhangt van prestatie management, in dit geval de toezichtbeoordeling van de Inspectie, hoe minder effectief het sturingsmechanisme zal werken in de praktijk omdat het mensen aanzet tot manipulatie (De Bruijn, 1997, pp 34-36).

Het manipuleren en aanpassen van de data kan volgens de respondenten leiden tot de consequentie dat cijfermatige gegevens hun betekenis verliezen, het zogenaamde ‘*window dressing*’. Het fenomeen dat cijfers los komen te staan van context en inhoud wordt in het theoretisch kader aangehaald als ‘*decoupling*’ van cijfers met de realiteit (Power, 1997). Meijer (2009) sprak zelfs van een ‘*separate reality*’ die kan ontstaan, bijvoorbeeld het beeld van een heel goed presterende school, dat door gemanipuleerde, lege cijfers wordt neergezet, terwijl de school in realiteit minder goed scoort. De gepubliceerde cijfers gaan dan een eigen leven leiden, iets wat schoolmedewerkers kunnen voorkomen door te zorgen voor een continue verbinding van de cijfers met de context, bijvoorbeeld door het toelichten van de cijfers op Vensters.

Door het nastreven van transparantie in het onderwijs ter verbetering van de kwaliteit is een spanning ontstaan tussen enerzijds de beleidsmatige sturing op de cijfers en resultaten, en anderzijds het ruimte geven voor de ontwikkeling van de leerling door niet te veel de nadruk te leggen op toetsing. Veel respondenten verwijzen hierbij naar het feit dat gepresenteerde cijfers niet het verhaal en de leerlingssituatie laten zien die achter die cijfers schuilgaan. De spanning tussen cijfers en de persoonlijke ontwikkeling kan het best worden benaderd door Vensters VO in te zetten als hulpmiddel in het voortgezet onderwijs; de verzamelde gegevens op de website vormen enkel de basis en aanleiding van het kwaliteitsgesprek. Een kwaliteitsgesprek waarin de onderwijsinput van onder andere lesmethoden en docentvaardigheden wordt besproken en verbonden met de zwaarder wegende onderwijsoutput van eindexamencijfers en slagingspercentages. Het gebruik van Vensters VO door schoolmedewerkers levert dus indirect een bijdrage aan de onderwijskwaliteit, doordat de cijfermatige informatie wordt ingezet als middel voor een (eventuele) beleidsaanpassing die daadwerkelijk de onderwijskwaliteit kan verbeteren.

6. Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

“In hoeverre en op welke manier wordt door schoolmedewerkers gebruik gemaakt van de verstrekte prestatie-informatie op Vensters VO ter bevordering van de onderwijskwaliteit van de eigen school?”

Concluderend kan gesteld worden dat er heel weinig gebruik wordt gemaakt van Vensters VO door schoolmedewerkers. Dit gebeurt slechts één of twee keer per jaar op het moment dat de gegevens op de website moeten worden aangevuld. Als schoolmedewerkers dan gebruik maken van Vensters VO wordt de website indirect ingezet als hulpmiddel voor kwaliteitsverbetering. De transparant gemaakte informatie van Vensters VO geeft inzicht in het functioneren van de school en vormt daarmee aanleiding voor het kwaliteitsgesprek. Op basis daarvan volgen beleidsacties die de onderwijskwaliteit moeten verbeteren. De nadruk ligt dus niet op de cijfers, maar op de stap die daarna komt. Cijfers vormen slechts de aanleiding voor een kwaliteitsverbetering in het onderwijs. De titel stelt dan ook dat transparantie in het voortgezet onderwijs door middel van Vensters VO het doel heeft ‘*not to prove, but to improve*’.

Voor het sporadische gebruik van Vensters VO kunnen twee redenen worden aangewezen. Schoolmedewerkers gebruiken de website nauwelijks omdat zij het idee hebben dat er heel weinig op het SchoolVenster wordt gekeken door bezoekers zoals ouders en leerlingen. Bovendien wordt het ManagementVenster van Vensters VO weinig geraadpleegd omdat alle schoolmedewerkers al gebruik maken van eigen administratieprogramma's die sneller en accurater schoolgegevens aanleveren. Het specifieke voordeel van Venster VO ten opzichte van de andere programma's is enkel de benchmarkoptie in het ManagementVenster die als enige een representatief beeld kan geven van de schoolprestaties ten opzichte van het landelijk gemiddelde doordat alle scholen in het voortgezet onderwijs daaraan meedoen.

