

Masteronderzoek

# Troebele transparantie

*Betekenisgeving van de verschillende  
werkingsmechanismen van transparantie in het  
onderwijs*

*Hoe wordt er betekenis gegeven aan het begrip en de opbrengsten van 'onderwijstransparantie' door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?*

**Master Publiek Management**

Hanna van Leeuwen

3532372

Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

*Onder begeleiding van:*

Dr. Stephan Grimmelikhuijsen (eerste lezer en begeleider)

Prof. dr. Margo Trappenburg (tweede lezer)

## Voorwoord

*“ Weet wat je zegt, maar zeg niet alles wat je weet. ”*

Bovenstaand spreekwoord is treffend voor zowel de inhoud als het proces van deze scriptie. Dit onderzoek gaat immers over de betekenisgeving van transparantie in het onderwijs, waarbij de openheid van informatie centraal wordt gesteld. Met openbaring van informatie gaat echter vaak een bepaalde voorzichtigheid en terughoudendheid gepaard.

Daarnaast zijn deze woorden ook tekenend voor het schrijfproces van afgelopen maanden. Enerzijds was het soms lastig om de literatuur en resultaten betekenisvol te duiden en ‘te weten wat je zegt’. Anderzijds was het niet altijd gemakkelijk om de weg door het bos van informatie te blijven zien en de lijn in het verhaal scherp te houden en letterlijk ‘niet alles te zeggen wat je weet’.

Gelukkig stond ik er gedurende deze tocht niet alleen voor, en was Stephan er wanneer ik dreigde te verdwalen in alle informatie. Waar ik soms even niet meer zag waar de weg heen leidde, zag hij altijd weer nieuwe paden. Zijn scherpe manier van denken is gedurende het scriptieproces erg behulpzaam geweest. In alle informatie wist hij vaak interessante verbindingen of koppelingen te ontwaren. Elk feedbackmoment leverde heldere, concrete verbeterpunten op waar ik altijd goed mee aan de slag kon. Daarnaast was hij erg behulpzaam bij het benaderen van respondenten. Het meest ben ik Stephan echter dankbaar voor het enthousiasme wat hij uitdroeg, wat onbewust ook op mij werd overgedragen.

Ook wil ik Margo bedanken als tweede lezer, voor haar flexibiliteit, tijd en tussentijdse feedback. Bovendien een speciaal dankwoord aan Gert-Jan van den Berg, met wie ik af en toe kon spuien over de te volgen route. Tevens ben ik alle respondenten dankbaar voor hun medewerking, door hen kreeg het begrip ‘onderwijstransparantie’ steeds meer inkleuring. Binnen het gebouw op de Bijlhouwerstraat wil ook Marcel, Mo en John bedanken die van de USBO echt een thuis maakten.

*Veel leesplezier!*

## Samenvatting

Eind jaren negentig verscheen transparantie van onderwijs op de politieke agenda. Achter dit schijnbaar ‘transparante’ begrip lijken echter meerdere betekenissen schuil te gaan.

Dit wordt veroorzaakt door een ‘mismatch’ tussen de betekenisgeving en invulling van dit begrip door verschillende partijen. Vanuit verschillende hoeken lijkt er uiteenlopend gedacht te worden over de begripsvorming van onderwijstransparantie, alsmede over de daar uit voortvloeiende opbrengsten. Om deze verstandskloof te verkleinen, is het van belang om na te gaan hoe er door de verschillende partijen betekenis wordt gegeven aan het begrip van onderwijstransparantie.

Aan de hand van een literatuurstudie is allereerst gekeken hoe onderwijstransparantie vanuit de theorie wordt gedefinieerd: *de mate waarin publieke informatie over een school intern bruikbaar en extern beschikbaar is voor buitenstaanders, door het bieden van inzicht in de interne werking en prestaties van de betreffende school*. Vanuit de literatuur kunnen verschillende werkingsmechanismen van onderwijstransparantie worden geschetst. Ten eerste kan onderwijstransparantie dienst doen als *verantwoordingsinstrument*, vanuit een democratische verantwoordingsplicht. Daarnaast kan het ingezet worden als *conrole-instrument* door een toezichthoudend orgaan. Tevens kan transparantie gebruikt worden als *keuze-instrument*, ter ondersteuning van ouders in de schoolkeuze. Ten slotte kan het intern door scholen gebruikt worden voor verbetering van de onderwijskwaliteit, als *ontwikkelingsinstrument*.

Op grond van interviews en documenten is er vanuit een discoursanalyse gekeken hoe er door de verschillende partijen betekenis wordt gegeven aan het begrip van onderwijstransparantie. Opvallend is de rol van wantrouwen in de begripsvorming. Volgens het Ministerie van OCW is de vraag naar transparantie ontsproten vanuit wantrouwen over de onderwijskwaliteit. In het verlengde hiervan ziet ze de meerwaarde van transparantie in de verwerking van data naar ‘interessante’ informatieproducten, voor extern gebruik. Het Ministerie van OCW ziet onderwijstransparantie dus met name als *keuze-instrument*. Om dit te bevorderen, wil ze er voor zorgen zo veel mogelijk data beschikbaar te stellen en te openbaren.

