

Transparantie en Horizontale Verantwoording in het voortgezet onderwijs

*Een mixed methods onderzoek naar de relatie tussen transparantie en effectieve horizontale
verantwoording tussen scholen in het voortgezet onderwijs en hun stakeholders.*

Simone van Andel

Utrecht, 19 augustus 2015

Transparantie en Horizontale Verantwoording in het voortgezet onderwijs

Een mixed methods onderzoek naar de relatie tussen transparantie en effectieve horizontale verantwoording tussen scholen in het voortgezet onderwijs en hun stakeholders.

Simone van Andel
3666352

Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Master Publiek Management
19 augustus 2015

Universiteit Utrecht



VORAAD

Begeleiding Universiteit Utrecht:

dr. S. G. Grimmelikhuijsen
dr. S. C. Douglas (tweede lezer)

Begeleiding VO-raad:

Gert-Jan van den Berg

Voorwoord

Het afgelopen jaar is mij vaak gevraagd waarom ik na de bachelor Nederlands de master Publiek Management ben gaan doen. Steevast was mijn antwoord dat mijn interesse in het onderwijs niet stopt bij het vak Nederlands. De complexiteit van de spanningen en ontwikkelingen in het onderwijsveld hebben mij uitgedaagd om mij te storten op een voor mij nieuw vakgebied: bestuurs- en organisatiewetenschap. Met succes, want voor u ligt het resultaat: mijn masterthesis.

Vanuit mijn brede interesse in de onderwijssector kwam ik voor mijn masterthesis uit op een onderzoeksstage bij de VO-raad. Het vertrouwen dat ik van de VO-raad heb gekregen is tekenend geweest voor het verloop van mijn onderzoek. Steeds werd er enthousiast gereageerd op nieuwe ideeën voor mijn theoretisch kader, wat mij de mogelijkheid gaf om steeds een stapje verder te durven gaan. Graag wil ik mijn begeleider vanuit de VO-raad, Gert-Jan, bedanken voor zijn openheid, rust en motiverende woorden tijdens de scriptiegesprekken. Daarnaast wil ik de rest van de VO-raad bedanken voor het inspirerende VO-congres en de gezellige momenten tijdens het Bureau op Pad en op kantoor.

Dan uiteraard dank aan mijn begeleider vanuit de USBO, Stephan Grimmelikhuijsen. Jouw adagium ‘lees, praat, schrijf’ heeft mij gedurende het afgelopen half jaar steeds op weg geholpen. Daarnaast heb ik de gesprekken met jou altijd positief ervaren. Je gaf me de ruimte om mijn eigen onderzoek te doen, maar vroeg wel steeds naar het waarom. Dit hielp mij vooral in het begin om niet te ver af te dwalen van de kern van mijn onderzoek. Ook dank aan mijn tweede lezer, Scott Douglas. Bedankt voor de nieuwe inzichten en positieve woorden bij mijn onderzoeksopzet.

Natuurlijk mag ik de respondenten van het meervoudig casestudieonderzoek niet vergeten in mijn voorwoord. Allereerst wil ik alle respondenten bedanken voor het enthousiasme waarmee zij op mijn vraag om mee te werken aan het onderzoek hebben gereageerd. Daarnaast wil ik bedanken voor de inspiratie en openheid die zij mij in de interviews hebben gegeven.

Tot slot wil ik nog mijn familie, vrienden en collega’s bij Schoolinfo bedanken voor de bemoedigende woorden, de gezellige afleiding en voor hun begrip als ik ‘nog echt even door moest’. In het bijzonder wil ik Reinier bedanken voor zijn onvoorwaardelijke steun en kopjes koffie in de ochtend. Jij hielp mij om de rust te bewaren (of om deze weer terug te vinden als het in mijn hoofd een chaos was).

Simone van Andel

Utrecht, augustus 2015

Managementsamenvatting

Vanaf de jaren '90 is de aandacht voor en de aanwezigheid van transparantie in de onderwijssector sterk toegenomen. Na de invoering van de lumpsum in 1995 kregen scholen meer autonomie in de besteding van de publieke middelen, maar ook een verantwoordingsplicht naar de samenleving. Transparantie wordt gezien als een voorwaarde om aan deze (horizontale) verantwoordingsplicht te voldoen. Een toename van transparantie zou namelijk een verbreding en versterking van verantwoording moeten bewerkstelligen.

Tegelijkertijd is er een groeiend aantal wetenschappelijke artikelen dat deze belofte van transparantie in twijfel trekt. Deze eerdere onderzoeken geven aan dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat meer transparantie leidt tot een versterking van verantwoording. Om de complexe relatie tussen transparantie en verantwoording te evalueren is empirisch onderzoek nodig.

Het huidige onderzoek richt zich daarom op de vraag op welke manier transparantie kan bijdragen aan horizontale verantwoording door scholen. Hiervoor is een *mixed methods* onderzoek uitgevoerd. Met een secundaire data-analyse kon een beeld van de status van de sector worden geschetst op het gebied van transparantie en horizontale verantwoording. Het meervoudig casestudieonderzoek, bestaande uit documentenanalyses en interviews met respondenten uit verschillende lagen van vier middelbare scholen, diende om dieper in te kunnen gaan op het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs.

Uit de resultaten is gebleken de bijdrage van transparantie aan horizontale verantwoording vaak een illusie is. Slechts een enkele stakeholder roept de school ter verantwoording wanneer er alleen sprake is van informatievoorziening door de school (bijvoorbeeld via de schoolgids of website) of derden (bijvoorbeeld de kwaliteitskaart van de Inspectie). Transparantie kan bijdragen aan horizontale verantwoording als transparantie ten dienste staat van horizontale verantwoording door het startpunt te vormen van de dialoog met stakeholders. Om dit te bewerkstelligen is echter meer nodig dan puur informatie verschaffen. Wanneer scholen niet alleen informatie zenden, maar ook een horizontale dialoog organiseren en ten behoeve van die dialoog specifieke informatie verschaffen, kan transparantie het startpunt vormen voor de dialoog binnen horizontale verantwoording.

Om de bijdrage van transparantie aan horizontale verantwoording te versterken zijn een aantal 'best principles' voor scholen geformuleerd: koppel het verantwoordingsdoel aan de verantwoordingspraktijk, organiseer horizontale verantwoording, differentieer in de informatievoorziening, zorg voor een leidraad in de horizontale dialoog en breng de opbrengsten van horizontale verantwoording in kaart. Een aanbeveling aan de VO-raad is om een duidelijker onderscheid te maken tussen de begrippen horizontale verantwoording en horizontale dialoog.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Vraagstelling	10
1.2 Relevantie	11
1.3 Opbouw onderzoek	12
Hoofdstuk 2: Horizontale verantwoording	13
2.1 Definitie	13
2.2 Het horizontale verantwoordingsproces	15
2.3 Verschillende verantwoordingsrelaties	18
2.4 Conclusie	19
Hoofdstuk 3: Transparantie	21
3.1 Definitie	21
3.2 Ontwerpkeuzen van transparantie	22
3.3 Conclusie	25
Hoofdstuk 4: Transparantie en horizontale verantwoording	26
4.1 Drie theoretische relaties	26
4.2 Verwachtingen relatie transparantie en horizontale verantwoording	27
4.3 Conclusie	29
Hoofdstuk 5: Methode	31
5.1 Onderzoeksdesign	31
5.2 Dataverzameling	32
5.2.1 <i>Kwantitatief onderzoek</i>	32
5.2.2 <i>Kwalitatief onderzoek</i>	33
5.3 Operationalisering van de kernconcepten	37
5.3.1 <i>Kwantitatief onderzoek</i>	37
5.3.2 <i>Kwalitatief onderzoek</i>	37
5.4 Analyse	39
5.5 Betrouwbaarheid en validiteit	40
Hoofdstuk 6: Resultaten	42
6.1 Kwantitatieve resultaten	43
6.2 Casus A	46
6.2.1 <i>Verantwoordingsdoelen: informeren en betrekken</i>	46
6.2.2 <i>Verantwoordingsrelaties in de praktijk</i>	46
6.2.3 <i>Rol van transparantie</i>	47
6.2.4 <i>Conclusie</i>	49
6.3 Casus B	51
6.3.1 <i>Verantwoordingsdoelen: informeren en input ophalen</i>	51
6.3.2 <i>Verantwoordingsrelaties in de praktijk</i>	51
6.3.3 <i>Rol van transparantie</i>	53
6.3.4 <i>Conclusie</i>	54
6.4 Casus C	56
6.4.1 <i>Verantwoordingsdoel: input ophalen</i>	56
6.4.2 <i>Verantwoordingsrelaties in de praktijk</i>	56
6.4.3 <i>Rol van transparantie</i>	57
6.4.4 <i>Conclusie</i>	59
6.5 Casus D	61
6.5.1 <i>Verantwoordingsdoelen: informeren en input ophalen</i>	61

6.5.2 <i>Verantwoordingsrelaties in de praktijk</i>	62
6.5.3 <i>Rol van transparantie</i>	63
6.5.4 <i>Conclusie</i>	63
6.6 <i>Vergelijking van de cases</i>	65
Hoofdstuk 7: Conclusie & Discussie	68
7.1 <i>Transparantie en horizontale verantwoording</i>	68
7.2 <i>Discussie</i>	73
Literatuur	
Bijlage I: Format documentenanalyse	
Bijlage II: Topics met interviewvragen	

Hoofdstuk 1: Inleiding

“[...] omdat vrijheid en verantwoording onlosmakelijk aan elkaar zijn verbonden en de buitenwereld er recht op heeft dat professionele organisaties in een open en transparante samenleving op kernpunten laten zien hoe ze presteren.” – Paul Rosenmöller, VO-congres 26 maart 2015

Paul Rosenmöllers oproep tot transparantie voor de verantwoording naar ‘de buitenwereld’ past goed in de trend van het vergroten van de transparantie van overheidsorganisaties. Transparantie is de laatste jaren namelijk een ‘hot topic’ in het politieke debat over goed bestuur in het publieke domein. Van publieke organisaties wordt steeds vaker verwacht dat ze inzicht geven in hun bestuurlijk handelen en hun resultaten openbaar maken. Ook wereldwijd neemt deze aandacht voor transparantie toe. Transparantie heeft in binnen- en buitenland de status gekregen van een wondermiddel voor ‘good governance’ (Hood & Heald, 2006), en wordt daarom ook wel beschreven als de ‘maatschappelijke multivitamine’, het is overal goed voor en je hebt er niet snel genoeg van (Scholtes, 2012).

Binnen de governance wordt transparantie als een voorwaarde voor verantwoording gezien (Meijer, Brandsma & Grimmelikhuijsen, 2010). In publieke debatten over goed bestuur lijkt transparantie zelfs steeds vaker gelijk te worden gesteld aan verantwoording (Ball, 2009). Het is echter de vraag of transparantie de belofte waar kan maken: welke bijdrage kan transparantie leveren aan verantwoording in het publieke domein?

Aandacht voor transparantie

In de onderwijssector heeft de aandacht voor en de aanwezigheid van transparantie een grote ontwikkeling doorgemaakt. Voor 1997 hadden belanghebbenden weinig inzicht in het functioneren van scholen. Scholen waren weinig transparant, en de informatie die openbaar werd gemaakt was voornamelijk positief van aard, gericht op het promoten van de school. Deze vorm van transparantie van scholen kende geen onafhankelijke of gevalideerde bron van informatievoorziening (Meijer, 2013). Na de invoering van de lumpsum in 1995, waarmee scholen vrijheid kregen in de besteding van de middelen, werd transparantie met niet promotie maar verantwoording als doel belangrijk. De invoering van de lumpsum gaf scholen meer vrijheid, meer autonomie, maar ook een verantwoordingsplicht (Algemene Rekenkamer, 2014).

Deze verantwoordingsplicht werd concreet toen het dagblad Trouw in 1997 via een gang naar de rechter toegang tot informatie van de Onderwijsinspectie over de schoolprestaties eiste. Deze informatie werd vervolgens door Trouw gebruikt om ranglijsten van middelbare scholen te publiceren in de krant op basis waarvan ouders een betere schoolkeuze zouden kunnen maken voor hun kind. Na de uitspraak van de rechter om Trouw op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) toegang te verschaffen tot de informatie van de Onderwijsinspectie, nam ook de politieke interesse in transparantie van scholen toe. Kort na de publicatie van Trouw kwam de Onderwijsinspectie met de openbaarmaking van de kwaliteitskaarten.

De beschikbaarheid van informatie over scholen door middel van de ranglijsten van Trouw en de kwaliteitskaarten van de Inspectie hebben ook de aandacht vergroot voor onderwijskwaliteit. Hierbij is een sterke focus gekomen op output transparantie (de prestaties van de school) en weinig aandacht voor proces transparantie (hoe onderwijsprocessen op de school zijn georganiseerd) (Meijer, 2013). Meetbare output zoals de resultaten op de eindexamens is gemakkelijk te vergelijken en te benchmarken. Deze informatie vormt dan ook de boventoon in transparantie van scholen, tegenover de geringe aandacht voor de moeilijk meetbare en lastig te vergelijken onderwijsprocessen. Er wordt ook wel gezegd dat transparantie op deze manier het debat over de kwaliteit van onderwijs heeft vernauwd tot het spreken over meetbare en zichtbare prestaties (Meijer, 2013).

Het voortgezet onderwijs is zich ook op een eigen manier gaan verantwoorden. In 2007 is de VO-raad het project Vensters voor Verantwoording begonnen. Dit project heeft geresulteerd in Vensters VO (www.scholenopdekaart.nl). Een website met voor elke school een afzonderlijk SchoolVenster met voornamelijk kwantitatieve, maar ook kwalitatieve informatie, indien mogelijk afgezet tegen een landelijk gemiddelde. Bovendien heeft elke school de mogelijkheid om een toelichting te schrijven bij de meer dan twintig indicatoren.

Verbreiding en versterking horizontale verantwoording

Nu de toegenomen aandacht voor transparantie in het voortgezet onderwijs is geschetst, is de volgende vraag op welke manier transparantie in verband wordt gebracht met verantwoording. In het politieke debat over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs wordt transparantie als middel gezien voor het verbeteren van de verantwoording naar de maatschappelijke omgeving, ook wel aangeduid met de term horizontale verantwoording. Meer in het algemeen wordt gesteld dat transparantie kan bijdragen aan de verbreiding van de verantwoording van publieke organisaties en een versterking van bestaande vormen van verantwoording (Meijer, Grimmelikhuijsen & Brandsma, 2009; Meijer, 2014). Een verbreiding doordat de grotere beschikbaarheid van informatie over het functioneren van publieke organisaties stakeholders die eerder geen inzicht hadden in het doen en laten van de organisaties de mogelijkheid zou geven meer betrokken te raken bij verantwoordingsprocessen. Versterking van verantwoording omdat meer ogen mee kunnen kijken en mogelijk incidenten eerder en vaker kunnen signaleren.

Hooggespannen verwachtingen

De verwachtingen van transparantie voor het faciliteren van horizontale verantwoording in het onderwijs zijn hooggespannen: een toename van transparantie zou moeten leiden tot een verbreiding en versterking van verantwoording (Meijer et al, 2009). Er is echter een groeiend aantal wetenschappelijke artikelen dat stelt dat transparantie geen wondermiddel is en niet altijd leidt tot een versterking van horizontale verantwoording (Fox, 2007; Hood, 2010; Meijer et al., 2009; Meijer et al., 2010; Meijer, 2014; Scholtes, 2012). Uit deze eerdere onderzoeken kan worden opgemaakt dat niet vooraf kan worden aangenomen dat meer transparantie leidt tot een versterking van horizontale

verantwoording in het onderwijs, om de relatie te kunnen evalueren in het voortgezet onderwijs is empirisch onderzoek nodig. De uitdaging die in de literatuur wordt gesteld is om, rekening houdend met de keerzijde van transparantie, vormen van transparantie te identificeren die de *checks and balances* van goed bestuur versterken en betrokkenheid van stakeholders stimuleren (Meijer, 2014). Het is daarom interessant om te onderzoeken op welke manier transparantie bij kan dragen aan het verbreden en versterken van horizontale verantwoording.

1.1 Vraagstelling

Dit onderzoek gaat over de vraag op welke manier transparantie bij kan dragen aan horizontale verantwoording. Hierbij wordt niet bij voorbaat uitgegaan van een positieve één-op-één relatie. Op grond van documentenanalyses, interviews en een secundaire data-analyse wordt verkend hoe het mechanisme werkt. Dat wordt onderzocht aan de hand van een conceptualisatie van de begrippen transparantie en horizontale verantwoording. Door de focus te leggen op het proces van horizontale verantwoording en te analyseren welke rol transparantie in dit proces heeft kan in beeld worden gebracht wanneer er sprake is van een positieve relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs. Op grond van een analyse van verschillen in ontwerpkeuzen van transparantie (Fox, 2007; Grimmelihijsen, 2012; Heald, 2006; Meijer et al., 2009) en verantwoordingsrelaties (Bryson, 2004; KPC groep, 2010; Quirke, 1995) wordt tevens gezocht naar verklaringen voor de werking van het mechanisme. Op die manier wordt de werking van het mechanisme inzichtelijk gemaakt en kritisch tegen het licht gehouden.

De doelstelling van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. Hoe werkt het mechanisme en wat zijn *best principles* voor het organiseren van horizontale verantwoording middels transparantie? Deze doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Op welke manier kan transparantie in het voortgezet onderwijs bijdragen aan horizontale verantwoording door scholen?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende theoretische en empirische deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de theoretische deelvragen wordt een evaluatiekader geschetst waarmee het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs kan worden geanalyseerd.

Theoretische deelvragen

1. Wat is de betekenis van horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs en hoe kan het worden vormgegeven?
2. Wat is de betekenis van transparantie in het voortgezet onderwijs en welke ontwerpkeuzen kunnen worden onderscheiden?

3. Wat zijn mogelijke relaties binnen het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs?

Empirische deelvragen

1. Hoe is het horizontale verantwoordingsproces in het voortgezet onderwijs ingericht?
2. Welke rol speelt transparantie in het horizontale verantwoordingsproces?
3. Welke relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording worden in het voortgezet onderwijs gevonden?
4. Welke factoren zijn op de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording van invloed?

1.2 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

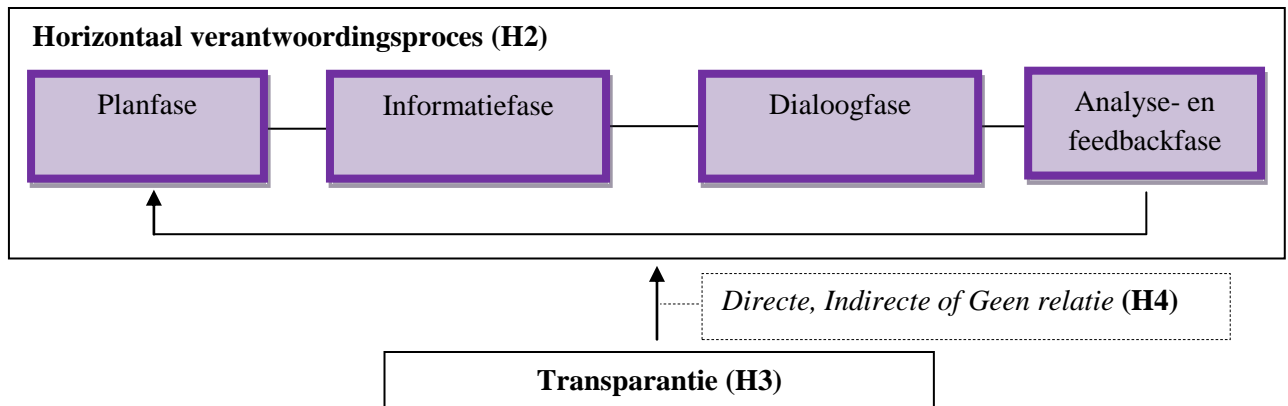
Het onderzoek heeft wetenschappelijke relevantie omdat het de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording onderzoekt en op die manier inzicht biedt in de ‘black box’ van de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. Uit de literatuur blijkt dat er niet per se sprake is van een directe relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording (Fox, 2007; Hood, 2010; Meijer et al., 2009; Meijer, 2014; Scholtes, 2012). De bijdrage van dit *mixed methods* onderzoek is dat het identificeert op welke manier transparantie bij kan dragen aan het verbreden en versterken van horizontale verantwoording.

Maatschappelijke relevantie

Vanwege de toegenomen aandacht voor transparantie in het voortgezet onderwijs is het relevant om te onderzoeken hoe scholen horizontale verantwoording in de praktijk vormgeven en organiseren en wat de relatie met transparantie is. Voor schoolbesturen kan het bovendien zeer relevant zijn om horizontale verantwoording zo te organiseren dat het de gewenste effecten realiseert. Wanneer scholen met effectieve horizontale verantwoording hun onderwijskwaliteit weten te borgen, kan het verticale toezicht afnemen, zo is afgesproken in het sectorakkoord (Sectorakkoord 2014-2017, 2014, p. 25). Hiervoor is het belangrijk te achterhalen wat er bedoeld wordt met effectieve horizontale verantwoording en hoe effectieve horizontale verantwoording georganiseerd en versterkt kan worden. De resultaten van dit onderzoek bieden de VO-raad en schoolbesturen inzicht in het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording. Daarnaast kan het onderzoek een advies uitbrengen met handvatten voor het organiseren van effectieve horizontale verantwoording middels transparantie, bijvoorbeeld handvatten voor het organiseren van een dialoog met leerlingen of ouders.

1.3 Opbouw onderzoek

In de vorige paragraaf is ingegaan op de relevantie en de noodzaak van het bieden van inzicht in het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek een algemeen onderzoeksmodel opgesteld. Aan de hand van dit onderzoeksmodel kan het verantwoordingsproces in de praktijk systematisch geanalyseerd worden en worden geïdentificeerd welke rol transparantie speelt binnen horizontale verantwoording.



Figuur 1. Onderzoeksmodel met transparantie en horizontale verantwoording als twee losse concepten waartussen een relatie kan bestaan.

Hoofdstuk 2 gaat in op het gehele verantwoordingsproces van horizontale verantwoording en de relaties die daarbinnen te onderscheiden zijn. Hoofdstuk 3 gaat in op de ontwerpkeuzen van transparantie. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op drie verschillende theoretische relaties binnen het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording. Na het bespreken van de methoden en technieken (hoofdstuk 5) worden de resultaten besproken (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 volgen de conclusie, discussie en worden aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2: Horizontale verantwoording

In dit hoofdstuk wordt het begrip horizontale verantwoording geconceptualiseerd teneinde de verschillende doelen en opbrengsten van verschillende verantwoordingsrelaties in de praktijk van het voortgezet onderwijs te kunnen evalueren. De volgende deelvraag staat centraal: 'Wat is de betekenis van horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs en hoe kan het worden vormgegeven?'

2.1 Definitie

Verantwoording is een veelgebruikt concept in de wetenschappelijke literatuur, maar heeft een ambigue betekenis. Verschillende sprekers en auteurs hanteren verschillende betekenissen wanneer ze het hebben over verantwoording. In de meest algemene zin betekent verantwoording de verantwoordelijkheid om een ander een terugkoppeling te geven over de verwachte prestaties (Romzek & Ingraham, 2000). Bovens en Schillemans (2009) hanteren een preciezere definitie van verantwoording, waarin verantwoording als proces en als een institutionele relatie tussen actor en forum wordt beschouwd. Zij definiëren verantwoording als volgt:

“Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor”
(Bovens & Schillemans, 2009, p. 20).

Veel van de literatuur over verantwoording hanteert een definitie waarin verantwoording een arrangement is, een formele, geïnstitutionaliseerde en meestal hiërarchische relatie tussen actor en forum (Schillemans, 2011; Bovens, 2005). De definitie van Bovens en Schillemans (2009) past in deze traditie. In dit onderzoek is deze definitie van verantwoording echter niet geheel toereikend omdat in dit onderzoek verschillende horizontale in plaats van verticale verantwoordingsrelaties worden belicht.

Horizontale of verticale verantwoording

Het aspect uit de definitie van Bovens en Schillemans (2009) dat niet past binnen dit onderzoek betreft dus het definiëren van verantwoording als formele, vaak verticale relatie tussen actor en forum. Het verschil tussen horizontale en verticale verantwoording zit in de aard van de relatie tussen de actor en het forum. Er is sprake van verticale verantwoording wanneer het forum (bijvoorbeeld het bestuur van een school) een formele macht heeft om de actor (de school) tot verantwoording te dwingen (Bovens & Schillemans, 2009, p. 28). Horizontale verantwoordingsrelaties kennen geen verplicht karakter. Bij horizontale verantwoording is er meestal geen sprake van een hiërarchische verantwoordingsrelatie waarbij een forum formele macht heeft. Verantwoording naar horizontale stakeholders vindt meestal plaats op basis van vrijwilligheid (Bovens & Schillemans, 2009, p. 28).