Theoretische concepten in breder perspectief

In het licht van de hoofdthema's transparantie, prestatie management en onderwijskwaliteit blijkt dat binnen het voortgezet onderwijs het concept van transparantie al zeer breed omarmd wordt. Alle respondenten, van rectoren en directieleden tot docenten met beleidstaken, gaven aan het transparant zijn van een school in het functioneren erg belangrijk te vinden voor de school zelf en haar omgeving. Het is belangrijk zich te realiseren dat in een korte tijd, pas sinds de eerste publicatie van Trouw in 1997, een grote doorbraak in openbaarheid van gegevens heeft plaatsgevonden in de onderwijssector. Het is daarbij bijzonder dat een hele sector bereid en in staat is geweest mee te doen aan het transparant maken van zijn gegevens (Karsten e.a., 2001, p. 2). Aan het begin van het project Vensters Voor Verantwoording in 2008 waren veel scholen nog huiverig voor kwetsbaarheid bij het openbaren van alle schoolgegevens (Schoolinfo 2014b; Vensters voor Verantwoording, 2012, p.43). Inmiddels doet echter 95 procent van alle scholen in het voortgezet onderwijs in Nederland mee aan Vensters VO. De website is van verantwoordingsinstrument gegroeid naar een instrument dat

inzicht geeft in het functioneren en de kwaliteit van de school. Het eerder genoemde percentage geeft weer dat de bereidheid van de sector groot is om naar transparantie te streven, openheid te creëren en de horizontale dialoog aan te gaan. Echter moet kritisch opgemerkt worden dat de ideologie en het gedachtegoed die achter het begrip transparantie schuilen, een veel groter gebruik van Vensters VO door schoolmedewerkers zouden doen vermoeden dan in feite het geval is. Hoe groot de bereidheid tot transparantie ook is, zo kleinschalig is het gebruik van Vensters VO in de praktijk.

Ditzelfde geldt voor het opbrengstgericht werken, waarbij te zien valt dat alle scholen het opbrengstgericht werken serieus hebben opgepakt of nog bezig zijn het in een passende vorm te gieten voor de school. Bijna alle scholen maken gebruik van het opstellen van doelen, gevolgd door een terugkoppeling van resultaten naar de werkvloer volgens de PDCA-cyclus (Shewhart & Deming, zoals geciteerd in Moen & Norman, 2006, p.1). Deze sturing vindt echter voornamelijk plaats via interne administratiesystemen als Magister, CumLaude en SOM die sneller en accurater gegevens kunnen aanleveren dan Vensters VO. Hierdoor kunnen eerder in het schooljaar analyses gemaakt worden, wat leidt tot een nog gericht onderwijsbeleid met een nog hoger kwaliteitsrendement.

Bijna alle respondenten herkennen zich in de gehanteerde onderwijskwaliteitsdefinitie van Mingat en Ping Tan (zoals geciteerd in Adams, 1993), waarin onderwijskwaliteit wordt beschreven aan de hand van een tweedeling van input, -de elementen die aanwezig moeten zijn voorafgaande aan de les, en een output, -de door leerlingen behaalde resultaten als cijfers en slagingspercentages. De respondenten herkenden zich in deze definitie en omschreven vrijwel allen onderwijskwaliteit als een combinatie van factoren van onderwijsinput en – output die de onderwijskwaliteit bepalen. Volgens het merendeel van de respondenten is het belang van de onderwijsoutput momenteel groter dan de onderwijsinput door de nadruk van de Inspectie op het opbrengstgericht werken in het onderwijs.

Door de tweedeling onderwijsinput en onderwijsoutput kan op een holistische manier naar onderwijskwaliteit gekeken worden, in plaats van kwaliteit op te knippen in veel losse indicatoren. De onderwijsinput reflecteert vaak op onderdelen uit het primaire proces voor de klas, terwijl de onderwijsoutput vaak wordt besproken door het managementteam met docenten aan de achterkant van het onderwijsproces. Door de input en output samen te voegen komt men tot een totaalbeeld van onderwijs. Iets waarvoor ook de respondenten waardering blijken te hebben. Een gegeven dat niet zozeer voor dit onderzoek van belang is, als wel voor de overheids- en sectorinstanties als het ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie, de VO-raad en Schoolinfo. Als deze instanties onderwijskwaliteit enkel zouden meten en uitdrukken in scores en slagingspercentages, lokken zij naast weerstand ook pervers en manipulatief gedrag uit. Het sturen op enkel resultaten zou een ernstige afrekencultuur in het onderwijs veroorzaken doordat scholen aan processen als ‘creaming’ kunnen gaan doen waarbij alleen de beste leerlingen worden geselecteerd (Wilson e.a. 2006, p.157).

Het sterke aan Vensters VO is dat de website is opgezet in samenspraak met participanten uit de sector zelf en dat het instrument door de overheid erkend wordt. Ook van belang is dat bijna alle scholen in het voortgezet onderwijs deelnemen aan Vensters VO, waarin alle

indicatoren op dezelfde gestandaardiseerde en zo breed mogelijke manier worden uitgemeten en toegelicht (Vensters VO, 2014).

Maatschappelijke relevantie

Ter afsluiting wordt teruggeblikt naar de maatschappelijke relevantie, namelijk het perspectief van Schoolinfo als uitvoerder van Vensters VO. Geconstateerd kan worden dat de positieve beoordeling van Vensters VO zoals hiervoor verwoord misschien gewerkt mag hebben om middelbare scholen achter het initiatief van Vensters VO te krijgen, in de huidige onderwijssector heeft die verwoording echter geen mythische werking meer. Vensters VO is achterhaald en wordt nauwelijks meer gebruikt door schoolmedewerkers. Commerciële administratieprogramma's hebben het format van Vensters VO afgekeken en waren door de financiële onafhankelijkheid sneller in staat nieuwe ontwikkelingen door te voeren waardoor zij Vensters VO voorbij zijn gestreefd. Elk schooladministratiepakket heeft nu zijn eigen managementoverzicht wat als concurrentie kan worden gezien voor Vensters VO.

Stichting Schoolinfo is er met het bestaan van haar website nog lang niet, zelfs niet nu binnenkort de nieuwe website wordt gelanceerd waarbij Vensters VO overgaat in de naam 'Scholen op de kaart.nl' waarbij een nieuwe lay-out wordt toegepast (Vensters VO, 2014b). De nieuwe lay-out kan de website gebruiksvriendelijker maken, maar daarin ligt niet het antwoord op de vraag hoe meer gebruikspotentie door schoolmedewerkers en bezoekers is te bereiken. Schoolinfo zou moeten kijken naar de veerkracht van de website en daar uit putten, maar bovenal zou zij goed de ontwikkelingen van concurrenten moeten volgen en bijbenen. Hierbij moet speciale aandacht uitgaan naar de aanbieders van leerlingadministratiepakketten Magister, CumLaude en SOM.

De bereidheid om transparant te zijn, opbrengstgericht te werken en te streven naar kwaliteitsverbetering van de eigen school is bij schoolmedewerkers volop aanwezig. Bovendien is door theoretische onderbouwing én uit praktijkonderzoek gebleken dat de drie concepten transparantie, prestatie management en kwaliteitsverbetering een goede samenwerking vormen volgens prestatie management technieken als de PDCA-cyclus. Alleen moet Schoolinfo (dus indirect het ministerie van OCW en de VO-raad) dat dan wel kunnen faciliteren en garanderen door de kracht van het instrument te blijven benadrukken: de eensgezindheid uitstralen dat alle scholen in het voortgezet onderwijs achter het instrument staan doordat zij ook daadwerkelijk met overtuiging gebruik maken van de benchmark in Vensters VO.

7. Aanbevelingen voor Stichting Schoolinfo

Er is dus gebleken dat het gebruik van de website Vensters VO door schoolmedewerkers indirect kan bijdragen aan de bevordering van de onderwijskwaliteit. Echter neemt dat niet weg dat Vensters VO heel sporadisch gebruikt wordt door rectoren directieleden en beleidsmedewerkers in het voortgezet onderwijs. Om het gebruik van de website te stimuleren en de potentie van Vensters VO te vergroten, waardoor de werkzaamheden van Stichting Schoolinfo meer erkend zullen worden, is een aantal aanbevelingen opgesteld.

De aanbevelingen zijn opgesteld aan de hand van de gestelde vraag: *“Hoe kan het gebruik en de potentie van Vensters VO binnen en buiten het voortgezet onderwijs vergoot worden?”*

1. Ten eerste kan dit bereikt worden door de doelgroep van Vensters VO beter in kaart te brengen zodat er beter gecommuniceerd kan worden over de website.

Respondenten zeiden allemaal dat ze het idee hadden dat het SchoolVenster weinig wordt bezocht. Hier kan verandering in worden gebracht door te onderzoeken wie precies gebruik maken van de etalagefunctie van het SchoolVenster. Als dat bekend is kan gericht ingespeeld worden op die doelgroep om het gebruik te promoten. Door meer in te zetten op marketingcampagnes, bijvoorbeeld door folders uit te delen aan leerlingen op school en tijdens ouder- en informatieavonden, groeit de bekendheid van de website en is de kans groter dat de site sneller bezocht wordt om te kijken hoe de school eigenlijk presteert. Ook kan Schoolinfo inzetten op het enthousiasmeren en warm krijgen van de schoolleiders van basis- en middelbare scholen om het gebruik van Vensters VO te promoten binnen de school. Zo kunnen er misschien speciale voorlichtingslessen worden georganiseerd op school om alle opties te tonen die Vensters te bieden heeft aan leerlingen en ouders. Bovenal de schoolleiders, maar ook leerlingen en ouders moeten opnieuw worden wakker geschud om bewust te worden van het belang van Vensters VO voor het onderwijs. Het is daarbij van belang dat de stichting heldere taal gebruikt door kort en krachtig het doel van de website te omschrijven en de voordelen te presenteren voor de ouders. Pas als zij goed op de hoogte zijn van wat er voor hen aan voordelen inzit, is er kans dat de website meer wordt gebruikt voor de etalagefunctie van het SchoolVenster.