In het onderwijsbeleid wordt al geruime tijd aandacht besteed aan horizontale verantwoording (Oberon, 2011, p. 6). In de jaren 2004 en 2005 ontstond het idee dat alleen verticale verantwoording

door scholen aan de Inspectie niet passend was in het licht van de overgang van government naar governance. Destijds is in meerdere beleidsstukken aandacht besteed aan het belang van een evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording (Koers VO, 2004; Governance-brief OCW, 2005). Vooral in de governance-brief (OCW, 2005) wordt uitvoerig ingegaan op het belang van horizontale verantwoording door scholen. In de brief wordt bepleit dat de omgeving van de school directer moet worden betrokken bij de prestaties van scholen door verantwoording af te leggen over beleidskeuzen en prestaties.

Het pleidooi is niet gestopt. In het nieuwe governancemodel in het onderwijs wordt van scholen meer dan ooit verwacht dat ze de snel veranderende en uiteenlopende wensen, eisen en verwachtingen van leerlingen, ouders en leraren meenemen in hun beleidsvorming (Sectorakkoord, 2014). Er wordt van scholen verwacht dat ze de gegeven autonomie gebruiken om meer in te kunnen spelen op de vraag van leerlingen en ouders, een maatschappelijke opdracht vervullen en hierover verantwoording afleggen aan hun maatschappelijke omgeving. Horizontale verantwoording zou daarmee moeten leiden tot meer vraagsturing en een betere borging van het publiek belang. Het inspelen op de uiteenlopende wensen, eisen en verwachtingen van stakeholders is een moeilijk onderdeel van horizontale verantwoording. Het wordt ook wel omschreven als een ‘oefening in evenwichtskunst’ omdat een actor balanceert tussen de verschillende verwachtingen van verschillende stakeholders uit de omgeving (Bovens, Schillemans & Le Cointre, 2011). Deze verschillende verwachtingen kunnen een probleem voor de actor vormen doordat fora verschillende soorten informatie vragen en verschillende criteria hanteren voor verantwoord gedrag of goede prestaties (Bovens, 2005).

Verantwoording of dialoog

Iets anders waar rekening mee moet worden gehouden bij het definiëren van horizontale verantwoording is de verschuiving in het denken over horizontale verantwoording die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Aanvankelijk was er bij discussies over horizontale verantwoording vooral aandacht voor het verschaffen van informatie aan stakeholders. Steeds vaker betekent het, het voeren van een dialoog met belanghebbenden op basis van de verschaft informatie (Oude Vrielink, Schillemans, Brandsen & Van Hout, 2009, p. 81). Horizontale dialoog wordt tegenwoordig zelfs gebruikt als een synoniem voor horizontale verantwoording (Oberon, 2011, p. 7). Zo wordt horizontale verantwoording in de eerder genoemde governance-brief ingevuld als een dynamische dialoog waarin sommige belanghebbenden informatierechten hebben en invloed kunnen uitoefenen op de strategie en het beleid van de school (Governance-brief OCW, 2005). De definitie van horizontale verantwoording in dit onderzoek sluit aan bij deze focus op het voeren van de horizontale dialoog. De dialoog wordt binnen dit onderzoek namelijk gezien als de essentie van horizontale verantwoording.

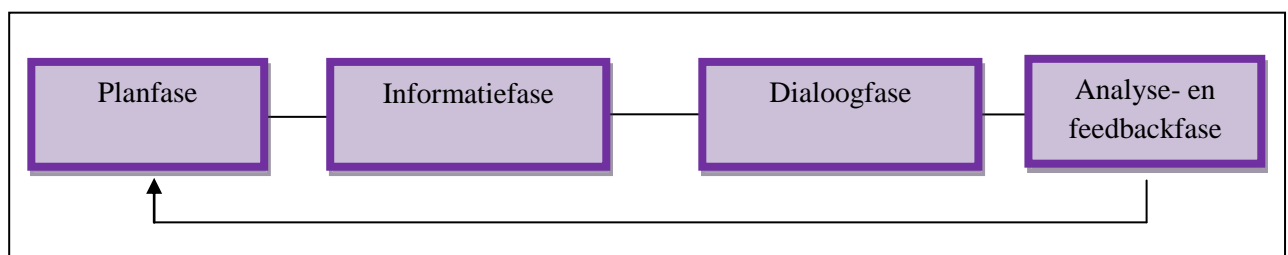
Vanwege de verschillen tussen horizontale en verticale verantwoordingsrelaties en het centraal stellen van de horizontale dialoog in horizontale verantwoording wordt onderstaande, aangepaste definitie van verantwoording gehanteerd. Deze definitie is breder dan die van Bovens en Schillemans (2009) omdat het ook ruimte laat voor het bestuderen van horizontale verantwoordingsrelaties en niet alleen voor verticale verantwoordingsrelaties. Daarnaast is deze definitie specifiekere dan de definitie van Bovens en Schillemans (2009) omdat het de focus legt op het voeren van de dialoog met horizontale stakeholders.

“Er is sprake van horizontale verantwoording als er een communicatieve interactie is tussen een actor en forum, waarin aspecten van het functioneren van de actor worden geëvalueerd en beoordeeld, mogelijk verbonden aan consequenties” (vergelijk met Bovens & Schillemans, 2009; Meijer, 2007; Schillemans, 2011).

2.2 Het horizontale verantwoordingsproces

Nu het theoretisch concept horizontale verantwoording is gedefinieerd, is het zaak om dieper in te gaan op hoe de vormgeving van horizontale verantwoording kan worden geanalyseerd. Linker (2009, pp. 65-67) beschrijft het verantwoordingsproces aan de hand van vier schakels, naar analogie van de welbekende Plan Do Check Act (PDCA) cyclus. De vier schakels zijn volgens Linker (2009, p. 66) het bepalen van het doel en het opstellen van een verantwoordingsplan, het genereren en distribueren van verantwoordingsinformatie, het organiseren van interactie met belanghebbenden en tot slot het analyseren van feedback en het verbeteren van de verantwoording voor de volgende cyclus. Als het gaat om horizontale verantwoording door scholen bestaat de verantwoordingscyclus uit de volgende fasen: de planfase, de informatiefase, de dialoofase en de consequentiefase.

Deze gefaseerde weergave van de verantwoordingscyclus (naar analogie van de beleidscyclus) is bekritiseerd om zijn statische weergave van de fasen (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 63). In de praktijk kunnen de verschillende fasen bijvoorbeeld door elkaar heenlopen, tegelijkertijd plaatsvinden of worden overgeslagen. Wanneer een school vanwege een incident door de buitenwereld ter verantwoording wordt geroepen is er bijvoorbeeld geen sprake van een planfase of informatiefase. Binnen dit onderzoek is de verantwoordingscyclus echter nuttig om het verantwoordingsproces en de verantwoordingsrelaties daarbinnen systematisch te kunnen analyseren.



Figuur 2. Verantwoordingscyclus

Planfase

In de eerste fase is er nog geen sprake van communicatie. De planfase betreft namelijk het bepalen van de verantwoordingsdoelen en het opstellen van een verantwoordingsplan. Wat wil de organisatie met horizontale verantwoording aan verschillende stakeholders zoals leerlingen, ouders, medewerkers of het bedrijfsleven bereiken? Deze fase mondt uit in een verantwoordingsplan, een plan van aanpak waarin de organisatie bepaalt wat de relevante stakeholders zijn, welke informatiebehoefte zij hebben, welke doelen de organisatie nastreeft en hoe zich dat vertaalt in een vorm van verantwoording (Linker, 2009). Het doel van de organisatie vertaalt in een vorm van verantwoording vormt de kern van de planfase en het startpunt van de analyse van het proces van horizontale verantwoording. Deze indicator, het verantwoordingsdoel, geeft aan wat de school wil bereiken met horizontale verantwoording en met welke vorm van horizontale verantwoording de school denkt dit doel te realiseren.

Informatiefase

In de tweede fase, de informatiefase van de verantwoordingscyclus wordt bepaalde verantwoordingsinformatie gegenereerd en verstrekt aan stakeholders. De communicatie bestaat in deze fase uit eenrichtingsverkeer: de school zendt informatie naar stakeholders. Transparantie is essentieel in de informatiefase van verantwoording en wordt vaak gelijk gesteld aan verantwoording (Meijer et al., 2010). Desalniettemin zijn transparantie en horizontale verantwoording binnen dit onderzoek twee aparte theoretische concepten. Transparantie is belangrijk voor het faciliteren van horizontale verantwoording, maar het kan er niet aan worden gelijk gesteld (Meijer et al., 2010). Alleen informatie zenden naar stakeholders is geen horizontale verantwoording, maar het verschaffen van informatie is wel een noodzakelijke voorwaarde voor horizontale verantwoording. Zonder informatie over het doen en laten van de school is het voor stakeholders namelijk onmogelijk om de prestaties en de handelingen van de school te reconstrueren en te beoordelen (Bovens, 2005; Grimmelikhuisen, 2012). Het gebrek aan adequate en behoorlijke informatievoorziening vormt daarmee het kernprobleem in de informatiefase. In hoofdstuk 3 worden de verschillende keuzen die scholen kunnen maken in de informatievoorziening uitgewerkt.

Dialogfase

De derde fase van de verantwoordingscyclus is de dialogfase. Afhankelijk van het gestelde doel van de verantwoording (het plan van aanpak) kan de organisatie vervolgens een vorm van horizontale verantwoording organiseren met verschillende stakeholders. De analyse van deze fase zal moeten uitwijzen op welke manier scholen de verantwoordingsrelatie in de praktijk vormgeven. Het zou kunnen voorkomen dat er een asymmetrie bestaat tussen het verantwoordingsdoel van een school en de verantwoordingsrelatie in de praktijk, de vorm van verantwoording sluit dan niet aan bij het doel dat de school zichzelf heeft gesteld in de planfase.

Voor de kwaliteit van verantwoording is hoor en wederhoor, oftewel interactie met

stakeholders van belang (Bovens, 2005). Deze interactie kan vanuit twee kanten fout gaan. Het zou kunnen voorkomen dat een forum direct een oordeel velt, zonder de actor gelegenheid te geven om uitleg te geven (Bovens, 2005). Aan de andere kant zou het ook kunnen voorkomen dat de communicatie vanuit de actor een ‘one-way street’ is en stakeholders niets te zeggen hebben (Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012, pp. 14-15).

Consequentiefase

De laatste fase van de cyclus, tevens de eerste stap van een volgende cyclus, is de consequentiefase. Hierin staan de opbrengsten van horizontale verantwoording centraal. Het gaat daarbij om het analyseren van de feedback van stakeholders en de terugkoppeling aan stakeholders van wat de school met deze feedback gaat doen of heeft gedaan. De belangrijkste vraag van deze fase, en misschien zelfs van de empirische analyse van verantwoording in zijn geheel, is wat de effecten zijn van verschillende vormen van verantwoording en hoe die effecten beoordeeld kunnen worden.

De baten, oftewel de opbrengsten of effecten van horizontale verantwoording zijn niet op een eenduidige manier te beoordelen. De beoordeling van de effectiviteit van horizontale verantwoording kent namelijk verschillende perspectieven, die allemaal andere evaluatievragen stellen bij de beoordeling van de opbrengsten uit de horizontale dialoog. Elk perspectief heeft in feite een andere ratio achter verantwoording, een ander antwoord op de vraag wat de zin van verantwoording is. Bovens en Schillemans (2009, pp. 29-33) onderscheiden vier theoretische perspectieven die allemaal een andere kijk hebben op de effecten van verantwoording: een democratisch, rechtsstatelijk, cybernetisch en bestuurlijk perspectief. Vanuit democratisch perspectief wordt verantwoording beoordeeld op de mate waarin het bijdraagt aan de democratische controle. Vanuit rechtsstatelijk perspectief wordt de vraag gesteld of er voldoende institutionele tegenmacht met zeggenschap is. In het cybernetisch perspectief staat het leervermogen van zowel actor als forum centraal. Ten slotte kan verantwoording worden beoordeeld vanuit een bestuurlijk perspectief, waarin geëvalueerd wordt wat de bijdrage van verantwoording aan de legitimiteit van de organisatie is. In het onderzoek naar de effectiviteit van horizontale verantwoording zijn vooral het democratische en cybernetische perspectief van toepassing (Schillemans, 2011), deze twee perspectieven worden hieronder uitgewerkt.

Democratisch perspectief (controleren en corrigeren)

Vanuit een democratisch perspectief is verantwoording belangrijk omdat het als hoeksteen van de democratische overheid wordt beschouwd dat democratisch gelegitimeerde fora de mogelijkheid hebben om het functioneren van scholen te beoordelen en indien nodig bij te sturen. Horizontale verantwoording is binnen dit perspectief effectief als het de controle- en corrigeercapaciteit van een democratisch verantwoordingsforum, kort gezegd de democratische controle, versterkt (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009, p. 30; Schillemans, 2011, p. 7). Vanuit dit perspectief is het belangrijk dat verantwoording relevante informatie oplevert over het functioneren van de actor op basis waarvan een forum een oordeel kan vellen en indien nodig het beleid of gedrag kan bijsturen (Bovens, 2005).

Een vraag die in dit perspectief aan stakeholders kan worden gesteld is bijvoorbeeld ‘doet de school de goede dingen’, oftewel sluit het beleid van de school aan bij de gestelde eisen. Een andere vraag die in dit perspectief kan worden gesteld is ‘doet de school de dingen goed’, oftewel voldoet de kwaliteit van de school aan de gestelde norm.

Cybernetisch perspectief (reflecteren en leren)

Het cybernetisch perspectief is een lerend perspectief. Verantwoording is dan vooral belangrijk om het leervermogen en de effectiviteit van scholen te borgen en te versterken, teneinde de onderwijskwaliteit te verbeteren (Bovens & Schillemans, 2009, p. 31-32). Horizontale verantwoording is binnen dit perspectief effectief als verantwoordingsfora scholen prikkelen tot zelfreflectie, veranderend vermogen en omgevingsbewustzijn en als ze lessen voor verbetering opleveren (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009, p. 32). Schillemans (2011, p. 11) verwoordt het scherp door te stellen dat horizontale verantwoordingsmechanismen de feedback van relevante stakeholders moet converteren naar prikkels om het gedrag en de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Het is nog wel de vraag in hoeverre scholen in staat zijn adequaat om te gaan met omgevingsveranderingen en feedback over hun eigen functioneren (Bovens, 2005). Een vraag die in dit perspectief gesteld kan worden is ‘wat kan worden verbeterd aan het beleid en de kwaliteit van de school’.

2.3 Verschillende verantwoordingsrelaties

Aan de hand van de verantwoordingscyclus die hierboven is toegelicht kunnen verschillende vormen van horizontale verantwoording worden geanalyseerd. Deze verantwoordingsrelaties kunnen vervolgens worden geplaatst in een schaal van verantwoordingsrelaties (vergelijk met Bryson, 2004; KPC groep, 2010; Quirke, 1995). Deze schaal loopt van weten, begrijpen, ondersteunen, meedenken tot meebeslissen. Het verschil tussen de relaties zit in de invloed die stakeholders hebben op het beleid en functioneren van de actor.

Bij **weten** is er eenrichtingsverkeer: de school zendt informatie naar stakeholders.

Verantwoordingsrelaties die in de categorie ‘weten’ vallen worden binnen dit onderzoek niet beschouwd als vormen van horizontale verantwoording omdat er geen sprake is van interactie. Bij dit type verantwoordingsrelatie is dus alleen sprake van transparantie, de school voert geen dialoog met stakeholders. **Begrijpen** is de lichtste vorm van horizontale verantwoording. De school verschaft informatie aan stakeholders maar heeft vervolgens ook interactie met deze stakeholders in een vraag-antwoord format. Het doel van de school is, naast informeren, om vragen te beantwoorden. Bij **ondersteunen** informeert de school stakeholders over specifieke onderwerpen en vraagt de school proactief om aanvullingen en opmerkingen van stakeholders. Het doel van de school is dan om aanvullingen en opmerkingen op te halen bij stakeholders. Bij **meedenken** worden stakeholders actief betrokken bij het vormgeven of evalueren van beleid en de kwaliteit van de school en worden de belangen van stakeholders meegenomen in de afwegingen die worden gemaakt. De school laat stakeholders meedenken, maar maakt zelf de beslissing. De zwaarste vorm van horizontale

verantwoording is tot slot **meebeslissen**. Bij meebeslissen werken stakeholders mee aan de beleids- en schoolontwikkeling en hebben stakeholders formeel zeggenschap. Onderstaande tabel geeft de schaal van verantwoordingsrelaties schematisch weer, met een oplopende intensiteit gezien van links naar rechts. Deze schaal is een aangepaste versie van de verschillende schalen van Bryson (2004), KPC groep (2010) en Quirke (1995).

Tabel 1. *Schaal van verantwoordingsrelaties*

Weten	Begrijpen	Ondersteunen	Meedenken	Meebeslissen
Informereren	Vraag-antwoord	Input ophalen	Belangen meenemen	Formeel zeggenschap

Bryson (2004) stelt dat een hogere mate van betrokkenheid in verantwoordingsrelaties betekent dat er meer interactie is tussen de organisatie en de stakeholders. Een hogere mate van betrokkenheid vraagt dus om meer interactie dan alleen informeren. Als het gaat om horizontale verantwoording door scholen betekent dit dat intensievere vormen van horizontale verantwoording (meedenken, meebeslissen) meer interactie, meer dialoog opleveren dan een relatie die gericht is op het informeren van stakeholders (vergelijk met Bryson, 2004, pp. 32-33). Daarbij moet wel in acht worden genomen dat meer interactie ook om meer investeringen van de school vraagt in de relatie met de stakeholders. Bryson (2004) stelt dat een organisatie een relatie met een stakeholder succesvol kan maken door passende keuzen in horizontale verantwoordingsactiviteiten te maken. Kort gezegd kan worden gesteld dat in een passende keuze voor een vorm van horizontale verantwoording de kosten (de tijdsinvestering) zijn afgewogen tegenover de baten (de opbrengsten van horizontale verantwoording).

2.4 Conclusie

Binnen dit onderzoek wordt een aangepaste versie van de definitie van Bovens en Schillemans (2009, p. 20) gebruikt, die stelt dat er sprake is van horizontale verantwoording als er een communicatieve interactie is tussen een actor en een forum, waarin aspecten van het functioneren van de actor worden geëvalueerd en beoordeeld, mogelijk verbonden aan consequenties. De nadruk ligt in de definitie op de communicatieve interactie. Wanneer er informatie wordt verschaft aan stakeholders maar het gesprek daarover niet wordt aangegaan is er geen sprake van horizontale verantwoording maar van transparantie.

Verschiedende verantwoordingsrelaties kunnen worden geanalyseerd aan de hand van de verantwoordingscyclus. De verantwoordingscyclus valt in dit onderzoek uiteen in de planfase (de school stelt verantwoordingsdoelen en vertaalt deze in een vorm van verantwoording), de informatiefase (de school genereert en verstrekt verantwoordingsinformatie aan stakeholders), de dialoofase (de school en stakeholders gaan in gesprek over de verschaft verantwoordingsinformatie) en tot slot de consequentiefase (de school analyseert de opbrengsten uit de horizontale dialoog en

koppelt aan stakeholders terug wat de school met de feedback gaat doen of heeft gedaan). De opbrengsten die uit de horizontale dialoog komen kunnen niet op een eenduidige manier op effectiviteit worden beoordeeld. In dit onderzoek worden twee perspectieven op een effectieve horizontale dialoog onderscheiden, te weten het democratisch perspectief (controleren en corrigeren) en het cybernetisch perspectief (reflecteren en leren).

De verantwoordingscyclus wordt binnen dit onderzoek gebruikt om te kunnen analyseren welke relaties in de praktijk aanwezig zijn en wat de kosten en de baten zijn van deze verschillende verantwoordingsrelaties zijn. Om de verschillende horizontale verantwoordingsrelaties die een school kan hebben met een stakeholder te kunnen categoriseren is gebruik gemaakt van theorieën over de mate van betrokkenheid van stakeholders (Bryson, 2004; KPC groep, 2010; Quirke, 1995). Op basis van eerder onderzoek kan niet worden gesteld dat een hogere mate van betrokkenheid van stakeholders een effectievere horizontale dialoog oplevert. Wel kan worden gezocht naar een passende vorm van horizontale verantwoording door de kosten (de tijdsinvestering) af te wegen tegen de baten (de opbrengsten).

Hoofdstuk 3: Transparantie

In dit hoofdstuk staat de conceptualisatie van het begrip transparantie centraal. Er wordt ingegaan op de deelvraag ‘wat is de betekenis van transparantie in het voortgezet onderwijs en welke ontwerpkeuzen kunnen worden onderscheiden?’.

3.1 Definitie

Hoewel transparantie een veelgebruikte term is in het politieke en wetenschappelijke debat, is er geen eenduidige definitie te geven. Algemene definities van transparantie definiëren het concept als “lifting the veil of secrecy” (Davis, 1998, p. 121) of “the ability to look clearly through the windows of an institution” (Den Boer, 1998, p. 105). Hood (2010, p. 989) is al iets specifieker en beschrijft transparantie als “the conduct of business in a fashion that makes decisions, rules and other information visible from outside”. Hoewel er consensus bestaat over dit algemene idee dat transparantie aan externen de mogelijkheid geeft om praktijken in de organisatie te onderzoeken op basis van de openbaar gemaakte informatie, is er in dit onderzoek een meer precieze definitie nodig.

In de bestuurswetenschappelijke literatuur bevat de definitie van transparantie over het algemeen een focus op het openbaar maken van informatie over het doen en laten van de organisatie en gaat het om een institutionele relatie tussen actor en forum waarin kennisuitwisseling plaatsvindt over de praktijk en prestaties van een organisatie. Meijer (2014) hanteert bijvoorbeeld de volgende definitie: “transparency is defined as the availability of information about an actor allowing other actors to monitor the workings or performance of this actor”. Omdat de definitie van Meijer (2014) het beste aansluit bij eerder onderzoek over de relatie tussen transparantie en verantwoording (Hood, 2010; Meijer, 2007; Meijer, 2014), wordt in dit onderzoek onderstaande vrije vertaling van deze definitie gehanteerd:

“Transparantie is de beschikbaarheid van informatie over een actor, wat andere actoren de mogelijkheid geeft om de praktijk en prestaties van deze actor te monitoren.” (vrije vertaling van Meijer, 2014).

Transparantie valt in deze definitie uiteen in twee componenten: beschikbaarheid en informatie. Binnen deze componenten kunnen verschillende keuzen worden gemaakt. Om die reden worden deze componenten in dit onderzoek ontwerpkeuzen genoemd. Voordat de ontwerpkeuzen verder worden uitgewerkt, is het belangrijk om duidelijkheid te scheppen over wat transparantie *niet* is binnen dit onderzoek.

Transparantie versus Public Relations (PR)

Binnen dit onderzoek ligt de focus op informatie die de school beschikbaar maakt met als doel zich te verantwoorden naar stakeholders. Transparantie staat binnen dit onderzoek dus ten dienste van horizontale verantwoording. Om stakeholders een volledig beeld te geven van de school zou

transparantie zowel de sterke als zwakke punten van de school moeten tonen. Verschillende onderzoekers zijn het er echter over eens dat informatie op overheidswebsites over het algemeen zeer positief van aard is (Davis, 1999; Etzioni, 2010; Grimmelikhuijsen, 2012, p. 59; Mahler & Regan, 2007).

Om die reden wordt er in dit onderzoek binnen transparantie een onderscheid gemaakt tussen verantwoordingsinformatie en PR. Het belangrijkste verschil tussen de twee is het doel waarmee scholen informatie transparant maken. Verantwoordingsinformatie maakt een school openbaar om stakeholders inzicht te geven in de praktijk en prestaties van de school (zowel positief als negatief). PR heeft als doel om de school een goede naam te bezorgen en stakeholders enthousiast te maken voor de school (vergelijk met Moore, 2013, pp. 274-275).