2. Ten tweede kan de potentie van Vensters VO vergroot worden door de website van meer daadkracht en duidelijkheid te voorzien, waardoor de website aantrekkelijker wordt gemaakt voor de gebruikers.

Momenteel wordt al gewerkt aan een lay-out vernieuwing van de website door de transitie naar ‘Scholen op de kaart’ begin oktober dit jaar, wat zeker zal bijdragen aan de overzichtelijkheid van de website (Vensters VO, 2014b). Echter doelt deze aanbeveling op het aantrekkelijker maken van de website door het terugbrengen van het aantal indicatoren. Nu staan er namelijk twintig indicatoren op waardoor bezoekers soms niet meer weten waar ze naar zoeken en kijken moeten. Door die twintig indicatoren terug te brengen naar de vier indicatoren die steeds door alle respondenten genoemd werden als ‘de door de inspectie

belangrijkste gevonden indicatoren', namelijk het slagingspercentage, het verschil tussen de CE en SE cijfers, de doorstroomgegevens en de ouder- en leerlingtevredenheidsenquêtes, wordt de website een stuk overzichtelijker. Bovendien worden daardoor alle gegevens die ook via andere kanalen te vinden zijn achter wege gelaten, bijvoorbeeld een zorg- of schoolplan dat ook te vinden is op de schoolsite, zodat Vensters VO nog meer een eenduidig karakter krijgt. Liever dat bezoekers vier indicatoren grondig kunnen bestuderen, begrijpen en ook onthouden, dan dat ze bedolven worden door de informatie en uit wanhoop de website verlaten.

8. Discussie

Dit hoofdstuk biedt een terugblik op het gehele onderzoeksproces. Aan bod zal komen hoe de onderzoeker in het begin aankeek tegen het onderzoek en hoe die perceptie in de loop van het proces is veranderd. Teven wordt besproken waar de onderzoeker tegenaan is gelopen tijdens het voorbereiden van het empirische deel van het onderzoek. Afsluitend wordt het onderzoek geplaatst in het bredere maatschappelijke debat en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Bijgestelde blik

Op het moment dat dit afstudeeronderzoek van start ging leek de richting voor de onderzoeker stevig vast te liggen. Het zou gaan over hoe schoolleiders in het voortgezet onderwijs precies omgaan met de transparant gemaakte schoolgegevens via Vensters VO ten einde een kwaliteitsverbetering van de eigen school te bereiken. De focus zou vooral komen te liggen op het gebruik van interne transparantie, dus met name het ManagementVenster en hoe daar binnen de school mee omgegaan zou worden.

Echter werd bij de operationalisering duidelijk dat enkel een focus op interne transparantie niet aan zou sluiten bij de gehanteerde definitie van Grimmelikhuijsen (2012). Die definitie benadrukt het openbaren van interne organisatie-informatie voor buitenstaanders, zodat zij inzage kunnen krijgen in het functioneren en de kwaliteit van die organisatie. Alleen het gebruik van de informatie via het ManagementVenster onderzoeken betreft volgens de definitie dus geen buitenstaanders. Het ManagementVenster verleent beperkte toegang aan het schoolbestuur, de schoolleiding en sommige beleidsmedewerkers. De keuze is daarom gemaakt om ook het SchoolVenster in dit onderzoek te betrekken, die informatie is namelijk wel beschikbaar voor buitenstaanders zoals ouders, leerlingen en andere belanghebbenden. Bovendien werd bij het selecteren en benaderen van de respondenten al snel duidelijk dat het erg moeilijk zou gaan worden om enkel rectoren te interviewen. Vandaar dat uiteindelijk gekozen is voor een bredere respondentgroep, te weten schoolmedewerkers waaronder rectoren, directieleden en docenten met beleidstaken vallen, om op die manier aan genoeg respondenten te komen.

Methodologie

Een element dat een bedreiging kan vormen voor de validiteit van het onderzoek is het feit dat de selectie van respondenten niet van harte ging, doordat potentiële respondenten niet gereageerd hadden op verzoeken van deelname aan het onderzoek. Uit de door Schoolinfo verschaftte lijst met middelbare scholen waren verschillende scholen in de buurt van Utrecht en de Randstad geselecteerd die voldeden aan de drie selectiecriteria, namelijk het aanbod van vmbo, havo en vwo, met meer dan duizend leerlingen en gelegen in stedelijk én perifeer gebied. Twintig scholen hadden de moeite genomen om de benaderingsmail negatief te beantwoorden. De rest heeft bij het nabellen de onderzoeker vriendelijk bedankt. Doordat slechts enkele scholen positief reageerden kon de onderzoekspopulatie niet goed bereikt worden. Om hier toch in te kunnen slagen is de keuze gemaakt om middelbare scholen in

regio Zuid-Limburg te benaderen. De onderzoeker is afkomstig uit deze regio waardoor zij bekend is met de scholen daar en makkelijker toegang tot de scholen kan krijgen, wat uiteindelijk ook gelukt is. Wel betekent dit dat van de veertien respondenten nu drie afkomstig zijn uit Zuid-Limburg, een gegeven dat de uitkomsten van het onderzoek zou kunnen beïnvloeden. Echter streeft het derde gehanteerde selectiecriteria naar een verdeling tussen scholen uit stedelijke en perifere regio's, waardoor de ondervraagde scholen uit Zuid-Limburg wel binnen de selectiecriteria passen en het bovendien zorgt voor een mooi evenwicht in de respondentenlijst (paragraaf 4.2).

Van de scholen die niet wilden deelnemen aan het onderzoek kan worden afgevraagd of de afwijzing verklaard kan worden door de schoolprestaties op Vensters VO. Voor enkele scholen is nagetrokken of zij onder het gemiddelde hebben gescoord op veel indicatoren, maar dit bleek echter niet het geval te zijn. Aangenomen wordt dat de gegeven argumenten die allen los staan van de prestaties van Vensters VO ook daadwerkelijk de afwijzingen verklaren. Zo staat de maand mei waarin de interviews plaatsvonden bekend als een drukke maand voor rectoren en directieleden van middelbare scholen door de meivakantie, de centrale eindexamens en de sollicitatieprocedures voor het nieuwe schooljaar.

Alhoewel afgevraagd kan worden of veertien respondenten wel genoeg zijn om validiteit van dit onderzoek te garanderen, kan gesteld worden dat dit wel het geval is doordat er saturatie is opgetreden. Steeds weer dezelfde bevindingen kwamen naar boven. Zo waren alle respondenten het erover eens dat de website voor zowel het SchoolVenster als het ManagementVenster niet veel gebruikt wordt en dat hun eigen administratieprogramma veel adequater werkt waardoor scherper beleid kan worden opgesteld. Bovendien hanteerden alle respondenten vormen van planning en evaluatieve terugkoppeling.

Externe Validatie

Dit onderzoek doet uitspraken over het gebruik van transparant gemaakte schoolopbrengsten door middel van Vensters VO met doel om de kwaliteit van de eigen school te verbeteren. Het primair onderwijs maakt al gebruik van eenzelfde instrument als Vensters VO met gestandaardiseerde indicatoren voor alle deelnemers, namelijk 'Scholen op de kaart.nl'. Hierdoor kan de algemene strekking van dit onderzoek over de manier van inzetbaarheid van de website voor kwaliteitsverbetering worden overgenomen en toegepast in het primair onderwijs. Het zal waarschijnlijk zijn dat in het primair onderwijs de website 'scholenopdekaart.nl' ook indirect wordt ingezet, omdat de cijfermatige informatie ook daar aanzet geeft tot het voeren van een kwaliteitsgesprek. De website zelf kan enkel informatie zichtbaar maken, het is dus aan de schoolleiding van basisscholen om die gegevens meer betekenis te geven door te kijken hoe daar beleid op kan worden toegepast.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet van toepassing op instellingen in het hoger onderwijs. Dit komt omdat hoge scholen en universiteiten nog geen gebruik maken van een overkoepelde website waarop bijvoorbeeld alle universiteiten in Nederland per faculteit worden vergeleken met elkaar op basis van gestandaardiseerde indicatoren. Prestatie-informatie wordt in het hoger onderwijs vaak weergegeven via ranglijsten (denk bijvoorbeeld aan Elsevier), het fenomeen waar de voortgezet onderwijssector zich juist heeft tegen afgezet.

Over toepasbaarheid in andere sectoren als bijvoorbeeld de zorgsector kan geen concrete uitspraak worden gedaan. In de zorgsector is men zich bewust van het belang van concepten als transparantie, opbrengstgericht werken en zorgkwaliteit. Het idee achter deze concepten leeft wel degelijk, denk bijvoorbeeld aan de discussies rondom het openbaren van sterftcijfers per afdeling en de invoering van meer opbrengstgerichte ‘zorg behandelplannen’. Echter zijn de instellingen intern nog erg aan het worstelen hoe die concepten het best kunnen worden toegepast zodat een optimaal resultaat op de werkvloer behaald kan worden.