Naast het doel is het belangrijk om in kaart te brengen wie de informatie transparant maakt. Transparantie kan namelijk worden gezien als strategische representatie: degene die de informatie naar buiten brengt, controleert ook de aard of de kleur van de transparantie (Meijer et al, 2010, p. 6). Grimmelikhuijsen (2011) spreekt over *spinning the message*: overheden beïnvloeden de informatie die naar buiten wordt gebracht om negatieve verhalen te verkleinen of positieve verhalen te vergroten. Als de inhoud van de informatie die een school naar buiten brengt vooral het positieve verhaal vertelt is er sprake van meer *spin control* en minder transparantie (Grimmelikhuijsen, 2011, p. 36).

Kortom: bij de analyse van transparantie in het empirische deel van dit onderzoek moet rekening worden gehouden met het gegeven dat transparantie strategisch van aard is en dat niet alle informatie kan worden beschouwd als verantwoordingsinformatie.

3.2 Ontwerpkeuzen van transparantie

In het vormgeven van transparantie kunnen verschillende ontwerpkeuzen worden gemaakt (vergelijk met Fox, 2007; Grimmelikhuijsen, 2012; Heald, 2006; Meijer et al., 2009). Deze ontwerpkeuzen bepalen de effectiviteit van transparantie voor het faciliteren van horizontale verantwoording. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen verschillen in de mate van beschikbaarheid (**hoe** zijn scholen transparant) en tussen verschillende typen informatie (**wat** maken scholen transparant).

Hoe: mate van beschikbaarheid

Een eerste ontwerpkeuze van transparantie is hoe actief scholen transparant zijn. Scholen kunnen op actieve of passieve wijze informatie beschikbaar maken. Een voorbeeld van passieve transparantie is informatie die via een WOB-verzoek vrijkomt, zoals in het voorbeeld in de inleiding. Documenten kunnen via deze weg op aanvraag worden ingezien (Meijer et al., 2009). Een ander voorbeeld is de kwaliteitskaart die de Inspectie openbaar maakt. Bij actieve transparantie maakt de school zelf de informatie direct beschikbaar voor stakeholders, zonder dat stakeholders daar specifiek om vragen. Een voorbeeld van actieve transparantie is informatie die scholen beschikbaar maken op hun eigen website of via Vensters VO (www.scholenopdekaart.nl).

De mate van beschikbaarheid gaat over de vraag hoe scholen transparant zijn en niet over de

vraag hoe transparant scholen zijn. Anders gezegd: de mate waarin informatie beschikbaar wordt gesteld geeft geen duidelijkheid over de mate van transparantie van een school, meer informatie is niet per se beter (Grimmelikhuijsen, 2012). Een overvloed aan informatie zou er zelfs voor kunnen zorgen dat stakeholders onverschillig worden in plaats van dat ze geprikkeld worden om met de school in gesprek te gaan (Scholtes, 2012). De component ‘mate van beschikbaarheid’ geeft slechts inzicht in de mate waarin scholen met transparantie bezig zijn: maken ze zelf actief informatie transparant of alleen op verzoek van stakeholders?

Wat: typen informatie

Een tweede ontwerpkeuze van transparantie is welk type informatie transparant wordt gemaakt. Er bestaan grote hoeveelheden informatie over middelbare scholen. Deze informatie kan afkomstig zijn uit het interne systeem van de school (bijvoorbeeld een management informatiesysteem) of uit openbare datasets van bijvoorbeeld DUO en Inspectie. De ontwerpkeuze die hier centraal staat is welke informatie uit deze databronnen wordt verstrekt in de informatiefase van horizontale verantwoording.

Transparantie kan ten eerste inhoudelijk worden ingedeeld in verantwoordingsinformatie over het beleid van de school en verantwoordingsinformatie over het primaire proces. De eerste categorie bestaat uit informatie over de visie en het beleid van de school. De tweede categorie bestaat uit informatie over het daadwerkelijke onderwijs dat de school biedt.

Ten tweede kunnen beide typen transparantie, beleid en primaire proces, worden uitgesplitst aan de hand van het input-throughput-output-outcome-model (Noordegraaf, 2011, p. 370). Input en output gaat om opbrengst- en rendementgegevens zoals het aantal leerlingen en de examencijfers van een school. Throughput gaat om de processen, oftewel wat tussen en binnen organisaties gebeurt. Procestransparantie gaat dus over de activiteiten van een organisatie en kan worden gezien als de ‘black box’ tussen input en output (Meijer et al., 2009). Hierbij kan worden gedacht aan het beleid van de school of transparantie over hoe de lessen zijn vormgegeven. Tot slot kan er ook worden gekeken naar de outcome, het maatschappelijk effect van scholen. De outcome van scholen is echter zeer moeilijk te meten en wordt door veel verschillende factoren beïnvloed.

Heald (2006) maakt binnen het input-output-outcome-model een onderscheid tussen *event* en *process* transparantie. Events representeren aspecten van het functioneren van de school die extern zichtbaar zijn en, in principe, meetbaar. Onder deze noemer vallen input en output. Proces transparantie gaat over de activiteiten tussen input en output, de ‘black box’ van scholen. Processen zijn niet meetbaar op dezelfde manier als input en output, maar kunnen wel worden beschreven. Hierbij kan procestransparantie worden onderverdeeld in een procedurele en operationele component (Heald, 2006). De procedurele component betreft de regels, het beleid en de procedures in een organisatie. De operationele component betreft de toepassing van de ‘rule books’ in specifieke cases.

Tot slot kan transparantie bestaan uit kwantitatieve of kwalitatieve informatie (Meijer et al.,

2009). Het voordeel van kwantitatieve informatie is dat het de school makkelijk vergelijkbaar maakt door de tijd heen en met andere scholen. Niet alle informatie kan echter gekwantificeerd worden. Bovendien kan het kwantificeren van informatie zorgen voor een simplificatie van de echte situatie en zo een vervormd beeld geven van de werkelijkheid (Scholtes, 2012). Kwalitatieve informatie heeft als voordeel dat het een genuanceerder beeld kan geven van praktijken en prestaties.

Wat zijn nu de argumenten voor de keuze van het transparant maken van input en output of juist het proces? Het openbaar maken van procedures en de naleving ervan vergt meer van een organisatie dan het openbaar maken van input en output. Vooral de operationele component van proces transparantie vergt meer van organisaties omdat uitgevoerde handelingen geregistreerd moeten worden. Dit kan leiden tot het gevoel dat het verzamelen van de data voor proces transparantie onnodig is en afleidt van 'het echte werk' (vergelijk met Noordegraaf & Sterrenburg, 2009). Toch wordt juist proces transparantie gezien als een belangrijke voorwaarde voor het voeren van een betekenisvolle (lerende) dialoog over het functioneren van de organisatie (De Bruijn, 2007).

Verder zou de nadruk op de output, de meetbare prestaties van onderwijskwaliteit verschillende negatieve neveneffecten met zich mee kunnen brengen. In de literatuur wordt gesteld dat een eenzijdige aandacht voor meetbare prestaties strategisch gedrag kan veroorzaken (De Bruijn, 2007). Als de gemeten prestaties te veel afwijken van de werkelijkheid van scholen, kan het er bijvoorbeeld toe leiden dat docenten en schoolleiders vooral aandacht geven aan de onderdelen waar ze op worden afgerekend (De Bruijn, 2007) en dat het gesprek met stakeholders alleen over de prestaties van scholen gaat (Meijer, 2013). Een belangrijke vraag is daarom hoe transparantie voor horizontale verantwoording betekenisvol kan worden vormgegeven. Op welke manier kan transparantie een genuanceerd en neutraal beeld geven over het functioneren van middelbare scholen?

Ontwerpkeuzen: niet altijd een keuze van de school

In deze paragraaf stond centraal welk type informatie scholen transparant kunnen maken en dat ze dit actief of passief kunnen doen. Een kanttekening hierbij is dat scholen niet altijd een keuze hebben in welk type informatie transparant wordt gemaakt. Ook andere partijen, zoals de Inspectie en de media, maken informatie over scholen transparant. In de inleiding is duidelijk geworden dat vooral de actieve openbaarmaking van meetbare, en dan voornamelijk outputinformatie veel aandacht heeft gekregen in het politieke debat. Deze toegenomen externe druk op (output) transparantie kwam ook naar voren in een gesprek met de VO-raad. Tijdens een breed beleidsoverleg met medewerkers van de VO-raad werd gesteld dat de VO-raad de focus wil leggen op proces transparantie, onder andere met monitoring via de VO2020-scan. De gedachtegang is dat hetgeen wat je gaat meten en transparant gaat maken leidend wordt in de horizontale dialoog. Het ministerie van OCW legt volgens de VO-raad de focus echter op outputtransparantie, scholen worden afgerekend op een aantal harde output indicatoren. De politieke werkelijkheid is volgens de VO-raad een focus op cijfers, waardoor de beeldvorming anders is dan de werkelijkheid. De VO-raad wil zorgen voor een positieve beeldvorming door de beweging in

de sector duidelijk te maken en het gesprek voeren over goed bestuur en onderwijskwaliteit om scholen die achterblijven in beweging te krijgen.

3.3 Conclusie

Binnen dit onderzoek wordt de definitie van Meijer (2014) aangehouden die stelt dat transparantie de beschikbaarheid van informatie over een actor is, wat andere actoren de mogelijkheid geeft om de praktijk en prestaties van deze actor te monitoren. De focus ligt in dit onderzoek op verantwoordingsinformatie. Scholen kunnen over veel zaken met hun stakeholders communiceren, maar niet alle informatie die ze verstrekken is verantwoordingsinformatie.

In het vormgeven van transparantie kunnen verschillende ontwerpkeuzen worden gemaakt. De ontwerpkeuzen die in dit onderzoek centraal staan zijn de mate van beschikbaarheid (hoe zijn scholen transparant) en in het type informatie (wat maken scholen transparant). Deze ontwerpkeuzen zeggen iets over de effectiviteit van transparantie voor het faciliteren van horizontale verantwoording. Keuzes in de vormgeving van transparantie hebben gevolgen voor de bruikbaarheid van de informatie voor de horizontale dialoog, maar scholen hebben in transparantie en verantwoording niet altijd een keuze. Scholen hebben namelijk te maken met een externe druk op (output) transparantie. Uit het empirische deel van dit onderzoek zal moeten blijken welke vorm van transparantie stakeholders stimuleert om het gesprek aan te gaan met de school over de informatie en wat dit gesprek oplevert.

Hoofdstuk 4: Transparantie en horizontale verantwoording

In dit laatste hoofdstuk van het theoretisch kader wordt in beeld gebracht welke verwachtingen aanwezig zijn met betrekking tot de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. De deelvraag die centraal staat luidt: ‘Wat zijn mogelijke relaties binnen het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs?’. Dit hoofdstuk gaat daarmee in op de theoretische relaties tussen transparantie en verantwoording en welke verwachtingen op basis van die theorie op te stellen zijn voor dit onderzoek. In het empirische deel van dit onderzoek wordt vervolgens onderzocht of deze relaties tot uiting komen in de praktijk van het voortgezet onderwijs. Dit verkennende onderzoek tracht met deze analyse een beschrijving en verklaring te geven voor de werking van het mechanisme op basis van empirische bewijzen.

4.1 Drie theoretische relaties

Transparantie wordt door beleidsmakers over het algemeen gezien als een instrument voor het versterken van verantwoording: transparantie zou verantwoording faciliteren (Meijer, 2014). Verschillende onderzoeken geven echter aan dat transparantie geen wondermiddel is voor verantwoording (Fox, 2007; Meijer, 2007; Meijer, 2014). Meer transparantie betekent niet per se meer verantwoording. Voor verantwoording moet ook nog het gesprek over de beschikbaar gemaakte informatie worden aangegaan. De dialoog is immers de essentie van horizontale verantwoording. Meijer (2014) nuanceert de stelling dat transparantie verantwoording faciliteert door drie mogelijke categorieën te geven voor de relatie tussen transparantie en verantwoording: een directe, indirecte en geen relatie.

Ten eerste wordt de directe relatie genoemd, waarbij een toename van transparantie nieuwe horizontale vormen van verantwoording faciliteert. De gedachtegang achter deze relatie tussen transparantie en verantwoording is dat een toename van transparantie horizontale verantwoording faciliteert doordat het burgers, stakeholders en media een betere toegang tot informatie geeft (Meijer, 2007). In een directe relatie tussen transparantie en verantwoording krijgen stakeholders door transparantie dus meer mogelijkheden om de praktijk en prestaties van een organisatie te bespreken en beoordelen. Stakeholders gaan hierbij op basis van de transparant gemaakte informatie in gesprek met de organisatie over de praktijk en de prestaties, om zo samen met de organisatie de norm van goed handelen en goed presteren vast te stellen en te corrigeren indien nodig. Via de directe relatie draagt transparantie dus bij aan het verbreden van horizontale verantwoording doordat meer personen toegang krijgen tot informatie en daarmee organisaties ter verantwoording kunnen roepen.

Een andere relatie tussen transparantie en verantwoording is de indirecte relatie, waarbij een toename van transparantie bestaande (verticale) vormen van verantwoording versterkt. Als maar genoeg mensen kunnen meekijken naar het doen en laten van organisaties, zullen fouten altijd aan het licht komen, zo is de theorie. Deze relatie is gebaseerd op het argument dat de beschikbaar gestelde informatie zogenaamde ‘brandalarmen’ kan faciliteren (May, 2007; Meijer et al., 2009). De metafoor

van het brandalarm wordt in de literatuur veel gebruikt om aan te geven dat stakeholders van zich laten horen als er iets mis is (brand), waardoor andere verantwoordingsfora niet steeds preventief hoeven te controleren of alles goed gaat. Stakeholders gaan binnen deze relatie niet in gesprek met de organisatie, maar voeden de media of verantwoordingsfora die al een verantwoordingsrelatie met de organisatie hebben met problemen die ze signaleren. Via de indirecte relatie draagt transparantie dus bij aan het versterken van bestaande vormen van verantwoording.

De directe en indirecte relatie suggereren een positieve relatie tussen transparantie en verantwoording, waarbij transparantie een bijdrage levert (direct of indirect) aan horizontale verantwoording. De derde relatie laat echter zien de relatie niet per se positief hoeft te zijn, er kan ook geen relatie bestaan tussen transparantie en verantwoording. Bij geen relatie wordt verantwoording gereduceerd tot het verschaffen van informatie. De verklaring die Meijer (2014) hiervoor geeft is dat scholen zelf bewust horizontale verantwoording reduceren tot transparantie.

Meijer et al. (2010, p. 21-22) geven aan wat het gevaar is van het reduceren van verantwoording tot transparantie door aan te tonen dat transparantie in veel gevallen een fictie van verantwoording is in plaats van daadwerkelijke publieke verantwoording. Zij geven aan dat transparantie als een soort placebo zou kunnen functioneren (een verantwoordingsmechanisme zonder verantwoording dat toch effect resulteert en bij zou kunnen dragen aan de democratische controle of het leervermogen van scholen). Toch levert dit volgens hen niet de effecten op die met horizontale verantwoording te bereiken zijn doordat signalen (als ze er überhaupt zijn) zwakker en diffuser zijn. Scholen kunnen bijvoorbeeld lastig achterhalen of de schoolkeuze van ouders en leerlingen gebaseerd is op de prestaties van de school. Meijer et al. (2010) stellen daarom dat transparantie wel als een belangrijke aanvulling kan worden beschouwd, maar nooit een volledige vervanging kan zijn van het proces van verantwoording. De reductie van verantwoording tot transparantie miskent volgens hen het belang van het debat en een gezamenlijke interpretatie van gegevens (Meijer et al., 2010, p. 4).

4.2 Verwachtingen relatie transparantie en horizontale verantwoording

De vorige alinea heeft duidelijk gemaakt dat een positieve één-op-één relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording niet zonder meer kan worden aangenomen. De relatie tussen de twee concepten moet worden geëvalueerd op basis van empirisch onderzoek. In deze paragraaf zal worden ingezoomd op de verwachtingen die kunnen worden opgesteld over de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording in de praktijk van het voortgezet onderwijs.

Een eerste verwachting is dat bij een school die actief transparant is een directe relatie met horizontale verantwoording wordt gevonden, wat betekent dat een hoge mate van beschikbaarheid van transparantie horizontale verantwoording faciliteert en de democratische controle en het leervermogen van scholen vergroot. Een toename van transparantie verbreedt in dat geval verantwoording doordat het (nieuwe) vormen van horizontale verantwoording faciliteert. De redenering achter deze verwachting is dat transparantie stakeholders een betere toegang tot informatie geeft (Meijer, 2007).

De directe relatie bestaat echter uit meer dan informatie verschaffen. Om verantwoording te versterken moet transparantie stakeholders stimuleren om het gesprek met de school aan te gaan. Meijer et al. (2009) stellen dat kwantitatieve en output informatie stakeholders wellicht meer aanspreekt omdat dit de oordeelsvorming vereenvoudigt. Scholtes (2012) geeft echter aan dat het kwantificeren van informatie zorgt voor een simplificatie van de echte situatie en zo een vervormd beeld van de werkelijkheid kan geven. Bovendien betoogt De Bruijn (2007) dat niet output maar proces transparantie een belangrijke voorwaarde is voor het voeren van een betekenisvolle, lerende dialoog over het functioneren van de school.

Naast dat transparantie stakeholders moet stimuleren om het gesprek met de school aan te gaan, moet de school ook openstaan voor het gesprek met (nieuwe) stakeholders. Dit laatste hangt samen met de mate waarin een school extern gericht is en belang hecht aan ontwikkelingen in het institutionele veld en de omgeving van de school (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 56). Een school die sterk extern gericht is stelt zich eerder open voor het gesprek met horizontale stakeholders.

Een tweede verwachting is dat er bij een school die passief transparant is een indirecte relatie wordt gevonden tussen transparantie en horizontale verantwoording. Een toename van afgedwongen transparantie of een toename van transparantie door derden versterkt in dat geval bestaande vormen van (horizontale of verticale) verantwoording en vergroot de democratische controle en het leervermogen van scholen. De theorie achter deze verwachting is dat stakeholders als zogenaamde 'brandalarmen' kunnen functioneren voor bestaande verantwoordingsfora (May, 2007; Meijer et al., 2009). Fox (2007) geeft aan dat voor het creëren van brandalarmen toegang tot ruwe informatie cruciaal is. Ook zou verplichte transparantie of transparantie door derden (passieve transparantie) meer kans van slagen hebben omdat op deze manier ook de negatieve of gevoelige informatie naar buiten zou worden gebracht (Fox, 2007).

Het verschil met de directe relatie is dat stakeholders bij de indirecte relatie niet in gesprek gaan met de school maar met de media of met een bestaand verantwoordingsforum zoals de Medezeggenschapsraad. Verwacht wordt dat dit eerder het geval is als de school intern gericht is en buiten de formele paden (bijvoorbeeld de Medezeggenschapsraad) om niet openstaat voor input van individuele stakeholders (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 56).

Een laatste verwachting is dat er bij een school die actief of passief transparant is geen relatie wordt gevonden tussen transparantie en horizontale verantwoording. Transparantie draagt in dat geval niet bij aan horizontale verantwoording doordat er geen gesprek over de beschikbaar gestelde informatie wordt aangegaan. Verantwoording wordt in dat geval gereduceerd tot het verschaffen van informatie. Er kunnen meerdere verklaringen zijn voor het ontbreken van een relatie tussen transparantie en verantwoording. Een eerste verklaring is dat de school er zelf voor kiest om horizontale verantwoording te reduceren tot transparantie en stakeholders bewust niet uitnodigt voor een gesprek (Ball, 2009). Dit zou kunnen voorkomen als een school naar binnen gekeerd is en weinig belang hecht aan adviezen van buitenaf (Honingh & Van Genugten, 2014, p. 56). Bij scholen die actief

transparant zijn zou de communicatie vanuit de school in dat geval een one-way-street zijn en zou de school stakeholders niet uitnodigen voor een gesprek over de informatie (vergelijk met Hooge et al., 2012). In het geval van scholen die passief transparant zijn zou het openbaar maken van informatie over de onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld via de kwaliteitskaart van de Inspectie, volgens scholen genoeg zijn om zich aan de maatschappij te verantwoorden over de onderwijskwaliteit.

Een tweede verklaring is dat transparantie niet tot horizontale verantwoording leidt doordat stakeholders geen belangstelling tonen voor de informatie. Verschillende onderzoeken ondersteunen deze verwachting door te stellen dat burgers vaak weinig belangstelling tonen voor de beschikbaar gemaakte informatie (Meijer et al., 2009; School, 2001; Vogels, 2002). Wanneer dit gebrek aan belangstelling wordt veroorzaakt door een overvloed aan informatie zou zelfs van een negatieve relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording kunnen worden gesproken (vergelijk met Scholtes, 2012).

4.3 Conclusie

Hoewel de heersende gedachte (onder beleidsmakers) is dat transparantie verantwoording faciliteert, wordt in dit onderzoek niet uitgegaan van deze één-op-één relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. In dit hoofdstuk zijn, in aansluiting op de theorie van Meijer (2014), drie mogelijke relaties besproken die de stelling ‘transparantie faciliteert verantwoording’ nuanceren. Deze relaties zijn samengevat in tabel 2. De beantwoording van de empirische deelvragen (de analyse van het verantwoordingsproces in de praktijk) zal moeten uitwijzen of de verklaringen die in dit hoofdstuk zijn gegeven voor de verschillende relaties ook in de praktijk worden gevonden of dat er andere factoren zijn die de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording beïnvloeden.

Tabel 2. *Verwachtingen verschillende relaties transparantie en horizontale verantwoording*

	Extern gericht	Intern gericht
Actief transparant	<ul style="list-style-type: none"> • Directe relatie: Een toename van transparantie faciliteert nieuwe vormen van horizontale verantwoording doordat meer stakeholders toegang tot verantwoordingsinformatie hebben. Kwantitatieve en outputinformatie vereenvoudigen oordeelsvorming, maar procestransparantie is nodig voor een betekenisvolle dialoog. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen relatie: Horizontale verantwoording wordt gereduceerd tot transparantie. De communicatie is een ‘one-way-street’ of stakeholders worden niet geprikkeld tot een gesprek door de informatie.
Passief transparant		<ul style="list-style-type: none"> • Indirecte relatie: Een toename van transparantie versterkt horizontale verantwoording doordat stakeholders als ‘brandalarm’ kunnen fungeren. Toegang tot ruwe data is cruciaal. Verplichte of door derden verschaft informatie geeft meer kans op brandalarmen. • Geen relatie: Horizontale verantwoording wordt gereduceerd tot transparantie. De school vindt informatieverschaffing niet nodig omdat derden al informatie verschaffen over de school.

Hoofdstuk 5: Methode

Het theoretisch onderzoek en de op basis van de theorie opgestelde verwachtingen hebben de aanzet tot het empirische onderzoek gegeven. In dit hoofdstuk worden de gemaakte keuzen in methoden en technieken voor het empirische onderzoek verantwoord.

5.1 Onderzoeksdesign

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording en om ‘best principles’ voor het organiseren van horizontale verantwoording middels transparantie te destilleren uit de praktijk. Deze doelstelling geeft het onderzoek een beschrijvend en toetsend karakter. Om te kunnen komen tot beschrijvingen en verklaringen van het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording, is in dit onderzoek gekozen voor onderzoekstriangulatie: het onderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Het kwantitatieve deel bestaat uit een secundaire data-analyse van twee datasets die beschikbaar zijn gesteld door de VO-raad. Het kwalitatieve deel bevat een meervoudig casestudieonderzoek bestaande uit documentenanalyses en interviews met respondenten uit verschillende lagen van vier middelbare scholen.

De combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden wordt ook wel *mixed methods* genoemd (Van Thiel, 2010, p. 62). Dit onderzoeksdesign maakt het mogelijk om vanuit verschillende bronnen informatie te vergaren en op verschillende manieren te analyseren. De meerwaarde van *mixed methods* is dat het de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten vergroot (Yin, 2009, p. 63). Ondanks de meerwaarde van dit onderzoeksdesign blijkt uit recent onderzoek dat in bestuurskundig onderzoek weinig gebruik wordt gemaakt van *mixed methods* (Groeneveld, Tummers, Bronkhorst, Ashikali & Van Thiel, 2014). Hieronder wordt toegelicht waarom *mixed methods* het meest passende onderzoeksdesign is voor dit onderzoek.