Reflectie

De abstracte vraag die in dit onderzoek centraal staat is of, en hoe, transparant gemaakte prestatie-informatie van organisaties kunnen bijdragen aan de kwaliteit van die organisaties. Deze vraag is in dit onderzoek benaderd vanuit het perspectief van prestatie management. Een managementstrategie die in veel verschillende sectoren, zowel privaat als publiek, inzetbaar is. Veel private organisaties maken al jaren gebruik van prestatie management door vormen van PDCA of evaluatieve cycli los te laten op gegevens van de organisatie, al gebeurt dit meestal intern. Het bijzondere aan de onderwijssector is dat die trend van opbrengstgericht werken pas echt op gang is gekomen nadat schoolgegevens werden opengebroken. Scholen leerden eerst vragen te stellen als: ‘hoe staan wij er eigenlijk voor?’ ‘Welke vakken gaan minder goed?’ ‘Hoe doen vergelijkbare scholen in de regio dat?’, voordat nieuw beleid werd opgesteld. In de voortgezet onderwijssector is eerst een transparantiebeweging op gang gezet voordat men pas ging praten over prestatiegerichte sturing en kwaliteitsverbetering.

De voortgezet onderwijssector is in Nederland misschien de enige grote sector in de publieke sfeer die erin geslaagd is een format te vinden waarin de drie concepten van transparantie, prestatie management en kwaliteitsverbetering tegelijkertijd actief worden ingezet, al dan niet via Vensters VO. Dat is bijzonder want voor de meeste organisaties in de publieke sector is het invoeren van de concepten op de werkvloer nog omstrede en discutabel. In dat opzicht is de onderwijssector goed op weg, maar er is altijd ruimte voor verbetering.

Vervolgonderzoek

Dit onderzoek naar de vraag hoe en op welke manier schoolmedewerkers gebruik maken van transparant gemaakte gegevens via Vensters VO ter verbetering van de onderwijskwaliteit nodigt uit voor verder onderzoek. Allereerst zal op een grotere schaal onderzoek gedaan moeten worden. Als meer respondenten worden geïnterviewd kan beter onderzoek gedaan worden naar de specifieke verschillen tussen respondentgroepen. Hierdoor kunnen meer uitspraken worden gedaan over het gebruik van de website afhankelijk van het type respondent, zodat in de toekomst ‘Scholen op de kaart’ misschien een eigen format krijgt per respondentgroep. Bovendien kan voor Schoolinfo nog onderzocht worden hoe een eventuele samenwerking gefaciliteerd kan worden tussen Vensters VO (straks Scholen op de kaart) van Schoolinfo enerzijds, en de leerlingadministratiepakketten van de commerciële aanbieders Magister, CumLaude en SOM anderzijds, om informatie en techniek uit te wisselen zodat beide programma’s zich kunnen ontwikkelen.

9. Literatuurlijst

- Alexander, R. (2008), *Education for All, the Quality Imperative and the Problem of Pedagogy. Create Pathways to access*, Research Monograph No. 20. Institute of Education, University of London. Pp 1-50.
- Adams, D. (1993), *Defining Educational Quality. Improving Educational Quality (IEQ) Publication #1 Biennial Report*. Institute for International Research. Pp 1-24.
- Behn, R. (2003) 'Why measure performance? Different purposes require different measures', *Public Administration Review*, vol. 63, no. 5, pp. 586-606.
- Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boomonderwijs
- Bouckaert, G. (2006). Who is learning what and from whom? The perspective of European countries. (In D. Schiemancke, A Fischer & M.S. Bucksteeg (eds.), *Wie lernt die Politik?* (41-54) Münster
- Bovens, P. & T. Schillemans (2009), *Handboek publieke verantwoording*. Lemma: Den Haag
- Braadbaart, O. & B. Yusnandarshah, (2008), Public sector benchmarking: a survey of scientific articles, 1990-2005. *International Review of Administrative Sciences*, 74 (3) pp.421-433
- Den Boer, M. (1998), *Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs*', in V. Deckmyn and I. Thomson (eds) *Openness and Transparency in the European Union*, pp. 91-105. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- De Bruijn, H. (2007), *Managing performance in the public sector*. Routledge: New York.
- Dixit, A. (2002), 'Incentives & Organizations in the Public Sector: An Interpretive Review'. *Journal of Human Resources*, vol.37 (4), pp.696-727
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Proefschrift
- Hatry, H., (1999). Mini-Symposium on Intergovernmental Comparative Performance Data. *Public Administration Review* 59(2): 101-4.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2013b). Toezichtkader 2013 Voortgezet onderwijs. Uitgangspunten Werkwijze Waarderingskader. Pp. 1-29.

- Inspectie voor het onderwijs (2014), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2012-2013. Pp. 1-234.

- Jacob, B. & S. Levitt (2003), Rotten Apples: an investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating. *The Quarterly Journal of Economics*.

- Juran (1974), The Quality Control Handbook (3rd edition). New York: McGraw-Hill

- Karsten, J., A.B. Dijkstra, R. Veenstra, A. Visscher & S. Waslander (2001), Inleiding. Kwaliteit van scholen in de openbaarheid. Over publieke verantwoordelijkheid in het onderwijs. (In: Dijkstra, AB., J. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (2001) Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties. Van Gorkum: Assen.