Kwantitatief onderzoek

Kwantitatieve data hebben het voordeel dat er op basis van een groot aantal besturen en scholen een beeld kan worden geschetst van de status van de sector op het gebied van horizontale verantwoording en transparantie. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van twee kwantitatieve datasets. Als onderdeel van de monitoring van het Sectorakkoord 2014-2017 heeft de VO-raad begin februari de VO2020-scan uitgezet. In deze scan zijn vragen op bestuurs- en schoolniveau gesteld over de aanwezigheid, de mate en de inhoud van horizontale verantwoording. Naast de VO2020-scan waren er gegevens beschikbaar over de mate waarin scholen hun SchoolVenster hebben gevuld.

Het belangrijkste probleem bij een secundaire analyse is het operationaliseren van de concepten (Van Thiel, 2010, p. 127). In paragraaf 5.3.1 wordt de manier waarop de gegevens uit de VO2020-scan en de gevuldheid van Vensters VO zijn gebruikt voor het onderzoek verantwoord. Een nadeel van kwantitatieve data is dat de hoge mate van standaardisatie in de vragenlijst van de

VO2020-scan zorgt voor een zekere oppervlakkigheid van de verzamelde informatie (Van Thiel, 2010, p. 87). Daarnaast is het vullen van het SchoolVenster niet de enige manier waarop scholen transparant zijn en is het niet de enige indicator voor de mate van transparantie van een school. Om dit nadeel van de oppervlakkigheid van kwantitatieve data te compenseren is er naast het kwantitatieve onderzoek een kwalitatief casestudieonderzoek uitgevoerd.

Kwalitatief onderzoek

Met een meervoudig casestudieonderzoek kunnen verschillende scholen in hun eigen context worden bestudeerd (Van Thiel, 2010). Waar met het kwantitatieve onderzoek de breedte in is gegaan, is het kwalitatieve onderzoek bedoeld om de diepte in te gaan wat betreft het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de motivaties achter het ontwerp van transparantie en horizontale verantwoording en in de beoordeling van de werking van het mechanisme. De rijkdom aan meningen, ervaringen en interpretaties die casestudies opleveren maken dat deze methode aansluit op het beschrijvende en toetsende karakter van het onderzoek (Van Thiel, 2010; Yin, 2009).

In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudig casestudieonderzoek omdat op deze manier op verschillende scholen het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording onderzocht kon worden. Elke casus bestaat in dit onderzoek uit een documentenanalyse en drie interviews op verschillende niveaus van de organisatie. Deze aanpak geeft uit meerdere bronnen resultaten. Dit versterkt, net als de triangulatie van methoden, de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Een meervoudig casestudieonderzoek op basis van alleen interviews kan wellicht een al te rooskleurig beeld geven. Het uitvoeren van alleen een documentenanalyse geeft wellicht niet genoeg diepgang en geeft geen inzicht in de motivatie achter gemaakte keuzen. Daarnaast biedt de documentenanalyse de mogelijkheid om de interviews meer diepgang te geven.

Nadelen van kwalitatief onderzoek zijn dat de dataverzameling arbeidsintensief is en dat de betrouwbaarheid en de externe validiteit sneller in twijfel worden getrokken (Van Thiel, 2010, p. 100). In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de waarborging van de betrouwbaarheid en de validiteit in dit onderzoek.

5.2 Dataverzameling

5.2.1 Kwantitatief onderzoek

Vanuit de VO-raad waren twee gegevensbestanden beschikbaar: de VO2020-scan en de gevuldheid van Vensters VO. De VO2020-scan is door de VO-raad ontwikkeld op basis van de ambities in het Sectorakkoord 2014-2017 (2014). De scan is ontwikkeld als tool om scholen inzicht te geven in waar de school ten opzichte van andere scholen staat in het realiseren van de ambities. De scan bestond uit een vragenlijst op mijn.vensters.nl, tevens de beheeromgeving voor scholen voor het vullen van Vensters VO. De vragen over de bestuursambitie gingen over 'horizontale verantwoording en kwaliteitsdoelen'. De schoolambities gingen over 'leerling centraal', 'eigentijdse voorzieningen',

‘meer aandacht voor brede vorming’, ‘verbinding onderwijs met omgeving’ en ‘professionele scholen als lerende organisatie’. In paragraaf 5.3.1 wordt ingegaan op de vragen uit de scan die zijn meegenomen in dit onderzoek.

De VO2020-scan is 2 februari 2015 uitgezet onder alle middelbare scholen in Nederland. Vervolgens zijn alle scholen en besturen gebeld door de VO-raad om schoolleiders en bestuurders op de hoogte te stellen van de tool en waar nodig ondersteuning te bieden bij het invullen scan of bij het inloggen op mijn.vensters.nl. Daarnaast zijn scholen via de website en nieuwsbrief geattendeerd. Deze aanpak heeft een hoge respons gerealiseerd. Op 29 mei 2015 hadden in totaal 604 respondenten de schoolambitie ‘verbinding onderwijs met omgeving’ ingevuld. Het leerlingenaantal van de scholen varieerde van 31 tot 2947 leerlingen en de schoolsamenstelling bevatte verschillende combinaties van vmbo-bk(g)t, havo, vwo en/of praktijkonderwijs.

Naast de gegevens uit de VO2020-scan was er vanuit de VO-raad een bestand beschikbaar met de gevuldheid van het SchoolVenster per school. Voor de secundaire data-analyse is een bestand gebruikt met de gevuldheid van de SchoolVensters per school op 29 mei 2015. In dit bestand stonden de gevuldheidsgegevens van 1787 scholen.

5.2.2 Kwalitatief onderzoek

Selectie van de cases

In het kwalitatieve onderzoek is de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording aan de hand van vier cases onderzocht. Er is gekozen voor een extreme casusselectie op basis van de variabele ‘mate van beschikbaarheid van transparantie’, ingevuld als de mate waarin scholen hun SchoolVenster hebben gevuld. Er is gekozen voor vier middelbare scholen die zo veel mogelijk verschillen in de mate waarin ze hun SchoolVenster hebben gevuld. De cases zijn dus geselecteerd op basis van heterogeniteit in de onafhankelijke variabele transparantie (Swanborn, 1996, p. 62). Daarnaast is de afhankelijke variabele ‘horizontale dialoog’ meegenomen in de casusselectie om cases te selecteren die wel of geen dialoog voeren met stakeholders. Het idee hierachter is dat getracht wordt een diversiteit aan relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording in kaart te brengen. De homogene variabelen waarop de cases zijn geselecteerd zijn aantal leerlingen (rond de duizend) en schoolsamenstelling (vmbo, havo en vwo).

Deze wijze van casusselectie biedt de mogelijkheid om de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording empirisch te verkennen en mogelijke oorzaak-gevolgrelaties te identificeren (Van Thiel, 2010, p. 104). Daarnaast biedt het de mogelijkheid om succes- en risicofactoren te benoemen (Van Thiel, 2010, p. 104). Deze aanpak sluit daarmee aan bij de doelstelling om het mechanisme van verschillende relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording in kaart te brengen en ‘best principles’ te formuleren. De consequentie van een meervoudig casestudieonderzoek met contrasterende cases is dat er geen generalisatie naar de sector mogelijk is. Dit probleem wordt ondervangen met het kwantitatieve onderzoek, op basis waarvan het

wel mogelijk is om (voorzichtige) uitspraken te doen over de hele sector.

Vanuit de VO-raad was er de beschikking over een bestand waarin per school stond aangegeven hoeveel indicatoren van het SchoolVenster de school op 16 maart 2015 had gevuld en gepubliceerd. In dit bestand stonden de gevuldheidsgegevens van 1790 scholen. Op basis van deze data is bepaald of scholen hun SchoolVenster goed of minder goed gevuld hadden.

In totaal kunnen scholen middels het SchoolVenster 23 indicatoren vullen en publiceren (Vensters VO, 2015). De gegevens van twaalf indicatoren worden centraal geleverd door DUO of de Inspectie. Bij deze indicatoren hoeft de school zelf geen informatie te leveren en deze indicatoren worden automatisch gepubliceerd. Voor de overige elf indicatoren moet de school zelf informatie aanleveren om de indicator te kunnen publiceren en bepaalt de school zelf wanneer de indicator wordt gepubliceerd. De school kan er bij alle indicatoren voor kiezen om een toelichting te schrijven of bijlagen toe te voegen. Deze extra informatie is geen voorwaarde voor het kunnen publiceren van de indicatoren. Scholen die 22 of 23 indicatoren gevuld en gepubliceerd hebben zijn voor de casusselectie gebruikt als scholen met een ‘goed gevuld SchoolVenster’. Scholen die minder indicatoren hadden gepubliceerd zijn voor de casusselectie gebruikt als scholen met een ‘weinig gevuld SchoolVenster’.

De gevuldheidsgegevens zijn gecombineerd met gegevens uit de VO2020-scan over de schoolambities van scholen die de scan voor 15 maart 2015 hadden gevuld. Op deze datum hadden 312 scholen de ambitie ‘verbinding onderwijs met omgeving’ ingevuld. Op basis van drie vragen uit de VO2020-scan over de schoolambities is bepaald of scholen wel of geen dialoog met leerlingen, docenten en/of ouders voerden. Deze vragen waren: ‘Hoe vaak spreekt u met de leerlingen over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’, ‘Hoe vaak spreekt u met de docenten over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’ en ‘Hoe vaak spreekt u met de ouders over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’. De antwoordcategorieën op alle drie de vragen waren: ‘Niet’, ‘Incidenteel’ en ‘Structureel’. De categorie ‘Niet’ is als indicator gebruikt om scholen te selecteren die geen dialoog voerden met bepaalde stakeholders. De categorieën ‘Incidenteel’ en ‘Structureel’ zijn gebruikt om scholen te selecteren die wel een dialoog voerden met stakeholders.

Tabel 3. *Overzicht selectievariabelen meervoudig casestudieonderzoek*

		Dialoog met stakeholders	
		Wel dialoog	Geen dialoog
Transparantie	Goed gevuld SchoolVenster	Casus A	Casus B
	Weinig gevuld SchoolVenster	Casus C	Casus D

De twee variabelen (transparantie en horizontale verantwoording) zijn met elkaar gecombineerd om vier scholen te kunnen selecteren die zo veel mogelijk van elkaar verschilden, tabel 3 geeft dit schematisch weer. De vier categorieën waarvoor elk een casusschool werd gezocht waren:

(A) goed gevuld SchoolVenster en dialoog met leerlingen, docenten en ouders, (B) goed gevuld Schoolvenster en geen dialoog met leerlingen, docenten en/of ouders, (C) weinig gevuld SchoolVenster en dialoog met leerlingen, docenten en ouders en (D) weinig gevuld SchoolVenster en geen dialoog met leerlingen, docenten en/of ouders. Vervolgens zijn de scholen gefilterd op aantal leerlingen en schoolsamenstelling (de homogene variabelen). De selectie van casus D was op basis van de data uit de VO2020-scan niet mogelijk, er waren geen scholen die voldeden aan zowel de selectievariabelen als de homogene variabelen van deze categorie. Op basis van de selectievariabele transparantie en de homogene variabelen is daarom een school geselecteerd voor casus D waarbij uit de informatie in de schoolgids en op de website bleek dat de school geen dialoog voerde met leerlingen, docenten en/of ouders.

De vier geselecteerde casusscholen zijn middels een e-mail naar de schoolleider benaderd voor het onderzoek. In deze e-mail werden het doel van het onderzoek, de tijdsinvestering die het vroeg van de school, de reden voor selectie van de school, en de opbrengsten van het onderzoek voor de school en het onderwijsveld vermeld. Tevens werd aangekondigd dat er in de loop van de week telefonisch contact zou worden opgenomen. De school die in eerste instantie voor casus B was benaderd heeft zich afgemeld in verband drukte op de school. Uiteindelijk hebben de vier scholen in tabel 4 deelgenomen aan het onderzoek.

Tabel 4. *Casusselectie*

Casus	Transparantie	Horizontale dialoog	Aantal leerlingen	Schoolsamenstelling
A	23 indicatoren (11 decentraal) gepubliceerd	Wel dialoog	1073	vmbo-(g)t, havo en vwo
B	22 indicatoren (10 decentraal) gepubliceerd	Geen dialoog	1180	vmbo-bk(g)t, havo en vwo
C	18 indicatoren (6 decentraal) gepubliceerd	Wel dialoog	947	vmbo-bk(g)t, havo en vwo
D	16 indicatoren (4 decentraal) gepubliceerd	Geen dialoog	939	vmbo-bk(g)t, havo en vwo

Documentenanalyse

De documentenanalyse is gebruikt als vooronderzoek voor de interviews. Voorafgaand aan de interviews van elke casus is een documentenanalyse uitgevoerd waarin begonnen is met het lezen van de schoolgids en de informatie op de website. Vanuit deze twee bronnen is per casus beoordeeld welke

overige documenten relevant waren. Een overzicht van de gelezen documenten per casus staat in tabel 5. In de documentenanalyse is getracht alle feitelijke informatie te verzamelen. Indien aanwezig zijn ook de visie en doelstelling van de school op het gebied van transparantie en horizontale verantwoording opgenomen in de documentenanalyse. Een volledig overzicht van de vragen die leidend waren in de documentenanalyses is te vinden in bijlage I. Waar mogelijk zijn de bevindingen uit de documentenanalyse ter aanvulling en controle voorgelegd in de interviews.

Tabel 5. *Documenten per casus*

Casus A	Casus B	Casus C	Casus D
<ul style="list-style-type: none"> • Website • Schoolgids • Schoolplan • SchoolVenster • Publieksjaarverslag van het bestuur • Jaargids 	<ul style="list-style-type: none"> • Website • Schoolgids • Schoolplan • SchoolVenster 	<ul style="list-style-type: none"> • Website • Schoolgids • Schoolplan • SchoolVenster • Koersnota van het bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Website • Schoolgids • Schoolplan • SchoolVenster

Interviews

Om inzicht te krijgen in de motivaties, meningen en beoordelingen van de school op het gebied van transparantie en horizontale verantwoording is gekozen om op meerdere niveaus van de organisatie interviews af te nemen. Uit de documentenanalyse kwam naar voren dat de medewerkers die te maken hadden met het verschaffen van informatie aan stakeholders en het voeren van de horizontale dialoog op de geselecteerde scholen de schoolleider, afdelingsleiders en mentoren waren. Deze bevinding is in de telefonische gesprekken met de schoolleiders van casus A, B en C bevestigd. De schoolleider van casus D gaf aan dat mentoren volgens hem niet relevant waren voor het onderzoek. In totaal zijn er twaalf interviews afgenomen: vijf met schoolleiders, vier met afdelingsleiders en drie met mentoren. Een overzicht van de respondenten per casus staat in tabel 6.

De interviews zijn op semi-gestructureerde wijze gevoerd. Er is een topiclijst met bijbehorende interviewvragen opgesteld die als leidraad diende tijdens het gesprek. Daarnaast zijn een aantal aanvullende vragen gesteld aan de schoolleider. Een overzicht van de interviewvragen is te vinden in bijlage II.

Tabel 6. *Respondenten per casus*

Casus A	Casus B	Casus C	Casus D
<ul style="list-style-type: none"> • Schoolleider A • Afdelingsleider A • Mentor A 	<ul style="list-style-type: none"> • Schoolleider B • Afdelingsleider B • Mentor B 	<ul style="list-style-type: none"> • Schoolleider C • Afdelingsleider C • Mentor C 	<ul style="list-style-type: none"> • Schoolleider D • Conector D • Afdelingsleider D

5.3 Operationalisering van de kernconcepten

Om de onderzoeksvragen en theoretische concepten meetbaar te maken zijn de kernconcepten op basis van het theoretisch kader geoperationaliseerd.

5.3.1 Kwantitatief onderzoek

Het kwantitatieve onderzoek had als doel om de status van de sector op het gebied van transparantie en horizontale verantwoording weer te geven. Uit de beschikbare gegevens uit de VO2020-scan en Vensters VO zijn de gegevens geselecteerd die passen bij de theoretische concepten van dit onderzoek. De gemaakte keuzen worden hieronder toegelicht. Voor de bespreking van de indicatoren echter eerst een kanttekening: het nadeel van secundaire data-analyse is dat ‘je moet roeien met de riemen die je hebt’. Zo is het vullen van het SchoolVenster niet de enige manier waarop scholen transparant kunnen zijn, maar is het wel de enige beschikbare databron met een indicator voor de mate waarin een school bezig is met transparantie.

Transparantie

Om de mate van beschikbaarheid van transparantie aan te kunnen geven is voor elke school het aantal gevulde en gepubliceerde indicatoren van het SchoolVenster meegenomen. Helaas was het niet mogelijk om op grote schaal onderscheid te maken in het aantal decentrale en centrale indicatoren. Deze informatie moest handmatig worden opgezocht voor elke school, wat te veel tijd zou kosten.

Horizontale verantwoording

Om aan te kunnen geven naar welke stakeholders de school zich in welke mate verantwoordt is gebruik gemaakt van drie vragen uit de schoolambitie ‘verbinding onderwijs met omgeving’ uit de VO2020-scan. Deze vragen waren: ‘Hoe vaak spreekt u met de leerlingen over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’, ‘Hoe vaak spreekt u met de docenten over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’ en ‘Hoe vaak spreekt u met de ouders over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’. De antwoordcategorieën op alle drie de vragen waren: ‘Niet’, ‘Incidenteel’ en ‘Structureel’. Deze antwoordcategorieën zijn gecodeerd als 0 (niet), 1 (incidenteel) en 2 (structureel).

5.3.2 Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek had als doel om het horizontale verantwoordingsproces van de vier verschillende cases en de relatie met transparantie in kaart te brengen. Om deze analyse uit te kunnen voeren zijn de concepten transparantie en horizontale verantwoording vanuit de literatuur vertaald naar componenten met bijbehorende indicatoren en vragen (zie tabel 7). In de laatste kolom staat tussen haakjes aangegeven op welke manier de vragen zijn beantwoord. De informatiebronnen voor het kwalitatieve onderzoek zijn de documentenanalyse (D) en de interviews (I).

Tabel 7. Operationalisatieschema horizontaal verantwoordingsproces (componenten horizontaal verantwoordingsproces zijn gebaseerd op Linker (2009))

Component	Indicatoren	Vragen
<i>Planfase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Stakeholders • Informatiebehoefte stakeholders • Verantwoordingsdoel 	<ul style="list-style-type: none"> - Welke stakeholders vindt de school relevant? (D, I) - Met welke stakeholders gaat de school in gesprek? (D, I) - Met welke stakeholders wil de school in de toekomst in gesprek? (I) - Inventariseert de school de informatiebehoefte van stakeholders? (I) - Met welk doel verantwoordt de school zich naar stakeholders? (D, I)
<i>Informatiefase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Type transparantie • Medium 	<ul style="list-style-type: none"> - Welk type verantwoordingsinformatie maakt de school transparant? (D, I) - Via welk medium? (D) - Welk type verantwoordingsinformatie vindt de school belangrijk(er) om transparant te maken? (D, I)
<i>Dialogfase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordingsrelatie <ul style="list-style-type: none"> - weten - begrijpen - ondersteunen - meedenken - meebeslissen 	<ul style="list-style-type: none"> - Via welke methode gaat de school in gesprek met stakeholders? (D, I)
<i>Consequentiefase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengsten <ul style="list-style-type: none"> - inzichten - controle of reflectie - controleren en corrigeren of leren en lessen voor verbetering • Actie door de school • Terugkoppeling door de school • Verbeterpunten 	<ul style="list-style-type: none"> - Wanneer beoordeeld de school de horizontale dialoog als effectief? (I) - Wat levert de horizontale dialoog op? (D, I) - Wat doet de school met de opbrengsten van de horizontale dialoog? (D, I) - Geeft de school een terugkoppeling aan stakeholders? (I) - Wat zijn knelpunten? (I)

Naast vragen over het verantwoordingsproces zijn er ook vragen gesteld over de rol van transparantie binnen dat verantwoordingsproces. Deze vragen hadden als doel om de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording binnen de casus te identificeren. Aan respondenten is gevraagd of de transparant gemaakte informatie wel eens gebruikt wordt in gesprekken tussen stakeholders en de school. Daarnaast is gevraagd of stakeholders wel eens via andere wegen hun stem lieten horen dan in het gesprek met de school. Hierbij werden de Ouderraad, Leerlingenraad, het bestuur, en de media als voorbeelden genoemd.

5.4 Analyse

Kwantitatief onderzoek

Allereerst zijn een aantal vragen uit de dataset van de VO2020-scan gebruikt om een algemeen beeld te kunnen vormen over de aanwezigheid en de mate van horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs. De vragen die hiervoor zijn gebruikt zijn: ‘Hoe vaak spreekt u met leerlingen over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’, ‘Hoe vaak spreekt u met de docenten over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’ en ‘Hoe vaak spreekt u met de ouders over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes en toekomstplannen binnen uw school?’. De antwoordcategorieën op alle drie de vragen waren: ‘Niet’, ‘Incidenteel’ en ‘Structureel’ en zijn gecodeerd als 0 (niet), 1 (incidenteel) en 2 (structureel). Om de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording te analyseren is een Pearson’s chi-square test of contingencies uitgevoerd.

Voor zowel de beschrijvende statistieken als de analyse van de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording zijn een aantal respondenten uitgesloten. Allereerst zijn de respondenten gefilterd op onderwijstype VO (voortgezet onderwijs). Respondenten met het onderwijstype PrO (praktijkonderwijs, 43 respondenten) en VO/PrO (17 respondenten) zijn niet meegenomen in het onderzoek omdat deze onderwijstypen een ander aantal indicatoren hebben in het SchoolVenster. Het meenemen van deze onderwijstypen zou een vertekend beeld geven. Daarnaast zijn er twee respondenten buiten beschouwing gelaten. Een respondent had *missing values* voor de gevuldheid van het SchoolVenster. Deze school heeft de scan ingevuld maar is daarna gefuseerd met een andere school. De andere respondent was een uitschieter in het databestand. Deze respondent had aangegeven geen dialoog te voeren met leerlingen, docenten en ouders maar had wel een goed gevuld SchoolVenster.

Kwalitatief onderzoek

De documentenanalyse is uitgevoerd aan de hand van een format met vragen op basis van het operationalisatieschema. Het format voor de documentenanalyse is toegevoegd in bijlage II. De resultaten van de documentenanalyse zijn indien mogelijk gebruikt in de interviews. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Dit heeft twee doelen. Enerzijds wordt hiermee de betrouwbaarheid van de resultaten vergroot (Van Thiel, 2007). Anderzijds wordt het hierdoor mogelijk

om een overzichtelijk geheel van alle verzamelde data te maken.

Om de data uit de documentenanalyses en de interviews te kunnen analyseren zijn de transcripten en documentenanalyses van codes voorzien aan de hand van de indicatoren uit de operationalisatie. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van de werkwijze van een vergelijkende casestudie (Yin, 2009). Per casus is op basis van de codes een verhaallijn opgesteld, op basis waarvan verschillen en overeenkomsten tussen de cases zijn geanalyseerd. Door de systematische opzet van het casestudieonderzoek was het mogelijk om een vergelijking binnen cases (*within-case-analysis*) en tussen cases (*cross-case-analysis*) te maken.

5.5 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf worden de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek beschreven. Deze twee indicatoren geven aan op welke manier de kwaliteit van het onderzoek is gewaarborgd.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de onderzoeksmethoden is allereerst gewaarborgd door dit methoden hoofdstuk. De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt namelijk vergroot wanneer het onderzoek herhaalbaar is (Yin, 2009). Dit methoden hoofdstuk beschrijft op gedetailleerde wijze hoe de data is verzameld en geanalyseerd, wat herhaling van het onderzoek mogelijk maakt. Daarnaast is voor het kwalitatieve onderzoek gebruik gemaakt van een casestudyprotocol, bestaande uit een operationalisatieschema, interviewvragen en een format voor de documentenanalyse. Ook dit casestudyprotocol vergroot de herhaalbaarheid van dit onderzoek door de standaardisatie van de methoden. Door gebruik te maken van semigestructureerde interviews is er bijvoorbeeld voor gezorgd dat aan iedere respondent dezelfde vragen op een vergelijkbare manier zijn gesteld.

Naast de standaardisatie van onderzoeksmethoden is er met de begeleiders van de Universiteit Utrecht en de VO-raad, medewerkers van de VO-raad en een researchmaster student gekeken naar de vragen van de interviews. In deze gesprekken is nagedacht over een logische volgorde van de vragen en de juistheid van de vraagstelling. Zo is er gecontroleerd of de vragen geen jargon bevatte die de respondenten niet zouden begrijpen en of de vragen niet suggestief waren.

Validiteit

Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen is de operationalisatie voor het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek op basis van de theorie opgesteld. Vervolgens is deze operationalisatie met de begeleider van de Universiteit Utrecht en de begeleider van de VO-raad besproken en kritisch geanalyseerd op de bijdrage van de vragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Daarnaast is geprobeerd de representativiteit van de resultaten van elke casus te vergroten door per casus met drie respondenten uit verschillende lagen van de organisatie te spreken. Tot slot is de generaliseerbaarheid van de resultaten naar de hele sector vergroot door gebruik te maken van

kwantitatieve gegevens van een grote groep scholen. Bovendien kunnen de lessen die uit de resultaten te trekken zijn wellicht ook relevant zijn voor andere sectoren in het publieke domein.

Hoofdstuk 6: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken van de kwantitatieve secundaire data-analyse en het kwalitatieve casestudieonderzoek. De resultaten zullen worden besproken aan de hand van de volgende empirische deelvragen:

1. Hoe is het horizontale verantwoordingsproces in het voortgezet onderwijs ingericht?
2. Welke rol speelt transparantie in het horizontale verantwoordingsproces?
3. Welke relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording worden in het voortgezet onderwijs gevonden?
4. Welke factoren zijn op de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording van invloed?

Deze verschillende deelvragen moeten worden beantwoord om de uiteindelijke onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, namelijk: *“Op welke manier kan transparantie in het voortgezet onderwijs bijdragen aan horizontale verantwoording door scholen?”*.

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden de resultaten uit de secundaire data-analyse besproken. Deze resultaten geven een beeld van de status van de sector op het gebied van horizontale verantwoording en transparantie. Vervolgens zal met de resultaten uit het kwalitatieve onderzoek dieper worden ingegaan op het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt eerst per casus ingegaan op de vormgeving van het horizontale verantwoordingsproces en de rol die transparantie daarin speelt. Na de casusbeschrijvingen volgt een vergelijking van de cases en worden de laatste twee deelvragen beantwoord.

Tabel 8 geeft een overzicht van de selectievariabelen per casus. Het doel van de casusselectie was om een diversiteit aan relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording in kaart te brengen.

Tabel 8. *Selectievariabelen per casus*

Casus	Transparantie	Horizontale dialoog
A	23 indicatoren gepubliceerd	Wel dialoog
B	22 indicatoren gepubliceerd	Geen dialoog
C	18 indicatoren gepubliceerd	Wel dialoog
D	16 indicatoren gepubliceerd	Geen dialoog

6.1 Kwantitatieve resultaten

Het kwantitatieve deel van het onderzoek dient twee doelen. Enerzijds geeft het een beeld van de status van de sector op het gebied van transparantie en horizontale verantwoording. Anderzijds dient het ter validatie van de casusselectie die is uitgevoerd op basis van de gevuldheid van het SchoolVenster en de gegevens uit de VO2020-scan over met welke stakeholders in welke mate de horizontale dialoog voeren.

Status van de sector

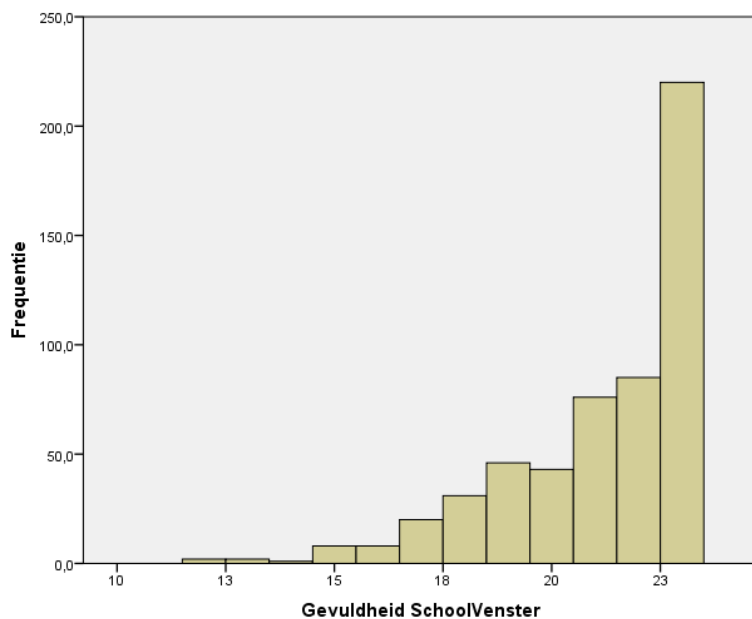
Tabel 9 geeft de beschrijvende statistieken weer van de indicatoren ‘gevuldheid SchoolVenster’, ‘dialoog met leerlingen’, ‘dialoog met docenten’ en ‘dialoog met ouders’. De indicator ‘gevuldheid SchoolVenster’ betreft het aantal indicatoren dat scholen in hun SchoolVenster gepubliceerd hebben. De indicatoren ‘dialoog met leerlingen’, ‘dialoog met docenten’ en ‘dialoog met ouders’ geven aan of scholen niet (0), incidenteel (1) of structureel (2) een horizontale dialoog voeren met deze stakeholders.

Tabel 9. *Gemiddelden (M), standaarddeviaties (SD) en spreiding*

	<i>N</i>	<i>M (SD)</i>	Minimum	Maximum
Gevuldheid SchoolVenster	542	21.16 (2.19)	12	23
Dialoog met leerlingen	542	1.46 (0.67)	0	2
<i>Niet</i>	53			
<i>Incidenteel</i>	189			
<i>Structureel</i>	300			
Dialoog met docenten	542	1.88 (0.34)	0	2
<i>Niet</i>	3			
<i>Incidenteel</i>	58			
<i>Structureel</i>	481			
Dialoog met ouders	542	1.73 (0.51)	0	2
<i>Niet</i>	16			
<i>Incidenteel</i>	115			
<i>Structureel</i>	411			

De beschrijvende statistieken in tabel 9 laten zien dat meer dan de helft van de VO-scholen die de VO2020-scan hebben ingevuld structureel een horizontale dialoog voert met leerlingen, docenten en/of ouders. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met sociale wenselijkheid. Scholen hebben de scan zelf ingevuld en zouden daarbij een positiever beeld van zichzelf kunnen weergeven door aan te geven dat ze incidenteel of zelfs structureel in plaats van niet met ouders, docenten en/of leerlingen een horizontale dialoog voeren.

De spreiding van Gevuldheid SchoolVenster laat zien dat er geen scholen zijn die minder dan 12 indicatoren van hun SchoolVenster hebben gevuld en gepubliceerd. Dit is te verklaren doordat de twaalf indicatoren waarvan de gegevens centraal worden geleverd door DUO of de Inspectie automatisch worden gepubliceerd. Deze indicatoren hebben scholen dus niet zelf ingevuld, ze hebben hoogstens een toelichting bij de informatie geschreven. Scholen met slechts 12 indicatoren gevuld en gepubliceerd hebben om die reden een vrij slecht gevuld SchoolVenster, ze hebben immers zelf geen informatie openbaar gemaakt. Figuur 3 laat tegelijkertijd zien dat de meeste scholen hun SchoolVenster zeer goed hebben gevuld. Het gemiddelde ligt op 21.16, de mediaan op 22 en de modus zelfs op 23.



Figuur 3. Verdeling gevuldheid SchoolVenster met minimum 12 en maximum 23.

Validiteit van de casusselectie

Om te onderzoeken of een hoge of lage mate van beschikbaarheid van transparantie samenhangt met de mate waarin een school de horizontale dialoog voert is een Pearson's chi-square test of contingencies uitgevoerd. Om de Pearson's chi-square test of contingencies uit te kunnen voeren zijn de op basis van de bestaande gegevens twee variabelen geconstrueerd. Een voor de gevuldheid van het SchoolVenster en een voor de horizontale dialoog. Voor de variabele transparantie is de indicator 'gevuldheid SchoolVenster' omgevormd tot een variabele met twee waarden: weinig gevuld SchoolVenster en goed gevuld SchoolVenster. Dit is gedaan op basis van het gemiddelde (21.16), scholen met 0 tot 21.6 indicatoren gevuld en gepubliceerd hebben een 'weinig gevuld SchoolVenster', scholen met meer dan 21.6 indicatoren gevuld en gepubliceerd hebben een 'goed gevuld SchoolVenster'. Voor de variabele horizontale dialoog zijn de indicatoren 'dialoog met leerlingen', 'dialoog met docenten' en 'dialoog met ouders' samengevoegd tot een totaalscore per school. Tabel 10

en 11 geven de beschrijvende statistieken weer van de variabelen Gevuldheid SchoolVenster en Mate van Dialoog. Tabel 12 geeft de kruistabel van de chi-kwadraattoets weer.

Tabel 10. *Frequentie en spreiding*

	<i>N</i>
Gevuldheid SchoolVenster	542
<i>Weinig (0-21.6)</i>	237
<i>Goed (>21.6)</i>	305

Tabel 11. *Gemiddelden (M), standaarddeviaties (SD) en spreiding*

	<i>N</i>	<i>M (SD)</i>	Minimum	Maximum
Mate van Dialoog	542	5.07 (1.10)	2	6

Tabel 12. *Kruistabel chi-kwadraat*

	Mate van Dialoog				
	2	3	4	5	6
Weinig gevuld SchoolVenster	11	11	38	64	113
Goed gevuld SchoolVenster	5	33	43	84	140

Uit de Pearson's chi-square test of contingencies blijkt dat er een significant verband is tussen Gevuldheid SchoolVenster en Mate van Dialoog, $X^2(1, N = 542) = 10.78, p = .029$. Deze analyse laat zien dat scholen met een weinig gevuld SchoolVenster in relatief mindere mate een horizontale dialoog met stakeholders voeren. Scholen met een goed gevuld SchoolVenster voeren in relatief hogere mate een horizontale dialoog met stakeholders. Het resultaat van de chi-kwadraattoets geeft aan dat de extreme casusselectie op basis van Gevuldheid SchoolVenster en Mate van Dialoog valide is, de groepen verschillen significant van elkaar. De cijfers moeten echter wel genuanceerd worden. Ten eerste is een weinig gevuld SchoolVenster is nog steeds een redelijk goed gevuld SchoolVenster (tot 21.16 indicatoren gevuld en gepubliceerd). Daarnaast kan de Mate van Dialoog verschillende betekenissen hebben. Zo kan een score van 2 inhouden dat een school structureel een horizontale dialoog voert met docenten, en niet met leerlingen en ouders. Een score van 2 kan echter ook betekenen dat een school incidenteel een horizontale dialoog voert met ouders en leerlingen en juist niet met docenten. Het tweede gedeelte van de resultaten, de resultaten van het meervoudig casestudieonderzoek, zal dieper ingaan op de precieze relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording en mogelijk verklarende factoren.

6.2 Casus A

Casus A is geselecteerd op het hebben van een goed gevuld SchoolVenster en het voeren van de horizontale dialoog met leerlingen, ouders en docenten. De verwachting was dat een goed gevuld SchoolVenster een indicatie zou zijn voor een hoge mate van beschikbaarheid van informatie. De school binnen casus A zou actief transparant zijn en dus vooral zelf informatie transparant maken. Verder valt de school onder een bestuur van in totaal acht scholen. De school is gelegen in het midden van het land en heeft een leerlingenaantal van 1073 leerlingen, verdeeld over mavo, havo, vwo, vwo+ en een talentstroom.

6.2.1 Verantwoordingsdoelen: informeren en betrekken

Op de vraag met welk doel de school zich verantwoordt naar stakeholders werden twee antwoorden gegeven. Een eerste verantwoordingsdoel was om te laten zien wat de school doet, om stakeholders te informeren over de kwaliteit van de school (schoolgids, rector, afdelingsleider A). Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat *“het belangrijkste doel is om de school van zijn beste kant te laten zien aan de omgeving in hele brede zin”* (rector A). Dit verantwoordingsdoel (informeren) komt tot uiting in de mate waarin de school informatie beschikbaar stelt. De mate van transparantie wordt binnen dit onderzoek ingevuld als ‘hoe is een school transparant’ (actief of passief) en wordt niet gelijk gesteld aan de hoeveelheid informatie die een school transparant maakt. Twee respondenten van casus A geven echter aan dat ze het belangrijk vinden dat de school zo transparant mogelijk is (rector, afdelingsleider A). Alle respondenten geven aan dat de school dit ook in de praktijk probeert te bewerkstelligen (rector, afdelingsleider, mentor A).

Een tweede verantwoordingsdoel is het betrekken van stakeholders bij het schoolleven om er zo voor te zorgen dat de school midden in de samenleving staat (jaargids, rector, afdelingsleider A). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het peilen en afstemmen van meningen en verwachtingen (hoe kijkt men aan tegen de school), maar ook om het laten meedenken van stakeholders (rector, afdelingsleider A). Stakeholders die de school zegt te betrekken zijn leerlingen, docenten, basisscholen, het vervolgonderwijs, het bedrijfsleven, de gemeente, scholen binnen het bestuur en de vaste organen (de medezeggenschapsraad (MR), Ouderraad en Leerlingenraad). Aan het betrekken van stakeholders zitten volgens een respondent wel grenzen, zo blijkt uit het volgende citaat: *“Ik vind het prima als ouders suggesties doen, bijvoorbeeld ten aanzien van een lessentabel, een nieuw initiatief of vak. Maar laat ons dat alsjeblieft vormgeven. Ik vind dat daar wel grenzen zijn.”* (rector A).

6.2.2 Verantwoordingsrelaties in de praktijk

Een favoriete vorm van horizontale verantwoording van de rector is de ronde tafel met leerlingen (rector A). Bijna elke week ‘ronzelt’ de rector zes tot acht leerlingen uit steeds wisselende klassen om met hem in de pauze op vrijdagmiddag te praten. Het gesprek gaat meestal over twee dingen: hun mening over een specifiek onderwerp en een algemene tip en een top (rector A). Volgens een

respondent komt er niet zelden iets uit de ronde tafels met leerlingen waar de school iets mee kan doen (rector A). Als voorbeeld werd de kijkwijzer voor een goede les gegeven. Deze kijkwijzer is afgeleid van wat verschillende leerlingen in meerdere ronde tafels hebben gedeeld over wat zij een goede les vinden. Van alle ronde tafels wordt een verslag gemaakt dat gedeeld wordt met de medewerkers van de school (rector A). Leerlingen krijgen van de school niet teruggekoppeld wat er met hun input wordt gedaan. *“Dat moeten ze merken in de loop van de tijd. Ze krijgen dat niet teruggekoppeld. Ze zien wel aan ons wanneer we iets op het spoor zijn wat we ook serieus nemen.”* (rector A). Een andere respondent vond een expliciete terugkoppeling juist belangrijk omdat stakeholders serieus genomen willen worden (afdelingsleider A).

Een andere methode voor horizontale verantwoording is het interne visitatiesysteem, een collegiale visitatie die onder de scholen binnen het bestuur wordt uitgevoerd (rector A). Eens in de drie jaar maakt de school op deze manier een zelfevaluatie (rector A). Bij een collegiale visitatie komen vier mensen van verschillende scholen en lagen binnen het bestuur op de school kijken aan de hand van een visitatiekader. Er worden lesbezoeken gedaan en gesprekken gevoerd met de voltallige schoolleiding en een dwarsdoorsnede van de docenten en leerlingen. De visitatiecommissie komt vervolgens met een rapport met bevindingen waarin zowel complimenten maar ook aanbevelingen staan. *“Dat is echt waardevol, dat wordt op prijs gesteld. Dan heb je gewoon aangereikt gekregen van joh, dat en dat, dat zijn echt speerpunten voor de komende jaren.”* (rector A). Voorbeelden van speerpunten, oftewel concrete verbeterpunten die uit de collegiale visitatie zijn gekomen zijn het ontbreken van een goed toetsbeleid en het gebrek aan differentiatie (rector A). Met deze speerpunten gaat de school vervolgens aan de slag tijdens een studiedag (rector A).

6.2.3 Rol van transparantie

In de vorige paragraaf is beschreven hoe horizontale verantwoording binnen casus A in de praktijk is vormgegeven. De volgende vraag is welke rol transparantie speelt in het horizontale verantwoordingsproces van de school.

Transparantie speelt allereerst een rol in het informeren van de stakeholders. De school vindt het belangrijk om ‘zo transparant mogelijk te zijn’ over de visie en de onderwijskwaliteit van de school. Uit de interviews bleek echter dat binnen dit verantwoordingsdoel (informeren), transparantie vaak verweven is met promotie. Er wordt wel verantwoordingsinformatie naar buiten gebracht, maar de focus hierbij ligt op positieve verhalen over de school die de naamsbekendheid vergroten (rector A) of de beeldvorming over de school verbeteren (afdelingsleider A). Ook geeft een respondent aan dat de dingen die niet zo goed zijn niet zo gauw worden verteld (rector A). Op dit moment staat de school bijvoorbeeld positief tegenover het transparant maken van cijfers over de onderwijskwaliteit. De positieve houding van de school ten opzichte van het weergeven van de onderwijskwaliteit in cijfers zoals examenresultaten verklaart een respondent met het feit dat de school op dit moment zelf aan de bovenkant van de ‘lijstjes’ staat (rector A). *“Dus dat is wat fijner dan wanneer je in de middenmoot of*

zelfs onderaan bengelt.” (rector A). Bij slechte examenresultaten zouden de cijfers waarschijnlijk minder uitbundig worden gedeeld met de buitenwereld.

Wanneer er gevraagd werd naar het verschil tussen promotie en verantwoording kwam expliciet naar voren dat verantwoording en promotie ‘met elkaar verweven zijn’ (rector A). Zo is de schoolgids ooit ontstaan als een verantwoordingsdocument voor de Inspectie, maar is het nu een reclamefolder voor de school geworden die wordt uitgedeeld aan basisscholen (rector A). Informatie die de school via de krant en via de ‘tamtam’ naar buiten brengt is geen verantwoording meer, maar ‘pure reclame’ voor de school (rector A).

De verwevenheid van verantwoording en promotie is niet per definitie een negatieve conclusie. Het wordt pas een probleem als een school alleen positieve informatie naar buiten brengt en geen genuanceerde, objectieve informatie verschaft aan stakeholders. Het strategisch transparant maken van informatie betekent niet direct dat een school alleen positieve informatie naar buiten brengt. Al te positieve informatie kan zelfs de reputatie van een school schaden wanneer verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt. Zo noemde een respondent dat de profilering van de school helder en eerlijk naar buiten moet worden gebracht (afdelingsleider A). De school profileert zich als een school die kansen biedt aan kinderen. In het verleden heeft de school de fout gemaakt om een beeld te schetsen dat het grenzeloos was, dat van ieder dubbeltje een kwartje te maken was (afdelingsleider A). Nu maakt de school duidelijk dat ze staat voor een realistische opstroom, ze biedt kansen aan kinderen waarvan de school denkt dat ze het ook echt kunnen (afdelingsleider A).

Verder wordt de informatie die de school openbaar maakt niet altijd benut voor horizontale verantwoording. Op de vraag of de informatie die de school openbaar maakt door stakeholders wordt gelezen en gebruikt in gesprekken met de school werd geantwoord dat de Ouderraad en de MR documenten als het schoolplan wel lezen, maar dat deze informatie niet veel verder reikt (rector A). Andere stakeholders lezen deze informatie niet volgens de school, of stellen er in ieder geval geen vragen over. Hoewel transparantie dus niet door alle stakeholders direct wordt benut om de school ter verantwoording te roepen, geeft de school aan zich met het naar buiten brengen van informatie wel open te stellen voor een gesprek (rector, afdelingsleider A). De school zou door de vele communicatie naar buiten, bijvoorbeeld via de schoolgids, jaargids, nieuwsbrief en in de krant, laagdrempelig te benaderen zijn voor stakeholders. Ouders laten bij klachten bijvoorbeeld snel en in een vroeg stadium van zich horen, iets wat ze volgens de school zonder communicatie vanuit de school niet zouden doen (afdelingsleider A). Een voorbeeld hiervan is een klacht van ouders over de voorbereiding van een werkweek. Een ouder vroeg of de school een calamiteitenplan had, waar de school ontkennend op moest antwoorden. Vervolgens heeft de school een calamiteitenplan opgesteld. *“Dat zijn ook de blinde vlekken die je hebt, en daarom ben ik ook heel erg blij dat die ouders zich daar laten horen. Want je kunt er alleen maar beter van worden.”* (afdelingsleider A).

Transparantie speelt in specifieke gevallen een rol in de dialoog met stakeholders. In verschillende vormen van horizontale verantwoording binnen casus A is transparantie leidraad voor de

inhoud van de horizontale dialoog. Zo wordt bij de ronde tafels met leerlingen gesproken over specifieke kwesties waar de school mee zit. De ‘knelpunten’ die de school inbrengt zijn leidraad van de dialoog die plaatsvindt tussen de schoolleiding en de leerlingen. Daarnaast bestaat in de collegiale visitatie een zelfde relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. De school verschaft voor de zelfevaluatie informatie over de praktijk en de prestaties van de school aan de visitatiecommissie, waarna de visitatiecommissie ook in de praktijk informatie verzamelt in gesprekken met de schoolleiding, medewerkers en leerlingen. In het gesprek tussen de visitatiecommissie en de school vormt de interpretatie die de commissie heeft van de informatie van de school de leidraad voor de dialoog. In al deze voorbeelden gaat het echter om informatie die naar een specifieke groep stakeholders transparant wordt gemaakt. De informatie die als leidraad voor de dialoog met stakeholders dient is niet voor iedereen beschikbaar.

6.2.4 Conclusie

In tabel 13 zijn de resultaten van casus A samengevat. Casus A laat zien dat voor een directe relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording actieve transparantie niet genoeg is. De school moet naast het actief verschaffen van de informatie ook de dialoog organiseren en specifieke vragen formuleren over de informatie zoals gebeurt in de ronde tafels met leerlingen en in de collegiale visitatie. Wanneer verantwoordingsinformatie zoals het schoolplan zonder verdere acties transparant wordt gemaakt komen hier weinig tot geen kritische vragen op. Individuele stakeholders lijken geen belangstelling te tonen voor deze informatie. De vele communicatie naar buiten, bijvoorbeeld de communicatie via de schoolgids en de krant, dient volgens de school wel een ander doel: een relatie opbouwen met stakeholders zodat deze bij klachten in een vroeg stadium contact opnemen met de school.

Tabel 13. *Samenvatting resultaten casus A*

Verantwoordingsrelatie	Invloed stakeholders	Rol transparantie	Opbrengsten democratisch perspectief	Opbrengsten cybernetisch perspectief
Ronde tafels met leerlingen (bijna elke week met zes tot acht leerlingen uit steeds wisselende klassen)	Meedenken	Gesprek gaat over een specifiek knelpunt van de school.	-	Kijkwijzer voor een goede les.
Collegiale visitatie (eens in de drie jaar door een visitatiecommissie)	Meedenken	Advies op basis van informatie van de school en schoolbezoeken.	Controle aan de hand van een visitatiekader van het bestuur.	Concrete verbeterpunten zoals het ontbreken van een goed toetsbeleid.
Individuele ouders (incidenteel contact)	Begrijpen	Klacht op basis van communicatie over voorbereiding werkweek.	Blinde vlekken wegnemen, bijvoorbeeld het ontbreken van een calamiteitenplan.	-

6.3 Casus B

Casus B is geselecteerd op het hebben van een goed gevuld SchoolVenster en het niet voeren van de horizontale dialoog met leerlingen. Net als casus A zou casus B actief transparant zijn en vooral zelf informatie transparant maken. Verder valt de school onder een stichting van drie scholen. De school is gelegen in de provincie Flevoland en kent een stijgend leerlingenaantal van op dit moment 1180 leerlingen, verdeeld over vmbo, havo en vwo.

6.3.1 Verantwoordingsdoelen: informeren en input ophalen uit de omgeving

Binnen casus B zijn twee verschillende verantwoordingsdoelen naar voren gekomen: informeren en input ophalen uit de omgeving. Het informeren van de omgeving over de visie van de school, waar de school mee bezig is en wat voor resultaten daarmee worden behaald wordt als een respondent beschouwd als maatschappelijke plicht (rector B). Het schoolplan is een voorbeeld van een kanaal waarmee de school het doel heeft om zowel naar binnen als naar buiten te vertellen waar de school voor staat en wat het beleid van de school is (schoolplan B). De school vindt openheid van zaken en helderheid over wat voor soort school het is heel belangrijk (rector, mentor B). Een respondent zegt dat je maar beter helder kunt zijn vooraf, dan achteraf daarover ruzie krijgen (rector B). In de praktijk komt dit volgens een respondent tot uiting doordat de school probeert om zo snel mogelijk onderwijsresultaten openbaar te maken, op een plek waar stakeholders het makkelijk kunnen vinden (rector B). Om die reden heeft de school de website bijvoorbeeld onderverdeeld in een leerlingendeel, ouderdeel, medewerkersdeel en bezoekersdeel (rector B).