- Korsten, A. (2007), Prestatiemanagement: doet management ertoe? Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen. PDF. Pp.1-18.

- Korte, D.M. (2002), Limitations in the use of achievement tests as measures of educators' productivity. *Journal of Human Resources*, vol. 37 (4), 752-777.

- LeGrand, J. & W. Barlett (1993), Quasi-markets and social policy. London: Mcmillan

- Meijer, A. (2009), Understanding modern transparency. *International review of Administrative Sciences*, 75(2), pp.255-269.

- Mintzberg, H. (1975), The Manager's Job: Folklore and fact. *Harvard Business Review*, July-August. Pp.12-20.

- Moen, R., & Norman, C.(2006). Evolution of the PDCA cycle. Pp 1-11

- Moser, C., (2001), 'How Open is "Open as Possible"? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents', *HIS Political Science Series 80*. Vienna:Institute for Advanced Studies

- Noordegraaf, M. (2004), Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten. Coutinho: Bussum.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011), Handboek publiek management. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- NRCWeekend (2014), Opinie & Debat. Waarom is de Nederlandse leerling zo ongeïnteresseerd? Reacties van deskundigen, leraren, ouders en leerlingen. Zaterdag 19 april & zondag 20 april, O&D pp. 4-7.
- OCW & VO-raad (2014), Sectorakkoord VO 2014-2017. Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Pp.1 -31.
- Onderwijsraad (2012), Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Den Haag: Onderwijsraad. Pp 1-98
- Onderwijsraad (2013), *Advies Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland.* Den Haag, pp. 1-190.Pdf.
- Osbourne, D & T. Gaebler (1992), Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osbourne, D &, P. Plastrik (2000), The Reinventor's Fieldbook: Tools for ransforming Your Government. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Pirsig, R. (1974). Zen and the Art of Motorcycle Maintenance. New York: Morrow
- Popper, C. & D. Wilson (2003), The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, vol.19 (2) pp.250-267
- Power, M. (1997) The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.
- Schoolinfo (2014), Schoolinfo, Over Schoolinfo. Home > Over Schoolinfo. <http://schoolinfo.nl/over-schoolinfo> [geciteerd op 5/2/2014]
- Schoolinfo (2014b), Opbrengsten Vensters voor Verantwoording, Projectfase 2008-2011. [Http://www.venstersvo.nl/images/documenten/mediatheek/Opbrengsten_Vensters_voor_Verantwoording - Projectfase 2008-2011.pdf](Http://www.venstersvo.nl/images/documenten/mediatheek/Opbrengsten_Vensters_voor_Verantwoording_-_Projectfase_2008-2011.pdf) [geciteerd op 24/2/2014]

- Smith, P. (1995), On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, 2/3, pp. 277–310.
- Van de Walle, S., & Roberts, A. (2008). *Publishing performance information: An illusion of control?* In: Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (eds.). *Performance information in the public sector: How it is used*. Houndmills: Palgrave, pp. 211-226 (Paginanummering van het gedownloade artikel begon bij blz 1, dus afwijkende nummering)
- Van Petegem, P., J. Vanhoof & F. Daems (2005), Publishing Information on Individual Schools? *Educational Research and Evaluation Vol. 11*, No. 1. pp. 45 – 60
- Van Thiel, S. (2007), Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding. Coutinho: Bussum.
- Van Thiel, S. & F. Leeuw (2002), The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, Vol 25, No 3. Pp.267-281.
- Venters voor Verantwoording (2012), Veelkleurig beeld van onderwijskwaliteit. In: Speziaal nr. 1. Pdf pp. 42-45.
- Vensters VO (2014), Vensters Voortgezet Onderwijs, Over SchoolVenster. Home > Over SchoolVenster VO > Achtergrond. <http://www.venstersvo.nl/over-venstersvo/achtergrond> [geciteerd op 5/2/2014]
- Vensters VO (2014b), Vensters Voortgezet Onderwijs. Home. <http://www.venstersvo.nl/index.php> [geciteerd op 10/08/2014].
- VO-raad & AOC Raad (2011), Werken aan opbrengsten. Kwaliteit verbeteren aan de hand van de opbrengst-indicatoren van de Onderwijsinspectie en de instrumenten van Vensters voor Verantwoording. Project zeer zwakke scholen. Utrecht. pp. 1-82.
- Wiggins, A. and Tymms, P. (2002), Dysfunctional effects of league tables. *Public Money & Management*, 22, 1, pp. 43–48.
- Wilson, D., Croxson, B. & A. Atkinson (2006), What gets measured gets done. *Policy studies*, vol. 27. No. 2. Pp. 153-171.

10. Bijlagen

10.1 Topiclijst

1. Introductie

-Voorstellen,

- In opdracht van Schoolinfo: of het transparant zijn van scholen in het VO , door het gebruik van vensters VO, een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de onderwijskwaliteit.