Hoewel de school de neiging heeft om heel veel te zenden, wordt ook het belang van de dialoog, het gesprek met de omgeving, benadrukt (rector, afdelingsleider B). De horizontale dialoog heeft binnen casus B als doel om input uit de omgeving op te halen. Dit doet de school bijvoorbeeld door de tevredenheid te peilen: zijn stakeholders tevreden of heeft de school dingen laten liggen? Daarnaast toetst de school voorgenomen beleid in ouderklankbordgroepen: wat is de mening van ouders over de plannen van de school? Met de klankbordgroepen met ouders wil de school toetsen wat ouders van een bepaald idee vinden. Als er veel weerstand is weet de school dat ze het ofwel niet moeten doen, ofwel beter moeten 'verkopen' (rector B). Verder wil de school met de horizontale dialoog voeding genereren voor de schoolleiding of voor bestaande verantwoordingsorganen zoals de MR.

6.3.2 Verantwoordingsrelaties in de praktijk

Op de vraag naar welke stakeholders de school zich wil verantwoorden, antwoordt een respondent met een rangorde van stakeholders (rector B). De grootste belanghebbenden zijn volgens de respondent de interne medewerkers. Daarna komen de belanghebbenden 'buiten de school', de leerlingen, ouders, het basisonderwijs en vervolgonderwijs. Een van de verantwoordingsdoelen van de school is om met de omgeving in gesprek te gaan om input op te halen. In de praktijk is de school echter niet met al haar

stakeholders in gesprek. Hoewel de school de betrokkenheid van leerlingen belangrijk acht (schoolgids, rector B), wordt de horizontale dialoog namelijk nog niet met leerlingen gevoerd (website, rector, afdelingsleider, mentor B). De school heeft op dit moment nog geen structurele horizontale dialoog met leerlingen, zo heeft de school op dit moment geen Leerlingenraad (rector B). Het contact tussen de leerling en de school gaat via de mentor, op een informele manier en over de individuele leerling (rector, afdelingsleider, mentor B).

Met ouders voert de school wel een horizontale dialoog, namelijk in vierjaarlijkse klankbordgroepen. In deze klankbordgroepen wordt de tevredenheid van de deelnemende ouders gepeild, voorgenomen beleid voorgelegd en worden ideeën opgehaald. De ouders binnen een klankbordgroep (meestal zo'n zes tot tien ouders) vertegenwoordigen de ouders van de klas waar hun kinderen in zitten (rector B). In vergelijking met de 'statische' Ouderraad is de klankbordgroep volgens een respondent een laagdrempelige manier voor ouders om hun ideeën te delen met de school (rector B). De school maakt duidelijk dat er in de klankbordgroepen niet over het kind van de ouders wordt gesproken, volgens de school een valkuil in de horizontale dialoog met ouders, maar altijd over 'het algemeen' (afdelingsleider B).

Op de vraag of de klankbordgroepen meer als controle of juist reflectie worden gezien wordt geantwoord dat het beide is. Het is een controle, waarmee wordt bedoeld dat de school iets heeft uitgevoerd en daarna aan ouders laat zien van 'dit is wat we hebben gedaan' en dan de vraag aan ouders stelt wat ze daar van vinden, maar ook een reflectie, waarmee wordt bedoeld dat ouders meedenken en advies geven (afdelingsleider B). In de schoolgids wordt met klem benadrukt dat de klankbordgroep geen besluitvormend orgaan is, maar is bedoeld om de meningen van ouders te peilen en meedenken te stimuleren. Het advies van de klankbordgroep wordt niet altijd overgenomen door de schoolleiding. Soms kiest de school er bewust voor om het advies niet mee te nemen (rector, afdelingsleider B). Als uit de peiling in de klankbordgroep komt dat er veel weerstand is onder ouders maar de school het beleidsplan toch wil doorzetten, weet de schoolleiding dat ze *'van goeden huize moeten komen om dit te doen, met andere woorden, we moeten het voorweken, we moeten het verkopen'* (rector B). De adviezen van ouders uit de klankbordgroep worden volgens een respondent in andere situaties juist (strategisch) gebruikt als legitimatie voor de schoolleiding richting het personeel, bijvoorbeeld in het geval van tegengestelde belangen (rector B). De klankbordgroepen krijgen bij elke volgende bijeenkomst (korte termijn) en aan het einde van het schooljaar (lange termijn) teruggekoppeld wat er met hun input wordt gedaan. Bovendien worden van elke vergadering notulen gemaakt door de schoolleiding (afdelingsleider B).

Een kanttekening die door de school gemaakt wordt is dat de kleine groep ouders die deelneemt aan de klankbordgroep geïnteresseerd is in de school en aan alles meedoet. Deze kleine groep is geen afspiegeling van en heeft geen kennis over de rest van de ouders (rector B). Over de betrokkenheid van de grote groep 'overige' ouders is de school niet zo tevreden. Deze groep laat alleen van zich horen als er iets mis is (rector, afdelingsleider B). Het tevredenheidsonderzoek dat de

school in het verleden onder ouders heeft uitgezet werd bijvoorbeeld slechts door minder dan vijf procent van de ouders ingevuld (rector B). Ook worden informatie- en discussieavonden van de Ouderraad slecht bezocht, terwijl ouders wel over onderwerpen als veiligheid en digitaal pesten ‘bij de mentor aan de lijn hangen’ (rector B). Een respondent ziet het gegeven dat ouders alleen bij klachten van zich laten horen niet als iets negatiefs. *“Maar dat is op zich ook wel prettig. Dan weet je in ieder geval, dan ga je er een beetje vanuit dat het andere goed gaat. Dus als het knelt nou dan hoor je het wel over het algemeen.”* (afdelingsleider B).

6.3.3 Rol van transparantie

Binnen het verantwoordingsdoel informeren speelt transparantie een hoofdrol. Transparantie wordt als verantwoordingsplicht naar de samenleving gezien, met de gedachte dat helderheid vooraf ‘gedoe’ achteraf voorkomt. De school verwacht vervolgens ook geen commentaar meer van ouders en leerlingen dat de school dingen anders moet doen, als ze het ergens niet mee eens zijn hadden ze maar een andere school moeten kiezen (rector, afdelingsleider B). De school stelt daarmee verantwoording gelijk aan transparantie, het zenden van de informatie zou genoeg moeten zijn om aan de verantwoordingsplicht te voldoen.

Op de vraag welk type informatie de school belangrijk acht, werd geantwoord dat de school het belangrijk vindt om open te zijn over de onderwijsresultaten. Op de website publiceert de school allerlei onderzoeken, rapporten en resultaten, met de toelichting dat hieruit blijkt dat de school ‘bovengemiddeld goed scoort’ (schoolgids, website B). Tegelijkertijd spelen volgens de school ook factoren zoals de deskundigheid van docenten een rol, aspecten die moeilijk in een cijfer zijn uit te drukken (mentor B). Een andere respondent vindt niet informatie over het primaire proces, maar juist de visie en het beleid van de school de belangrijkste informatie (afdelingsleider B). *“Ik denk echt dat waar je voor staat, dat, dat het belangrijkste is. Dit is ons beleid, dit is onze visie.”* (afdelingsleider B).

Ook binnen casus B zijn verantwoording en promotie met elkaar verweven. Het verkondigen van de visie heeft namelijk ook als belangrijk doel om nieuwe leerlingen te werven, of, om het in de woorden van een respondent te zeggen ‘om weer nieuwe aanwas te krijgen’ (afdelingsleider B). De school is als het ware afhankelijk van transparantie voor het werven van nieuwe leerlingen. *“Als je niet transparant zou zijn, dan weten ze ook niet waar je voor staat. Het is niet alleen het werven van leerlingen, maar ook dat als leerlingen voor je school kiezen, dat ze weten waarvoor ze kiezen. Dus pas je bij ons ben je welkom, maar denk je het is niet mijn school, dan moet je juist naar een andere gaan.”* (afdelingsleider B). Het strategisch gebruik van transparantie voor promotie is niet zonder succes, een respondent geeft aan dat sinds de school helder is over de visie, het beleid en de resultaten van de school het leerlingenaantal met vierhonderd leerlingen is gestegen (rector B).

Het strategisch gebruik van transparantie betekent echter niet dat de school alleen maar mooie of zelfs te mooie verhalen naar buiten kan brengen. Transparantie schept namelijk ook verwachtingen, waar incidenteel reacties op komen. Zo zegt een respondent dat de school soms klachten krijgt als

bijvoorbeeld de schooladviezen van leerlingen tegenvallen. *‘Soms krijg je terug: ‘Jullie zijn toch de school die mogelijkheden biedt?. Maar dan zit het er net niet in, en dan zeggen ze: ‘Ja maar het hele systeem is eruit halen wat erin zit en dan komt het er niet uit, hoe komt dat?’* (afdelingsleider B). Een ander voorbeeld is een ouder die een klacht had over het niet naleven van het dyslexieprotocol dat de school op de website heeft staan (mentor B). Een van de regels in het dyslexieprotocol is dat leerlingen in de eerste twee leerjaren niet meer dan twintig procent aftrek voor spelling mogen krijgen op een toets. Toen dit toch gebeurde trok de ouder aan de bel en heeft de mentor het gecorrigeerd.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat ouders verwachtingen van de school hebben op basis van de visie of het beleid van de school. Het is vervolgens aan de school om deze verwachtingen waar te maken of uit te leggen waarom bepaalde verwachtingen niet haalbaar zijn.

In de dialoog met de omgeving speelt transparantie in specifieke gevallen een rol als startpunt voor de dialoog met ouders. Wanneer in de klankbordgroep met ouders nieuw beleid wordt voorgelegd, vormt de informatie van de school (het beleidsplan) het startpunt van het gesprek. Bij deze vorm van horizontale verantwoording kunnen echter twee kanttekeningen worden gemaakt. Een eerste is dat slechts een kleine groep geïnteresseerde ouders deelneemt aan de klankbordgroepen. Volgens de school is deze kleine groep geen goede afspiegeling van de grote groep ouders die niet betrokken is bij de school (rector B). Een tweede kanttekening is dat de school de input van ouders voornamelijk instrumenteel lijkt te gebruiken voor het maken van beleid. Bij het toetsen van nieuw beleid wil de school weten of er weerstand is onder ouders of, wanneer er weerstand is onder medewerkers, juist of ouders voorstanders van het beleidsplan zijn zodat de schoolleiding dit kan gebruiken als legitimatie richting het personeel.

6.3.4 Conclusie

In tabel 14 zijn de resultaten van casus B samengevat. Casus B bevestigt de verwachting dat een school die actief transparant is er bewust voor kan kiezen om horizontale verantwoording te reduceren tot het verschaffen van informatie. Het zenden van informatie over de visie, het beleid en de resultaten van de school is volgens casus B voldoende om aan de verantwoordingsplicht naar de maatschappij te voldoen. Dit betekent overigens niet dat de school ongenueanceerde of zelfs onjuiste informatie naar buiten kan brengen. Transparantie schept namelijk ook verwachtingen, waar incidenteel reacties op komen. In specifieke situaties gaat de school na het verschaffen van informatie ook het gesprek aan met stakeholders, bijvoorbeeld wanneer de school meningen van ouders over voorgenomen beleid peilt. De school lijkt de belangen van ouders of andere stakeholders echter meer strategisch en instrumenteel te gebruiken bij het maken van beleid dan dat stakeholders daadwerkelijk invloed hebben op de vormgeving van het beleid.

Tabel 14. *Samenvatting resultaten casus B*

Verantwoordingsrelatie	Invloed stakeholders	Rol transparantie	Opbrengsten democratisch perspectief	Opbrengsten cybernetisch perspectief
Klankbordgroepen met ouders (per afdeling vierjaarlijks)	Ondersteunen	Gesprekken over voorgenomen beleid.	-	Peiling van het draagvlak onder ouders.
Stakeholders algemeen	Weten	Informatie zenden is volgens de school voldoende verantwoording.	Geen 'gedoe' achteraf. Ouders en leerlingen kiezen de school omdat deze bij hen past.	-

6.4 Casus C

Casus C is geselecteerd op het hebben van een weinig gevuld SchoolVenster, maar tegelijkertijd op het wel voeren van de horizontale dialoog met leerlingen, ouders en docenten. De verwachting was dat een weinig gevuld SchoolVenster een indicatie zou zijn voor een lage mate van beschikbaarheid van informatie. De school binnen casus C zou passief transparant zijn en dus weinig informatie zelf transparant maken. Verder valt de school onder een stichting van drie scholen en is de school gelegen in het oosten van het land. De school heeft de afgelopen jaren de vwo-afdeling afgebouwd en het vakcollege voor vmbo verder ontwikkeld. Op dit moment heeft de school 947 leerlingen, verdeeld over havo en vmbo.

6.4.1 Verantwoordingsdoel: input ophalen uit de omgeving

Het verantwoordingsdoel van casus C richt zich alleen op de horizontale dialoog. Het verantwoordingsdoel is namelijk dat de school de horizontale dialoog met stakeholders aangaat om gevoed te worden met input uit de omgeving (schoolgids, afdelingsleider C). Binnen dit verantwoordingsdoel gaat het erom dat de school met stakeholders praat over hoe de school het onderwijs inricht en op welke manier leerlingen een stap verder kunnen worden geholpen (afdelingsleider C). Om de leerling een stap verder te helpen moet de school naar eigen zeggen ‘voortdurend inspelen op de omgeving’ (schoolgids C). Inspelen op de omgeving vraagt van een school om zich open te stellen voor de omgeving en input te vragen van bijvoorbeeld bedrijven en andere stakeholders. De school ziet leerlingen, ouders en docenten als de kernstakeholders van de school, zij zijn als het ware de klanten van de school, en dan met name de leerlingen (afdelingsleider, mentor C). De school acht de dialoog met deze stakeholders het meest belangrijk. In de ideale situatie levert de horizontale dialoog met stakeholders tips op om het onderwijs te verbeteren, input over welke koers de school in moet gaan en geeft het de school meer in het algemeen een beeld van wat er in en om de school leeft. Deze voeding maakt dat de horizontale dialoog volgens de school een aanvulling is op het gesprek met de Inspectie (afdelingsleider C). De gesprekken met verschillende stakeholders zijn nodig om het verhaal van de school te kunnen vertellen.

6.4.2 Verantwoordingsrelaties in de praktijk

Met leerlingen wordt de horizontale dialoog aangegaan middels de leerlingenpanels, de Leerlingenraad en de leerlingen in de MR (schoolgids C). De Leerlingenraad luncht een keer per zes weken met de rector en is bedoeld om leerlingen mee te laten denken over zaken in de school die voor leerlingen belangrijk zijn, zoals veiligheid, schoolregels en voorzieningen (schoolgids C). De Leerlingenraad wordt ondersteund door een docent die ervoor zorgt dat ze vergaderen en punten inbrengen in de MR. Een respondent geeft aan dat hoewel de Leerlingenraad goed functioneert, de invloed van de Leerlingenraad ‘nog best een tandje meer mag’ (rector C). De respondent zou graag zien dat leerlingen bijvoorbeeld meer te vertellen hebben over wat er in de lessen gebeurt.

De dialoog met ouders loopt via de Ouderraad, de ouderpanels en de MR. De Ouderraad en ouderpanels hebben volgens de school de functie om ouders kritisch mee te laten denken en zo met een andere blik te kijken naar de plannen van de school (afdelingsleider C). Een respondent geeft echter aan dat de Ouderraad niet erg actief is (mentor C). De ouderpanels zijn ook lastig samen te stellen volgens de school omdat er weinig aanmeldingen zijn (rector, afdelingsleider C).

Een opvallende vorm van horizontale dialoog was de buurtcommissie (rector C). Twee keer per jaar komt een samengestelde groep mensen en organisaties uit de buurt bijeen om te praten over wat de buurt van de school vindt (o.a. het winkelcentrum, de burens, het gezondheidscentrum etc.). De eerste keer dat zo'n bijeenkomst werd georganiseerd kwam er, in de woorden van een respondent, 'een diarree van ellende' over de school heen (rector C). Na de eerste week 'klachtencommissie' heeft de buurtcommissie zich ontwikkeld tot een 'echte buurtcommissie' (afdelingsleider C). Twee keer per jaar komt de buurtcommissie een half uur bijeen in een vergaderruimte van de school. In dat half uur wordt besproken of de school het nog allemaal goed doet, waarna er gegeten wordt in het restaurant van de school (rector C). Op de 'diarree van ellende' die over de school heen kwam na de eerste buurtcommissie heeft de school een aantal acties uitgezet (rector C). Op klachten over de zogenaamde 'snoeproute' (de route van de school naar het dichtstbijzijnde winkelcentrum) heeft de school bijvoorbeeld gereageerd door te gaan patrouilleren. Problemen als zwerfafval en vandalisme werden hiermee aangepakt (rector C). Het resultaat van de buurtcommissie is dat de lijnen korter zijn geworden; buurtbewoners bellen de school bij klachten nu rechtstreeks, waar ze eerder de politie inschakelden (rector C).

Casus C voert ook een horizontale dialoog met het ROC. Deze dialoog heeft de vorm van een intensieve samenwerking tussen de twee partijen. Na klachten van oud-leerlingen van de school zijn er doorlopende leerlijnen, een instapprogramma en een algemeen beoordelingssysteem gecreëerd voor verschillende vmbo-afdelingen. Dit alles heeft als doel om af te stemmen wat leerlingen op school en op het ROC leren en om zo min mogelijk overlap te creëren (rector C).

6.4.3 Rol van transparantie

Casus C is geselecteerd op basis van het voeren van de horizontale dialoog met leerlingen, ouders en docenten, maar tegelijkertijd ook op het hebben van een weinig gevuld SchoolVenster. Deze selectie suggereert dat de school weinig bezig is met transparantie naar de buitenwereld, maar wel de horizontale dialoog voert (en daarmee de buitenwereld naar binnen haalt). De resultaten uit de documentenanalyse lijken in eerste instantie tegenstrijdig met deze selectie. Zo staat in de schoolgids dat de school 'innovatief transparant' is en wordt op de website de Inspectie aangehaald die waardering toont voor de transparante en inzichtelijke manier waarop de school zich verantwoordt over de onderwijskwaliteit. Wanneer echter met meer precisie naar de verantwoording door de school wordt gekeken wordt duidelijk dat de school zich wel op een transparante en inzichtelijke manier verantwoordt naar het bestuur het de Inspectie, maar niet naar horizontale stakeholders. Op haar

website verwijst de school overige belanghebbenden naar de kwaliteitskaart van de Inspectie en de website van Vensters VO. Stakeholders als leerlingen en ouders moeten er volgens de school op kunnen vertrouwen dat de Inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van de school (website C). De aanname dat casus C passief transparant zou zijn en dus zelf weinig verantwoordingsinformatie transparant zou maken lijkt daarmee te zijn bevestigd.

De school geeft echter aan wel transparant te zijn en geen dingen ‘onder het tapijt te poetsen’ (rector, mentor C). Als er incidenten zijn, bijvoorbeeld een vechtpartij op het schoolplein, vindt de respondent het belangrijk om transparant te zijn en invloed te hebben op de informatie die naar buiten wordt gebracht (rector C). Een ander voorbeeld is dat de school actief naar de omgeving heeft gecommuniceerd toen een afdeling van de school het Inspectieoordeel ‘zwak’ had gekregen (mentor C). Beide voorbeelden geven aan dat de school actief naar de buitenwereld communiceert wanneer andere partijen slecht nieuws naar buiten brengen over de school. Dit geeft echter niet aan dat de school actief transparant is, maar dat de school actief reageert op transparantie door derden om zo de beeldvorming over de school te kunnen beïnvloeden. De NOS zou ook zonder reactie van de school een nieuwsitem maken en het rapport van de Inspectie stond al online.

In specifieke gevallen speelt transparantie binnen casus C wel een rol in het horizontale verantwoordingsproces. Wanneer specifieke informatie, begeleid door gerichte vragen, op de agenda wordt gezet, wordt informatie die de school verschaft door de Ouderraad en MR gelezen en gebruikt in de dialoog. *“Dus dan staat het op de agenda en dan wordt het vaak gelezen en dan worden daar vragen over gesteld. Soms ook wel kritische vragen van wat ga je als school nu doen.”* (afdelingsleider C). Als de school bijvoorbeeld een nieuw idee heeft over bijvoorbeeld onderwijsontwikkeling wordt dit idee neergelegd bij de ouders via de Ouderraad. Tegelijkertijd gaat het plan dan naar de medewerkers. Leerlingen krijgen het plan niet te zien, *“want die lezen dat niet, want dat is natuurlijk een lap tekst”*, maar een aantal leerlingen krijgt het plan mondeling voorgelegd (afdelingsleider C). Op deze manier krijgt de school van verschillende kanten voeding op de plannen die de schoolleiding heeft gemaakt. Andere stakeholders, zoals het vervolgonderwijs, worden hier niet bij betrokken (afdelingsleider C). Als een nieuw idee wordt voorgelegd en daarover input wordt gevraagd vormt de transparantie van de school het uitgangspunt van de horizontale dialoog die de school met de Ouderraad, medewerkers of MR voert. Over informatie die de school via de schoolgids en website verschaft worden volgens een respondent nooit vragen gesteld (afdelingsleider C).

Bij de horizontale dialoog met andere stakeholders, bijvoorbeeld de buurtcommissie, is geen relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. De school gaat wel met de buurt in gesprek, maar deze dialoog is gericht op het ophalen van ervaringen uit de buurt en niet op het verantwoorden over de visie, het beleid of de resultaten van de school. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met het ROC, waarbij het gaat om het verminderen van overlap voor leerlingen. Deze vormen van horizontale dialoog lijken niet te gaan over de verantwoordingsinformatie die de school transparant maakt, maar over problemen die uit de input van stakeholders komen. Dit resultaat laat

zien dat niet alleen transparantie vanuit de school maar ook input vanuit stakeholders het startpunt van de dialoog met stakeholders kan zijn, wat overigens niet betekent dat er vervolgens geen informatie kan worden uitgewisseld. Het gesprek dat casus C voert op basis van input van stakeholders lijkt echter soms meer op samenwerking dan verantwoording. Zo spreken meerdere respondenten over het ‘kort houden van de lijntjes’ door middel van de horizontale dialoog met ouders en de buurt (rector, mentor C).

6.4.4 Conclusie

Casus C bevestigt de verwachting dat een school die passief transparant is de overtuiging kan hebben dat de school zich niet naar horizontale stakeholders hoeft te verantwoorden omdat derden al verantwoordingsinformatie over de school transparant maken. Casus C verantwoordt zich alleen naar het bestuur en de Inspectie. Overige stakeholders moeten er volgens de school op kunnen vertrouwen dat deze verticale verantwoordingsfora toezicht houden op de kwaliteit van de school. Bij twijfel kunnen horizontale stakeholders de informatie die deze fora over de school transparant maken zelf opzoeken. Dat stakeholders dit laatste niet doen zou aan kunnen geven dat ze geen interesse tonen in deze informatie.

Dat de school zich niet actief verantwoordt aan horizontale stakeholders betekent niet dat de school horizontale stakeholders niet van belang acht. Casus C is niet actief bezig met het zenden van verantwoordingsinformatie naar buiten, maar wel zeer actief met het voeren van een horizontale dialoog met een groot aantal stakeholders uit de omgeving. Dit doet de school vanuit de overtuiging dat een school voortdurend moet inspelen op de omgeving, wat aangeeft dat de school extern gericht is en het van belang acht om zich aan te passen aan veranderingen in de omgeving. Deze vorm van horizontale dialoog lijkt echter meer op samenwerking dan op horizontale verantwoording. Het gaat in deze gesprekken namelijk om het ophalen van input uit de omgeving om in te kunnen spelen op de omgeving en niet zozeer om het controleren van of reflecteren op de praktijk en prestaties van de school. In specifieke gevallen is er binnen casus C wel een directe relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording gevonden, namelijk bij informatie die met gerichte vragen op de agenda van de Ouderraad of de MR wordt gezet.

Tabel 15. *Samenvatting resultaten casus C*

Verantwoordingsrelatie	Invloed stakeholders	Rol transparantie	Opbrengsten democratisch perspectief	Opbrengsten cybernetisch perspectief
Buurtcommissie	Meedenken	Geen	-	Feedback vanuit de omgeving over het schoolklimaat.
ROC	Meedenken	Geen	-	Reflectie op aansluiting school op vervolgonderwijs.
Ouderraad en MR	Meedenken	Wanneer op de agenda gezet en begeleid met specifieke vragen onderwerp van gesprek.	-	Kritische reflectie op plannen van de school.

6.5 Casus D

Casus D is geselecteerd op het hebben van een weinig gevuld SchoolVenster en op het weinig tot niet voeren van de horizontale dialoog met leerlingen, ouders en docenten. Op de school is gesproken met de interim rector en de interim conrector. De school is op dit moment als eenpitter bezig met een fusie naar een groter bestuur in de regio. De school is gelegen in de provincie Noord-Holland en heeft te maken met een krimp in het leerlingenaantal. Op dit moment heeft de school nog 939 leerlingen, verdeeld over vmbo, havo en vwo.

6.5.1 Verantwoordingsdoelen: informeren en input ophalen uit de omgeving

In de interviews binnen casus D kwamen verschillende verantwoordingsdoelen naar voren. Ten eerste een informatief doel: de school wil dat ouders en leerlingen op de hoogte zijn van de algemene gang van zaken op school (schoolgids D). Binnen dit doel wordt vooral het beantwoorden van de waarom-vraag belangrijk gevonden, met de reden dat stakeholders vaak niet weten waarom de school bepaalde dingen doet (rector, afdelingsleider D). De school geeft aan qua transparantie ‘nog in de kinderschoenen’ te staan, maar toe te willen naar een school die met het gezicht naar buiten open staat voor wat er buiten leeft en vertelt over het hoe (beleid) en waarom (visie) van de school (rector D). Een andere respondent vult het hoe en het waarom aan met de resultaten. Hij vindt het transparant maken van de resultaten betekenisvol *“want dan laat je zien dat je bepaalde doelen voor ogen hebt en dat je ook niet bang bent om aan te geven wat er van die doelen nou wel is gelukt en wat niet.”* (afdelingsleider D). De resultaten worden door een respondent ingevuld als de cijfermatige informatie over de (basis)kwaliteit van de school (conrector D). Over deze resultaten hoeft de school niet zelf te rapporteren, de samenleving mag er vanuit gaan dat de school aan de kwaliteitseisen van de Inspectie voldoet en kan deze indien nodig opzoeken op het internet (conrector D). Bovendien verzet de school zich in de schoolgids tegen de focus op de leerresultaten in bijvoorbeeld publicaties van dagbladen en het ministerie van OCW. De school zegt dat hiermee andere aspecten buiten beschouwing blijven, terwijl factoren zoals de kwaliteit van docenten van grote invloed zijn op de leerresultaten van leerlingen (schoolgids D). De school wil deze ‘vergeten factoren’ zichtbaar maken in de praktijk, door erover in gesprek te gaan met stakeholders, maar geeft tegelijkertijd aan dat de school op dit moment nog niet transparant is over deze factoren (conrector D).

Een tweede verantwoordingsdoel is om gevoed te worden met input van stakeholders uit de omgeving en daarmee de maatschappelijke functie van de school te verbeteren (rector D). Dit verantwoordingsdoel loopt van de dialoog waarin de school luistert naar ouders en leerlingen om de meningen te peilen en draagvlak te creëren (schoolgids, conrector, afdelingsleider D), tot het geven van inspraak aan de samenleving (rector, afdelingsleider D). In alle gevallen gaat het om het hebben van een kritische tegenstem waaraan de school kan toetsen of zij aansluit op de samenleving (conrector D). Een respondent geeft aan dat horizontale verantwoording meerwaarde heeft als de school niet alleen informeert, maar ook de dialoog aangaat en luistert naar stakeholders

(afdelingsleider D). Een andere respondent is van mening dat de samenleving op dit moment te weinig inspraak heeft. *“Het VO is eigenlijk van niemand. Het PO is van de ouders, maar het VO ligt in een soort vacuüm, niemand bemoeit zich daar eigenlijk mee.”* (rector D). Om dit vacuüm te doorbreken wil de respondent druk van buitenaf naar binnen toe genereren (rector D).

De horizontale dialoog gaat volgens de respondent verder waar de controle van de basiskwaliteit door de Inspectie stopt (rector D). Boven de ‘vloer van basiskwaliteit’ moet de school volgens de respondent in dialoog met de samenleving en rekening houden met wat er in de samenleving leeft en gevraagd wordt (rector D). De dialoog met de samenleving is volgens een respondent bovendien belangrijk om tegengas te kunnen geven aan wat de Inspectie van de school wil (rector D). De Inspectie kijkt of de school aan de basisvoorwaarden voldoet, volgens de respondent vaak op basis van harde rendementscriteria (rector D). Door scherp te krijgen wat de omringende samenleving van de school wil kan de school een tegenstem bieden aan het beeld dat de Inspectie heeft van ideaal onderwijs (rector D). Daarbij is het wel belangrijk dat de school kan aantonen hoe de horizontale dialoog met stakeholders is ingericht (rector D).

Het aangaan van de horizontale dialoog met de samenleving kent ook weerstand binnen de school (rector, afdelingsleider D). *“Er is hier een cultuur ontstaan vind ik van je moet de grote boze buitenwereld buiten houden.”* (rector D). Dit uit zich volgens een respondent in kwesties als het excursiebeleid van de school (rector D). Tegenstanders zijn van mening dat zij (als medewerkers) bepalen wat er op school gebeurt. Een respondent is het ermee eens dat de school bepaalt, maar zegt dat de school wel moet kunnen uitleggen waarom iets wordt gedaan (rector D). Een andere respondent ziet horizontale verantwoording zelfs als plicht. Een school heeft zonder haar omgeving geen bestaansrecht en moet haar omgeving daarom ten minste informeren, maar het liefst ook een luisterend oor bieden (afdelingsleider D). Het gevaar van het buitensluiten van de buitenwereld, van het naar binnen gekeerd staan als school, is volgens een respondent dat het leidt tot een ‘inteeft van meningen en opvattingen’ (rector D).

6.5.2 Verantwoordingsrelaties in de praktijk

Hoewel de school de wens heeft om de horizontale dialoog te voeren met leerlingen en ouders, of in bredere zin de samenleving, werd in de interviews duidelijk dat de school nog in een beginstadium van horizontale verantwoording zit (rector, conrector, afdelingsleider D). Zo moet de Ouderraad nog vanaf het begin af aan worden opgebouwd (conrector D).

Op de website van de school werd duidelijk dat de Leerlingenraad sinds kort actief is geworden. Via een presentatie-ronde langs alle klassen heeft de Leerlingenraad getracht zichzelf onder de aandacht te brengen en nieuwe leden te werven. Een respondent geeft aan van de Leerlingenraad veel feedback te krijgen, vooral over ‘simpele issues’ zoals het excursiebeleid (conrector D). Een andere respondent had zelfs de ochtend van het interview een advies van de Leerlingenraad ontvangen over de planning van het profielwerkstuk (afdelingsleider D). Na doorvragen bleek dat de respondent

dit soort adviezen nog niet eerder had gekregen (afdelingsleider D). Op de vraag wat er met het advies van de Leerlingenraad gaat gebeuren werd geantwoord dat het op de agenda wordt gezet en als ‘waardevol idee’ wordt ingebracht in het teamoverleg (afdelingsleider D).

Hoewel de Leerlingenraad sinds kort goed functioneert, is het volgens een respondent geen goede afspiegeling. Er zitten vooral vwo-leerlingen in (rector, conrector D). De afspiegeling ziet de school als een algemeen probleem bij horizontale verantwoording. *“Met wie ben je in gesprek? Heel vaak met een klein clubje geïnteresseerden, waarvan het gedeelte dat echt algemeen geïnteresseerd is heel klein is en een deel geïnteresseerd is omdat ze toevallig een zoon of dochter op je school hebben zitten. En dan zelfs nog weer een deel omdat het fout is gegaan. Vaak is dat een aanleiding tot betrokkenheid.”* (rector D). Ouders zijn volgens de school moeilijk te bereiken en niet heel mondig naar de school toe (conrector, afdelingsleider D). Toch verwacht een respondent dat de school er wel in zal slagen om ouders voldoende te betrekken als de school maar de vraag stelt, het gesprek organiseert en de interactie niet van toevallige contacten op de ouderavond laat afhangen (afdelingsleider D).

6.5.3 Rol van transparantie

Binnen casus D staat transparantie naar eigen zeggen nog ‘in de kinderschoenen’. Een respondent geeft aan dat er geen systematische voorlichtingen zijn vanuit de school (rector D). Een andere respondent vindt de informatievoorziening ‘wat aan de magere kant is’ (afdelingsleider D). Daarbij is de horizontale verantwoording binnen casus D nog in een rudimentair stadium. Een logisch resultaat is dat transparantie binnen casus B geen rol speelt in het horizontale verantwoordingsproces.

Het gebrek aan transparantie lijkt binnen casus D te zorgen voor een informatieasymmetrie tussen de school en stakeholders. Volgens een respondent is het gebrek aan transparantie te merken aan de samenleving, die weinig kennis heeft van de school en verhalen baseert op geruchten die rondgaan op verjaardagen (rector D). Een andere respondent bevestigt dit en zegt bovendien dat ouders heel wat afpraten onder elkaar, maar niet met deze verhalen bij de school aankloppen (afdelingsleider D). *“Soms hoor ik via via via via via wel eens dat mensen bepaalde ideeën hebben over de school. Maar sommige dingen kloppen niet helemaal, daar zou het goed zijn als we het daar over hebben.”* (afdelingsleider D).

6.5.4 Conclusie

De aanname dat casus D weinig bezig zou zijn met transparantie naar de buitenwereld, is bevestigd in het empirisch onderzoek. De school is op dit moment naar binnen gekeerd en verschaft weinig informatie naar de buitenwereld (rector, conrector D). In de analyse van het horizontale verantwoordingsproces op de school is geen relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording gevonden. De school voert met een aantal stakeholders al wel een horizontale dialoog, bijvoorbeeld met leerlingen, maar deze dialoog wordt op basis van de input van leerlingen gevoerd en niet op basis van transparantie van de school.

De school heeft overigens wel de wens om te groeien op het gebied van transparantie en horizontale verantwoording. Een respondent ziet transparantie bovendien als “*absoluut noodzakelijke voorwaarde om tot horizontale dialoog te komen*” (rector D). Transparantie is volgens hem waar het verhaal van horizontale verantwoording begint. Het is geen voldoende voorwaarde maar wel een noodzakelijk startpunt van de dialoog “*want anders ben je in principe bezig met eenrichtingsverkeer*” (rector D). Net zoals alleen informatie zenden vanuit de school eenrichtingsverkeer is, merkt deze respondent dus op dat alleen input ophalen van stakeholders ook eenrichtingsverkeer is, terwijl in horizontale verantwoording de dialoog centraal staat.

Tabel 16. *Samenvatting resultaten casus D*

Verantwoordingsrelatie	Invloed stakeholders	Rol transparantie	Opbrengsten democratisch perspectief	Opbrengsten cybernetisch perspectief
Ouders	Weten	Geen	-	-
Leerlingenraad	Ondersteunen	Geen	-	‘Waardevol advies’ over de planning van het profielwerkstuk.

6.6 Vergelijking van de cases

In de voorgaande paragrafen zijn voor elk van de onderzochte casusscholen afzonderlijk de eerste twee empirische deelvragen beantwoord. In deze paragraaf zullen de laatste twee empirische deelvragen worden beantwoord. Een voorzet hiervoor is in de afzonderlijke casusbeschrijvingen gegeven. Er zal worden beschreven welke relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording zijn gevonden en welke factoren van invloed zouden kunnen zijn op deze relatie. In tabel 16 staan de resultaten van de vier cases nog een keer samengevat. Er zijn in het meervoudig casestudieonderzoek geen voorbeelden gevonden van een indirecte relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording.

Vergelijking casus A en B

Binnen casus A en B, de twee cases met een goed gevuld SchoolVenster zijn voorbeelden gevonden van een directe relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording. Deze voorbeelden zijn de ronde tafels met leerlingen (casus A), de collegiale visitatie (casus A) en de ouderklankbordgroepen (casus B). In alle drie de voorbeelden vormt de informatie die de school aan stakeholders verschaft het startpunt van de dialoog. Verder levert horizontale verantwoording binnen deze drie voorbeelden de school structureel concrete opbrengsten op. Bij de ronde tafels zijn deze opbrengsten de meningen van leerlingen op vraagstukken van de school. Bij de collegiale visitatie de adviezen van de visitatiecommissie en bij de ouderklankbordgroepen de weerstand of ondersteuning van ouders voor nieuwe plannen.

De verwachting dat een toename van transparantie op zichzelf horizontale verantwoording kan faciliteren mits de school openstaat voor het gesprek met stakeholders bleek echter onjuist. In de drie voorbeelden van directe relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording verschaft de school niet alleen informatie, maar organiseert de school ook structureel een horizontale dialoog. Stakeholders worden in de voorbeelden actief benaderd door de school om met de school in gesprek te gaan over de informatie. Daarnaast gaat het in de voorbeelden niet om informatie die voor iedereen beschikbaar is op het internet, maar om specifieke informatie die de school alleen aan deze stakeholders verschaft. Bovendien is er in de drie voorbeelden sprake van een gestructureerde dialoog. In de ronde tafels en de ouderklankbordgroepen wordt de informatie die de school verschaft begeleidt door specifieke vragen vanuit de school. Bij de collegiale visitatie wordt de verschaft en verzamelde informatie bestudeerd aan de hand van een visitatiekader van het bestuur.

Een verschil tussen casus A en B is dat casusschool A met het actief transparant maken van informatie stakeholders zegt uit te nodigen voor een gesprek, juist als er klachten zijn. Binnen casus A is transparantie het startpunt van horizontale verantwoording. Casusschool B is daarentegen van mening dat het verschaffen van informatie voldoende moet zijn om aan de verantwoordingsplicht naar de samenleving te voldoen. Casus B verschaft naar eigen zeggen vooraf heldere informatie over de visie, het beleid en de resultaten van de school. Op basis van deze informatie zouden ouders en

leerlingen dan een school moeten kiezen die bij hen past. Is de school eenmaal gekozen, dan verwacht casusschool B geen ‘gedoe achteraf’, oftewel kritiek op de praktijk of prestaties van de school, de school is immers vooraf helder geweest over wat de school kan bieden. Een relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording ontbreekt hier omdat de communicatie vanuit de school een ‘one-way street’ is, de school verwacht geen klachten als er eenmaal voor de school gekozen is. Horizontale verantwoording wordt hiermee door de school bewust gereduceerd tot het verschaffen van informatie.

Vergelijking goed gevuld SchoolVenster (A en B) en weinig gevuld SchoolVenster (C en D)

Een vergelijking van de vier cases kan een idee geven over welk type informatie een bijdrage kan leveren aan horizontale verantwoording. Casus C en D geven aan dat op de informatie die de school verplicht transparant moet maken (onder andere de schoolgids) en op de informatie van derden (zoals de Inspectie) nooit vragen komen van stakeholders. Ze twijfelen er zelfs aan of deze informatie überhaupt wordt gelezen. De cases die actief transparant waren (A en B) verschaffen uitvoerig eigen informatie over de visie van de school en het daaraan gekoppelde beleid. Casus A en B geven aan wel incidenteel reacties van stakeholders te krijgen op grond van deze informatie. Dit verschil zou erop kunnen duiden dat informatie die de school zelf verschaft over het hoe (beleid) en waarom (visie) van de school stakeholders meer prikkelt tot het lezen van de informatie en het aangaan van een dialoog met de school dan de meer algemene informatie die in de schoolgids of met de kwaliteitskaart van de Inspectie transparant wordt gemaakt.

Vergelijking casus A en C

Binnen casus A vormt de informatie die de school verschaft in specifieke gevallen het startpunt van de horizontale dialoog met stakeholders. De horizontale dialoog is binnen casus A onderdeel van de horizontale verantwoording van de school. Binnen deze dialoog worden de praktijk en prestaties van de school besproken op basis van de informatie die de school heeft verschaft. Casus C is, in tegenstelling tot casus A, niet actief transparant naar de buitenwereld, maar voert wel met verschillende stakeholders een intensieve horizontale dialoog. Met deze horizontale dialoog haalt casus C input van de buitenwereld naar binnen om zo in te kunnen spelen op de omgeving. Dit zou kunnen betekenen dat er zonder transparantie vanuit de school ook horizontale verantwoording kan plaatsvinden, namelijk met input vanuit stakeholders als startpunt van de horizontale dialoog. De kanttekening hierbij is dat het gesprek dat casus C voert op basis van input van stakeholders soms meer op samenwerking lijkt dan op verantwoording. De horizontale dialoog binnen casus C is namelijk vooral gericht op het ophalen van input uit de omgeving en niet zozeer op het controleren en reflecteren op de praktijk en prestaties van de school.

Vergelijking casus A en D

Tot slot een vergelijking van casus A en D. Een vergelijking van casus A en D laat zien dat actieve communicatie een school laagdrempelig benaderbaar kan maken voor bijvoorbeeld ouders.

Casusschool A is actief transparant en gaf aan dat door de vele communicatie ouders bij klachten snel en in een vroeg stadium contact opnamen met de school. De vele communicatie zou er volgens de school voor zorgen dat ouders weten bij wie ze terecht kunnen en zich hiertoe uitgenodigd voelen. Bij casusschool D staat transparantie nog ‘in de kinderschoenen’. De informatievoorziening van de school is naar eigen zeggen ‘aan de magere kant’. Volgens de school heeft dit tot gevolg dat ouders hun kennis over de school baseren op geruchten die de rondgaan op verjaardagen. Bovendien zouden ouders, in tegenstelling tot wat binnen casus A gebeurt, niet vaak met hun klachten bij de school aankloppen, terwijl uit verhalen die ‘via via’ bij de school aankomen blijkt dat er wel klachten zijn.

Tabel 16. *Vergelijking van gevonden relaties tussen transparantie en horizontale verantwoording*

	Wel dialoog	Geen dialoog
Goed gevuld SchoolVenster	<p>Casus A:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directe relatie Ronde tafels met leerlingen. Leerlingen mogen meepraten over specifieke knelpunten van de school. • Directe relatie Collegiale visitatie waarbij een visitatiecommissie naast de informatie die de school verschaft zelf actief informatie verzamelt uit de praktijk en een gesprek voert over de interpretatie van gegevens. • Directe relatie Individuele stakeholders reageren bij klachten incidenteel op algemene informatie. 	<p>Casus B:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directe relatie Ouderklankbordgroep waarin ouders hun mening mogen geven over voorgenomen beleid. • Directe relatie Individuele stakeholders reageren bij klachten incidenteel op algemene informatie. • Geen relatie Transparantie alleen voldoet volgens de school al aan verantwoordingsplicht.
Weinig gevuld SchoolVenster	<p>Casus C:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directe relatie Ouderraad en MR lezen en gebruiken informatie die de school verschaft en stellen hier soms ook kritische vragen over. • Geen relatie Transparantie over de onderwijskwaliteit is volgens de school niet nodig want derden maken deze informatie al openbaar. Bovendien moeten stakeholders er volgens de school op kunnen vertrouwen dat de Inspectie toezicht houdt. Stakeholders worden wel uitgenodigd om hun ideeën delen in een horizontale dialoog met de school. 	<p>Casus D:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen relatie Transparantie over de resultaten is volgens de school niet nodig. Stakeholders moeten er volgens de school op vertrouwen dat de school aan de eisen van de Inspectie voldoet en kunnen indien nodig de resultaten opzoeken in de informatie van derden.

Hoofdstuk 7: Conclusie en Discussie

De doelstelling van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording en om ‘best principles’ voor het organiseren van horizontale verantwoording middels transparantie in kaart te brengen. Binnen het kwantitatieve deel van het onderzoek is transparantie ingevuld als de mate waarin scholen het SchoolVenster hebben gevuld, in het kwalitatieve deel van het onderzoek is dit breder getrokken naar alle verantwoordingsinformatie die een school verschaft. Bij horizontale verantwoording staat binnen dit onderzoek de dialoog centraal, zonder dialoog is er geen sprake van horizontale verantwoording. De doelstelling resulteerde in de volgende onderzoeksvraag: *“Op welke manier kan transparantie in het voortgezet onderwijs bijdragen aan horizontale verantwoording door scholen?”*.

Binnen het onderzoek stonden drie theoretische relaties die binnen het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording kunnen worden gevonden centraal: een directe, indirecte en geen relatie (Meijer, 2014). Deze relaties zijn in de praktijk onderzocht aan de hand van een empirische analyse van het horizontale verantwoordingsproces en de rol van (de ontwerpkeuzen van) transparantie daarin.

7.1 Transparantie en horizontale verantwoording

Uit het onderzoek blijkt dat transparantie bij kan dragen aan horizontale verantwoording als transparantie ten dienste staat van horizontale verantwoording. De informatie die de school verschaft kan bijdragen aan effectieve horizontale verantwoording door het startpunt te vormen van de dialoog met stakeholders.

Een toename van transparantie is op zichzelf in veel gevallen echter niet voldoende om tot een controle of reflectie van de praktijk en prestaties van een school te komen. Slechts een enkele stakeholder roept de school namelijk op basis van informatie die in de schoolgids, op de website of door derden wordt verschaft ter verantwoording. De verwachting van sommige scholen is zelfs dat stakeholders de informatie überhaupt niet lezen. Bij non-gebruik van informatie is transparantie een fictie van verantwoording. Als stakeholders de informatie niet gebruiken voor een gesprek met de school, is er geen sprake van interactie en krijgen scholen geen signalen over de (on)tevredenheid van stakeholders.

Een tegenwerping is wellicht dat transparantie verwachtingen schept, ook als de school zelf informatie naar buiten brengt. Het idee dat de informatie kan worden bekeken, zou scholen stimuleren om zich aan de publieke norm te houden. Echter, wanneer deze verwachtingen niet expliciet zijn uitgesproken door stakeholders verantwoordende scholen zich naar een denkbeeldige buitenwereld. Zonder een gesprek met stakeholders krijgt een school geen concrete signalen die aangeven wat de omgeving van de school verwacht.

Toch lijkt het actief verschaffen van informatie aan stakeholders al wel een stap in de richting van horizontale verantwoording te zetten. Actieve communicatie vanuit de school kan, in vergelijking

met weinig communicatie vanuit de school, ervoor zorgen dat een school laagdrempelig te benaderen is voor stakeholders wanneer er klachten zijn.

Lessen over het mechanisme van transparantie en horizontale verantwoording

Het onderzoek laat zien dat transparantie op zichzelf niet veel impact heeft op horizontale verantwoording. Op basis van de resultaten van het onderzoek volgen hier een aantal lessen die geleerd zijn over de complexe relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording.

Les 1: Bijdrage van transparantie aan horizontale verantwoording is vaak een illusie

Alle scholen onderkennen het belang van verantwoording. Het verschilt echter per school hoe verantwoording wordt ingevuld. Volgens de ene school betekent verantwoording inspelen op de verwachtingen van stakeholders door stakeholders mee te laten denken. Volgens andere scholen betekent verantwoording alleen informatie zenden naar de buitenwereld (door de school zelf of door derden). Uit het onderzoek blijkt echter dat het reduceren van verantwoording tot transparantie in veel gevallen niet tot horizontale verantwoording leidt, stakeholders gebruiken de informatie dan niet om kritische vragen te stellen aan de school. Dit sluit aan bij resultaten uit het eerdere onderzoek van Meijer (2007) waaruit bleek dat maar weinig mensen transparantie gebruiken om organisaties ter verantwoording te roepen. Het reduceren van verantwoording tot transparantie in plaats van het voeren van een open dialoog is een gemiste kans om belangrijke stakeholders te betrekken en input te verkrijgen van buitenaf over hoe de praktijk en prestaties van een school te verbeteren zijn (vergelijk met Hooge et al., 2012, p. 15).

Les 2: Bijdrage van specifieke informatievoorziening aan horizontale verantwoording is realiteit

Uit de resultaten blijkt dat transparantie in specifieke gevallen een rol speelt in de dialoofphase van het horizontale verantwoordingsproces. In box 1, 2 en 3 staan voorbeelden uit het meervoudig casestudieonderzoek waarin transparantie een bijdrage levert aan horizontale verantwoording.