– 15 scholen ondervraagd - antwoorden opnemen – opbouw - duur

-samenvatting scriptie opsturen

1. Zou u uzelf kort willen introduceren, iets vertellen over wat uw functie is binnen de school, wat uw werkzaamheden zijn?

2. Hoe zou u deze middelbare school willen omschrijven in drie zinnen?

A: Transparantie

De tendens een veel besproken issue → VO sector in 2010 Vensters VO opgericht → Hieruit zijn het ManagementVenster en het SchoolVenster ontstaan.

1. Hoe maakt u gebruik van het ManagementVenster?

Hoe maakt u gebruik van SchoolVenster?

(frequentie, intensiteit, met welk doel, lerend vermogen? Toelichting geven op website)

Het ManagementVenster toont verdiepende en meer informatie dan dat de openbare website SchoolVenster (Schoolvo.nl) staat.

2. Wat vindt u van deze overlap?

→ Vindt u dat er meer informatie van het ManagementVenster openbaar toegankelijk moet worden? (dus meer van het ManagementVenster ook in het Schoolvenster moet staan?)

→Wat wel en wat niet openbaar?

3. Vindt u het SchoolVenster nuttig? / Schoolvenster behulpzaam

Vindt u het ManagementVenster nuttig? / Managementvenster behulpzaam?

-Wat zijn voor- en nadelen van de website of het gebruik ervan? Wat mist u nog?

(vragen naar mening over toelichtingsmogelijkheid, verplichtstelling, indicatoren die wegmoeten)

B. Prestatiemanagement

→ actief wordt gestuurd op het produceren en behalen van een gewenste output.

(De school stelt eigen prestatiedoelen op met meet-indicatoren die de prestaties meten.)

1. Hoe stelt u uw schoolbeleid op?

(Hoe komen nieuwe doelen tot stand, druk v buiten, gebruik Schoolvenster

/Managementvenster?)

Visie voor 4 jaar of slechts ruimte voor één, etc) → eisen van inspectie!!

2. Maakt u bij de uitwerking van de beleidsdoelen gebruik van meet-indicatoren (prestatie)?

Meet-indicatoren zijn wegen/ manieren waarop je de doelen gaat toetsen/ meten.

-Ja, welke/ hoe tot stand? (in overleg? wat meten ze?) Rol van Management-/ School venster?

enkel voor doelen uit de vensters of breder opgesteld? Wordt er op meet-indicatoren gereflecteerd?

3. Het beleidsplan/ de beleidsvoornemens en de beleidsuitvoer kunnen uiteenlopen in de praktijk. **Als u dat ook zo ervaart, hoe gaat u daar mee om?**

-Komt het wel eens voor dat een indicator aan het eind van het jaar niet zo bruikbaar bleek, omdat het iets anders had gemeten dan vooraf?

- Wordt er aan het eind van het jaar enkel gekeken naar meting, of nog andere aspecten meegenomen? Meting uitgelicht aan de hand van toelichting?

C. Onderwijskwaliteit

→ tweedeling van enerzijds de input van de school, namelijk wat al aanwezig is voordat je leerlingen een lokaal binnen kan laten en een les kan starten, anderzijds wordt de onderwijskwaliteit bepaald door de output van de school, namelijk wat er aan het eind van een schooljaar bereikt is en aan resultaten verschijnen.

1. Kunt u in drie speerpunten weergeven hoe uw school aan de verbetering van de onderwijskwaliteit werkt?

Vensters VO heeft in samenwerking met middelbare scholen 24 indicatoren vastgesteld die over de onderwijskwaliteit gaan, waarop scholen zich willen verantwoorden naar buiten toe.

2. Kent u deze criteria? Gebruikt uw school die criteria om aan de onderwijskwaliteit te werken?

Welke 5 zijn het meest belangrijk voor uw school

-welke criteria zouden weg mogen of mist u nog?

3. Hoe worden de websites Schoolvenster en ManagementVenster momenteel ingezet om aan de verbetering van de onderwijskwaliteit te werken?

-Bent u daar tevreden mee? Waarom?

Wat zou u anders willen zien?

- vaker gaan gebruiken in de toekomst? Waarom?

4. Welke rol spelen meetbare (vergelijkbare) slagingspercentages en eindexamencijfers bij de bepaling en de verbetering van de onderwijskwaliteit op uw school?

5. In hoeverre hebben de klassengrootte, het opleidingsniveau van docenten en het ziekteverzuim van docenten invloed op de onderwijskwaliteit volgens u?

Afsluitende vraag:

1. In hoeverre denkt u dat transparantie een bijdrage kan leveren aan de onderwijskwaliteit?

Afsluiting

- Einde, Dankwoord, Reactie, anonimiteit, sturen samenvatting nogmaals dank.