Wanneer scholen niet alleen informatie verschaffen, maar ook structureel een horizontale dialoog organiseren waarin stakeholders worden uitgenodigd om met de school mee te denken en scholen ten behoeve van die dialoog specifieke informatie aan stakeholders verschaffen, kan transparantie het startpunt van de dialoog tussen de school en stakeholders vormen. Dit sluit aan op Meijer (2014) die op basis van resultaten uit eerder kwalitatief onderzoek stelt dat transparantie kan bijdragen aan de horizontale verantwoording naar stakeholders.

Box 1 Ronde tafels met leerlingen

Casus A organiseert ‘ronde tafels’ met leerlingen. Op deze school komen bijna elke week zes tot acht leerlingen uit steeds wisselende klassen met de rector praten. In deze gesprekken legt de school specifieke knelpunten op tafel en wordt de mening van leerlingen over deze specifieke onderwerpen gevraagd. De knelpunten die de school inbrengt zijn op deze manier startpunt van de dialoog. Een concreet voorbeeld van opbrengsten uit deze vorm van horizontale verantwoording is de ‘kijkwijzer voor een goede les’. Deze kijkwijzer is afgeleid van wat verschillende leerlingen in meerdere ronde tafels hebben gedeeld over wat zij een goede les vinden.

Box 2 Collegiale visitatie

Bij de collegiale visitatie binnen casus A komen eens in de drie jaar vier mensen van verschillende scholen en lagen binnen het bestuur de school beoordelen aan de hand van een visitatiekader. De school verschaft voor de collegiale visitatie informatie over de praktijk en de prestaties van de school aan de visitatiecommissie, waarna de visitatiecommissie ook in de praktijk informatie verzamelt in gesprekken met de voltallige schoolleiding en een dwarsdoorsnede van de docenten en leerlingen. De visitatiecommissie komt vervolgens met een rapport met bevindingen waarin zowel complimenten als concrete aanbevelingen staan. In het gesprek tussen de visitatiecommissie en de school vormt de interpretatie die de commissie heeft van de informatie van de school de leidraad van de dialoog.

Box 3 Ouderklankbordgroepen

Casus B organiseert vierjaarlijkse klankbordgroepen met ouders. Per afdeling vertegenwoordigen zes tot tien ouders de ouders van de klas waar hun kinderen in zitten. In deze klankbordgroepen wordt onder andere voorgenomen beleid voorgelegd. In zo'n geval vormt het beleidsplan het startpunt van de dialoog met ouders. Om afdwalen te voorkomen maakt de school vooraf aan ouders duidelijk dat er in de klankbordgroepen niet over het kind van de ouders wordt gesproken, maar altijd over 'het algemeen'. Met deze vorm van horizontale verantwoording kan de school peilen of voorgenomen beleid draagvlak heeft onder ouders.

Wanneer stakeholders met de school in gesprek gaan over de informatie die door of over scholen naar buiten wordt gebracht, kan de vraag worden gesteld of de huidige sterke focus op outputtransparantie het startpunt kan vormen voor een betekenisvolle horizontale dialoog. Meijer (2013) stelt namelijk dat de nadruk op outputtransparantie het debat over de kwaliteit van onderwijs heeft vernauwd tot het spreken over meetbare en zichtbare prestaties. Andere aspecten van onderwijskwaliteit, zoals de kwaliteit van docenten, de inhoud van de lessen en hoe de school omgaat met leerproblemen als dyslexie, zouden daarmee buiten beschouwing blijven.

De kracht van horizontale verantwoording zit in het verruimen van de blik van scholen door stakeholders mee te laten denken (vergelijk met Hooge et al., 2012, p. 18). Transparantie kan daaraan bijdragen door stakeholders van informatie te voorzien op basis waarvan zij een reconstructie van de feiten kunnen maken en een gefundeerd kritische tegenstem kunnen bieden aan scholen. De onderwijsresultaten zouden wellicht meer over de kwaliteit van een school kunnen zeggen als ze binnen de context van de school en in het licht van de visie en het beleid van de school worden beoordeeld. De dialoog binnen horizontale verantwoording zou in dat geval meer op kunnen leveren als niet alleen de resultaten, maar ook de visie en het beleid transparant worden gemaakt. Een school kan dan vanuit de visie van de school laten zien welke doelen ze voor ogen heeft en wat er van die doelen wel en niet gelukt is. De resultaten worden dan geplaatst binnen het kader van de school, binnen het kader van waar de school voor staat en wat de school op basis van die visie doet.

Les 3: Actieve transparantie biedt kansen voor horizontale verantwoording

Uit een review van de academische literatuur blijkt dat er meer voorbeelden zijn van succesvolle

horizontale verantwoordingsprocessen en van ‘brandalarmen’ voor verticale verantwoordingsprocessen die gefaciliteerd zijn door verplichte of passieve transparantie dan voorbeelden van verantwoordingsprocessen die gefaciliteerd zijn door actieve transparantie (Roberts, 2006). Meijer (2014) maakt hieruit op dat de waarde van actieve transparantie voor verantwoording beperkt is. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt daarentegen dat juist de specifieke informatie die de school zelf aan stakeholders verschaft meerwaarde heeft voor verantwoording. Volgens Meijer (2014) is de waarde van actieve transparantie voor verantwoording beperkt omdat organisaties strategische keuzes kunnen maken in welke informatie ze verschaffen wanneer transparantie niet wordt afgedwongen. Uit de resultaten van dit onderzoek komt inderdaad naar voren dat verantwoording is verweven met promotie en dat scholen bij goede resultaten meer geneigd zijn om deze resultaten onder de aandacht te brengen. De verwevenheid van verantwoording en promotie is echter niet per definitie een negatieve conclusie. Het wordt pas een probleem als dit betekent dat een school geen genuanceerde, objectieve informatie verschaft aan stakeholders. Het is een misvatting dat actieve transparantie betekent dat een school alleen een (te) mooi verhaal over zichzelf naar buiten brengt. Transparantie schept namelijk ook verwachtingen en al te mooie verhalen kunnen, wanneer verwachtingen niet worden waargemaakt, de reputatie van de school zelfs schaden in plaats van dat ze de school nieuwe leerlingen opleveren. Bovendien zou juist de actieve communicatie vanuit de school de kans op horizontale verantwoording kunnen vergroten. Scholen zouden door de vele communicatie naar buiten, bijvoorbeeld via de schoolgids, jaargids en nieuwsbrief, laagdrempelig te benaderen zijn voor stakeholders. Een van de scholen heeft bijvoorbeeld aangegeven dat ouders bij klachten snel en in een vroeg stadium van zich laten horen, iets wat ze volgens de school zonder actieve communicatie vanuit de school niet zouden doen.

Aanbevelingen

Transparantie kan dienen als startpunt van een horizontale dialoog en op deze manier bijdragen aan het verbreden van horizontale verantwoording. Om dit te stimuleren worden hieronder een aantal praktische aanbevelingen gegeven.

‘Best principles’ voor scholen

Uit de ‘best practices’ in het onderzoek, bijvoorbeeld de ronde tafels uit casus A en de ouderklankbordgroepen uit casus B, kunnen een aantal ‘best principles’ worden gedestilleerd wat betreft het organiseren van horizontale verantwoording middels transparantie.

1. Koppel verantwoordingsdoel aan praktijk

Een eerste ‘best principle’ is om het verantwoordingsdoel van de school te koppelen aan de verantwoordingspraktijk. Wat wil de school met horizontale verantwoording bereiken? Wil de school alleen bereiken dat stakeholders met vragen bij de school aankloppen? Dan is het organiseren van informatieavonden wellicht afdoende. Wil de school de meningen van stakeholders meenemen in het vormen van het beleid van de school? Dan zijn intensievere vormen van horizontale verantwoording

nodig.

2. Organiseer horizontale verantwoording

Een tweede 'best principle' is het daadwerkelijk organiseren van horizontale verantwoording. Een algemene conclusie van het onderzoek is dat de school een structurele dialoog met stakeholders moet organiseren. Zonder uitnodiging van de school laten maar weinig stakeholders hun stem horen. Alleen het openstellen van de schooldeuren is niet voldoende, de school moet stakeholders actief de school binnen vragen.

3. Differentieer in informatievoorziening

Een derde 'best principle' heeft betrekking op de gerichte informatievoorziening aan stakeholders: welke informatie verschaft je wanneer en op welke manier aan stakeholders. De informatie die nu beschikbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld via het SchoolVenster, de website van de school of door de Inspectie, leidt slechts in enkele gevallen tot horizontale verantwoording. Om transparantie in dienst te stellen van horizontale verantwoording is het van belang dat de informatie stakeholders prikkelt tot het aangaan van een dialoog met de school. De verwachting van de scholen uit dit onderzoek is dat de informatie die nu transparant wordt gemaakt te technisch is voor ouders. Professionals uit het onderwijsveld zouden de informatie wel gebruiken, bijvoorbeeld wanneer ze op zoek zijn naar een nieuwe baan. Ouders zouden meer gericht zijn op praktische informatie over wat er op de school gebeurt. Een voorbeeld van dit soort informatie is een dyslexieprotocol. Tegelijkertijd baseren alle scholen uit dit onderzoek de informatiebehoefte van stakeholders op aannames in plaats van feiten. Om in kaart te brengen welke informatie welke stakeholders prikkelt zou een gebruikersonderzoek kunnen worden uitgevoerd.

4. Zorg voor een leidraad in de horizontale dialoog

Na het verschaffen van de juiste informatie is het van belang dat de school de horizontale dialoog structureert. Door het doel van het gesprek duidelijk te maken de informatie die aan stakeholders wordt verschaft te begeleiden door vragen kan de school een gestructureerde horizontale dialoog organiseren.

5. Breng de opbrengsten in kaart (ook voor stakeholders)

Na de horizontale dialoog is het aan de school om de input van stakeholders te verzamelen en te verwerken. De betrokkenheid van stakeholders zou kunnen worden vergroot door aan stakeholders een terugkoppeling te geven van wat de school met hun input doet. Dit zou stakeholders het gevoel kunnen geven dat ze serieus worden genomen en dat hun mening van belang wordt geacht.

Duidelijker onderscheid horizontale verantwoording en horizontale dialoog

Een aanbeveling aan de VO-raad is om de begrippen horizontale verantwoording en horizontale dialoog duidelijk af te bakenen of nieuwe begrippen te introduceren. Voor scholen is de horizontale dialoog namelijk een ambigu begrip. Het kan enerzijds onderdeel zijn van horizontale verantwoording. Anderzijds kan het begrip gebruikt worden om de samenwerking met de maatschappelijke omgeving

aan te duiden. Ook bij de VO-raad heeft de horizontale dialoog twee betekenissen. In de ambitie ‘verbinding onderwijs met omgeving’ uit de VO2020-tour wordt de horizontale dialoog ingevuld als samenwerking tussen scholen en ouders, andere scholen, vervolgonderwijs en bedrijven, maar ook als onderdeel van horizontale verantwoording. In de VO2020-scan wordt de horizontale dialoog daarentegen alleen ingevuld als gesprek over het beleid, de gemaakte keuzes en de toekomstplannen van de school. Een duidelijker begrippenkader zou de ambiguïteit van het begrip horizontale dialoog kunnen oplossen.

7.2 Discussie

In paragraaf 7.1 is geconcludeerd dat transparantie bij kan dragen aan horizontale verantwoording als transparantie ten dienste staat van de horizontale dialoog. Tot op welke hoogte is deze conclusie gebaseerd op robuuste resultaten? Deze paragraaf gaat in op een aantal potentiële beperkingen van het onderzoek, waarna een suggestie voor vervolgonderzoek wordt gedaan.

Beperkingen van het onderzoek

Ten eerste is de kwantitatieve analyse uitgevoerd op een secundaire dataset. Dit betekent dat er geen invloed kon worden uitgeoefend op het verzamelen van de data. De kwantitatieve operationalisatie van transparantie is om die reden beperkt: het SchoolVenster is niet de enige manier waarop scholen transparant kunnen zijn. Het was ten tijde van dit onderzoek echter de enige beschikbare databron met een indicator voor de mate waarin scholen bezig zijn met transparantie.

Daarnaast zou er bij de indicatoren over het voeren van de horizontale dialoog met stakeholders sprake kunnen zijn geweest van sociale wenselijkheid. Scholen hebben de VO2020-scan zelf ingevuld en zouden daarbij een positiever beeld kunnen hebben geschetst. Het potentiële probleem van sociale wenselijkheid is verkleind doordat de gegevens die scholen hebben ingevuld in de VO2020-scan alleen op geaggregeerd niveau transparant zijn gemaakt. Alleen de scholen zelf en hun besturen hebben inzicht in de resultaten op school- en bestuursniveau.

Verder is in dit onderzoek alleen gesproken met een partij van de horizontale dialoog: de middelbare scholen. Om praktische redenen is ervoor gekozen om geen interviews te houden met stakeholders van de school. Het gevaar van deze keuze is dat scholen mogelijk een (te) positief beeld geven van hoe ze horizontale verantwoording organiseren. Wel zijn er per casusschool drie interviews gehouden met respondenten uit verschillende lagen van de organisatie. Ook is er per casus een documentenanalyse uitgevoerd. Op deze manier zijn er vier schoolportretten ontstaan over het gebruik van transparantie voor horizontale verantwoording vanuit het oogpunt van scholen.

Suggestie voor vervolgonderzoek

Omwille van de beschikbare tijd en middelen is er in dit onderzoek niet gesproken met stakeholders van scholen. De empirische evaluatie van de relatie tussen transparantie en horizontale verantwoording is vanuit het perspectief van scholen uitgevoerd. Dit verkennende onderzoek heeft laten zien dat

stakeholders slechts incidenteel reageren op verantwoordingsinformatie die voor iedereen beschikbaar wordt gemaakt. Vervolgonderzoek kan de focus leggen op het perspectief van stakeholders, bijvoorbeeld door middel van een grootschalig gebruikersonderzoek. Hierin kan aan stakeholders de vraag worden gesteld welke informatiebehoefte zij hebben. Verschillende respondenten gaven namelijk aan dat zij de informatiebehoefte van stakeholders baseren op aannames en niet in beeld hebben welke stakeholders aan welke informatie in welke vorm behoefte hebben. In een gebruikersonderzoek onder stakeholders kan meer uitgebreid gekeken worden naar welke informatie scholen op welke manier moeten presenteren om verschillende stakeholders te bereiken. Daarmee zou in beeld kunnen worden gebracht wat scholen moeten doen voor gedifferentieerde horizontale verantwoording.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014). *Verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ball, C. (2009). What is transparency? *Public Integrity*, 11(4), pp. 293-308.
- Boer, M. den (1998). Steamy windows: Transparency and openness in justice and home affairs. In V. Deckmyn & I. Thomson (Eds.), *Openness and transparency in the European Union* (pp. 121-126). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bovens, M.A.P. (2005). Publieke verantwoording: Een Analyse kader. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording* (pp. 22 – 55). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Bovens, M.A.P., Schillemans, T. & Le Cointre, S. (2011). Publieke managers en publieke verantwoording. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (red.), *Handboek publiek management* (pp. 365-394). Den Haag: Boom Lemma.
- Bruijn, de H. (2007). *Managing performance in the public sector*. New York: Routledge.
- Bryson, J.M. (2004). What to do when stakeholders matter. *Public Management Review*, 1, pp. 21-53.
- Davis, J. (1998). Access to and transmission of information: Position of the media. In V. Deckmyn & I. Thomson (Eds.), *Openness and transparency in the European Union* (pp. 121-126). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *The Journal of Political Philosophy*, 18(4), pp. 389-465.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4), pp. 663-671.
- Grimmelikhuisen, S.G. (2011). Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. *Information Polity* 16, pp. 35-50.
- Grimmelikhuisen, S.G. (2012). Transparency and Trust. An experimental study of online disclosure and trust in government (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.

- Groeneveld, S., Tummers, L., Bronkhorst, B., Ashikali, T. & Van Thiel, S. (2014). Quantitative methods in public administration: their use and development through time. *International Public Management Journal*, 18(1), pp. 61-86.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald, *Transparency: the key to better governance?* (pp. 25 – 43). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. & Heald, D. (2006). Preface. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. x-xiii). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?. *West European Politics*, 33(5), pp. 989-1009.
- Hooge, E. Burns, T. & Wilkoszewski, H. (2012). Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability. *OECD Education Working Papers*, 85, OECD Publishing.
- Honingh, M. & Van Genugten, M. (2014). *Monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO*. Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University.
- KPC groep (2010). *Naar een actief en open stakeholdersbeleid in het voortgezet onderwijs. Stakeholders in kaart brengen, mobiliseren en managen*. 's Hertogenbosch: KPC Groep.
- Linker, P. (2009). Verantwoording over prestaties. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 55-78). Den Haag: Boom Lemma.
- Mahler, J., & Regan, P.M. (2007). Crafting the message: Controlling content on agency web sites. *Government Information Quarterly*, 24, pp. 505-521.
- May, P.J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation and Governance*, 1, pp. 8-26.
- Meijer, A. (2007). Publishing public performance results on the Internet. Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account? *Government Information Quarterly*, pp. 165-185.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review* 73(3), pp. 429-439.
- Meijer, A. (2014). Transparency. In M. Bovens, R.E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The -Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 507-524). Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S.G. & Brandsma, G. (2009). Transparantie. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 206-228). Den Haag: Uitgeverij Lemma.

- Meijer, A.J., Brandsma, G.J. & Grimmelikhuijsen, S.G. (2010). Transparantie als fictieve verantwoording. *Bestuurswetenschappen*, 64(4), pp. 8-27.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2005). Governancebrief 7 juli 2005. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) & VO-raad (2014). *Sectorakkoord VO 2014-2017. Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit*.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J. (2009). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 206-228). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Noordegraaf, M. (2011). Prestatiemanagement. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (red.), *Handboek publiek management* (pp. 365-394). Den Haag: Boom Lemma.
- Oberon (2011). *Eindrapportage pilot horizontale dialoog onderwijstijd VO*. Utrecht: Oberon.
- Oude Vrielink, M., Schillemans, T., Brandsen, T., & Van Hout, E.J.Th. (2009). Horizontale verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren zorg en onderwijs. *Bestuurskunde*, 18(4), pp. 80-91.
- Quirke, B. (1995). *Communicating Change*. McGraw-Hill.
- Roberts, A. (2006). *Blacked out. Government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Romzek, B.S. & Ingraham, P.W. (2000). Cross pressures of accountability: Initiative, command and failure in the ron brown plane crash. *Public Administration Review*, 60(3), pp. 240-253.
- Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society XX(X)*, pp. 1-30.
- Scholtes, E. (2012). *Transparantie. Icoon van een dolende overheid*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- School, M.A.A. (2001). *Het nut van wachttijdinformatie. Openbaarmaking toegangstijden en wachttijden via diverse media; een landelijk perspectief*. Utrecht: Prismant.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- Thiel, van S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Vensters VO (2015). *Handleiding mijn.vensters.nl*. Geraadpleegd via http://www.venstersvo.nl/images/mediatheek/Def_HANDLEIDING_BEHEERVENSTER.pdf (10 maart 2015).

Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Yin, R.K. (2009). *Case study research, design and methods*. Los Angeles: Sage.

Bijlage I: Format documentenanalyse

Deel 1: Planfase

1. Welke stakeholders vindt de school relevant?
2. Met welke stakeholders gaat de school in gesprek?
3. Met welk doel verantwoordt de school zich horizontaal naar stakeholders?

Deel 2: Informatiefase (transparantie)

4. Wat voor verantwoordingsinformatie maakt de school transparant?
5. Via welk medium?
6. Wat voor type verantwoordingsinformatie vindt de school belangrijk(er) om transparant te maken?

Deel 3: Dialoofase (horizontale verantwoording)

7. Via welke methode gaat de school in gesprek met welke stakeholders?

Deel 4: Analyse- en feedbackfase

8. Wat leveren de methoden op?
9. Welke invloed hebben stakeholders op het beleid en de onderwijskwaliteit? (Wat doet de school met de opbrengsten van de horizontale dialoog?)
10. Geeft de school een terugkoppeling aan stakeholders?

Bijlage II: Interviewvragen schoolleiders, afdelingsleiders of mentoren

Met dit gesprek wil ik voor mijn afstudeeronderzoek aan de Universiteit Utrecht, in opdracht van de VO-raad, in kaart brengen welke typen transparantie een bijdrage kunnen leveren aan het voeren van een horizontale dialoog met stakeholders en wanneer deze dialoog volgens u effectief is. Met **stakeholders** bedoel ik alle betrokken partijen/belanghebbenden van uw school. Dit kunnen bijvoorbeeld ouders en leerlingen zijn, maar ook docenten, andere middelbare scholen of het bedrijfsleven. Met de **horizontale dialoog** bedoel ik het contact dat u met stakeholders heeft over het beleid en de kwaliteit van de school.

Zoals in eerder contact al is genoemd zal het gesprek ongeveer een half uur gaan duren. Voor de verwerking van het gesprek zou ik het graag willen opnemen. Gaat u hiermee akkoord? Uw antwoorden zullen anoniem worden verwerkt in het verslag.

■ = bij tijdgebrek alleen vragen aan rector

De eerste vragen hebben als doel om uw **stakeholders** in kaart te brengen.

1. Welke stakeholders zijn relevant voor uw school? (*web tekenen*)
 - a. Met welke stakeholders gaat uw school in gesprek?
 - b. Met welke stakeholders zou u (in de toekomst) in gesprek willen gaan?

De volgende vragen gaan in op uw visie op de **horizontale dialoog** en de verschillende relaties die u met stakeholders wilt hebben.

2. Met welk doel verantwoordt u zich naar deze stakeholders?
3. Wanneer is de horizontale dialoog volgens u/uw school effectief/geslaagd? (*Wanneer bent u tevreden over de horizontale dialoog?; Wat moet het opleveren?*)

Hierop volgend wil ik een paar vragen stellen die dieper ingaan op wat het gesprek met stakeholders (de horizontale dialoog) oplevert.

4. Op welke manier/via welke methode gaat u met deze stakeholders in gesprek? (*bijvoorbeeld tevredenheidsonderzoek, klankbordgroep, informatiebijeenkomst etc.*)
5. Wat leveren de genoemde methoden op? (*welke feedback, voorbeelden?*)
 - a. Levert het nieuwe inzichten/evaluaties/meningen op over het beleid en de kwaliteit van de school? (*voorbeelden?; Worden deze evaluaties ook gedeeld met de Inspectie?*)
 - b. Zou u het gesprek met stakeholders typeren als een controle of reflectie? (*voorbeelden?*)
 - c. Levert het ook lessen voor verbetering op (met praktijkvoorbeelden)?
6. Wat doet u met de opbrengsten van de horizontale dialoog? (*oftewel: Welke invloed hebben deze stakeholders op het beleid (beleidsontwikkeling) en onderwijs (kwaliteitszorg) op uw school?*)
7. Geeft u een terugkoppeling aan stakeholders over wat de school met de feedback van stakeholders doet? (*Zo ja: op welke manier*)

8. Laten stakeholders via andere wegen dan de genoemde methoden hun stem horen als zij (on)tevreden zijn over uw school? *(bijvoorbeeld via het bestuur, de media, ouderraad of leerlingenraad)*

De volgende vragen gaan over uw visie op en het gebruik van verschillende **typen transparantie** die u in kunt zetten voor het voeren van de horizontale dialoog.

9. Wat is uw visie op transparantie? *(Oftewel: wat is het doel van transparantie?)*
10. Wat voor type verantwoordingsinformatie vindt u belangrijk(er) om transparant te maken? *(output of proces, kwantitatief of kwalitatief; waarom)*
11. Aan welke informatie hebben de verschillende relevante stakeholders volgens u de meeste behoefte? *(Inventariseert u dit; zo ja: hoe)*

Het feit dat uw school informatie transparant maakt hoeft in de praktijk niet altijd te betekenen dat stakeholders gebruik maken van deze informatie, de volgende vraag gaat hierover.

12. Heeft u de indruk dat de informatie die u transparant maakt door uw stakeholders wordt gebruikt tijdens gesprekken? Oftewel, geven stakeholders op basis van de transparant gemaakte informatie aan of ze (on)tevreden zijn? *(voorbeelden?)*

Afsluitend:

13. Wat zijn voor u knelpunten in het zijn van een transparante school?
14. Wat zijn voor u knelpunten in het organiseren van de horizontale dialoog?
15. Hoe zou de VO-raad u hierin kunnen ondersteunen?