De Onderwijsinspectie benoemt dit wantrouwende element in de inhoud van transparantie, in welke mate de informatie overeenkomt met de werkelijkheid. In plaats van extern gebruik, moedigt ze juist aan de informatie voor intern gebruik te benutten, voor enerzijds het waarborgen van de onderwijskwaliteit en anderzijds ter aanmoediging van scholen om deze kwaliteit te verbeteren. Transparantie doet voor de Onderwijsinspectie dus voornamelijk dienst als *controle-instrument*, maar dient ook als *ontwikkelingsinstrument* gebruikt te worden.

De VO-raad is wantrouwend over de waarde en de opbrengst van onderwijstransparantie. Net als de Onderwijsinspectie benadrukt ze dat de informatie voornamelijk gebruikt dient te worden voor de interne verbetercyclus van scholen, als *ontwikkelingsinstrument*. Daarnaast zou de transparante informatie een steviger fundament bieden om de dialoog tussen scholen en leerlingen, ouders en andere belanghebbenden te verbreden, als *verantwoordingsinstrument*.

Het is merkwaardig dat in een ogenschijnlijk ‘helder’ begrip als transparantie juist zo veel wantrouwende elementen zitten. Dit wantrouwen is in zekere zin gegroeid uit een gebrek aan transparantie tussen de partijen onderling, aangaande de inzet van onderwijstransparantie. Zo blijkt de betekenis van transparantie zelf ‘vertroebeld’.

Op grond hiervan worden een drietal aanbevelingen gedaan aan de verschillende partijen. Om de vertroebeling van transparantie te beperken, wordt aanbevolen ‘transparant te zijn over transparantie’. De partijen zouden van elkaar moeten weten hoe en waarvoor onderwijstransparantie gebruikt wordt en wat de beoogde opbrengsten zijn. Tevens wordt benoemd dat het niet problematisch is als er geen eenduidige begripsvorming en opbrengsten rondom onderwijstransparantie zijn. Het is echter wel belangrijk dat de verschillende partijen dit van elkaar weten en hier open over zijn. Ten slotte wordt aangegeven dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden in het gebruik van informatie voor verschillende doelen.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	
<b>1.1 Aanleiding</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Doelstelling en vraagstelling</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie</b>	<b>14</b>
<b>1.4 Leeswijzer</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Begripsvorming van onderwijstransparantie</b>	<b>18</b>
2.1.1 Definitie transparantie	18
2.1.2 Definitie onderwijstransparantie	19
<b>2.2 Verschillende werkingen van onderwijstransparantie</b>	<b>20</b>
<b>2.3 Opbrengsten van transparantie in het onderwijs</b>	<b>23</b>
2.3.1 Transparantie als verantwoordingsinstrument ('downwards')	23
2.3.2 Transparantie als controle-instrument ('upwards')	24
2.3.3 Transparantie als keuze-instrument ('towards')	24
2.3.4 Transparantie als ontwikkelingsinstrument ('forwards')	24
<b>2.4 Transparantie en verantwoording</b>	<b>26</b>
2.4.1 Verschillende soorten verantwoording	26
<b>2.5 Verwachtingen aan de hand van de theorie</b>	<b>30</b>
2.5.1 De verschillende partijen	30
2.5.2 Verwachte werkingsmechanismen van onderwijstransparantie	31
2.5.3 Verwachtingen over de verschillende partijen	32
<b>Methode</b>	
<b>3.1 Onderzoeksonderwerp</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Interviewmethode</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Overzicht interviews en documenten</b>	<b>36</b>
<b>3.4 Analyse</b>	<b>37</b>
<b>3.5 Betrouwbaarheid</b>	<b>40</b>
<b>3.6 Validiteit</b>	<b>40</b>
<b>Resultaten</b>	
<b>4.1 Betekenisgeving van 'onderwijstransparantie'</b>	<b>43</b>
4.1.1 Betekenisgeving vanuit het Ministerie van OCW	43
4.1.2 Betekenisgeving vanuit de Onderwijsinspectie	47
4.1.3 Betekenisgeving vanuit de VO-raad	50
4.1.4 Betekenisgeving nader beschouwd	54
4.1.5 Conclusie (deelvraag 2)	56
<b>4.2 Opbrengsten van onderwijstransparantie</b>	<b>59</b>
4.2.1 Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens het Ministerie van OCW	59
4.2.2 Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens de Onderwijsinspectie	64
4.2.3 Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens de VO-raad	67
4.2.4 Opbrengsten van onderwijstransparantie nader beschouwd	71
4.2.5 - Conclusie (deelvraag 3)	73

<b>4.3</b>	<b>Verband tussen betekenisgeving en opbrengst</b>	<b>76</b>
4.3.1	Verband tussen betekenisgeving en opbrengst van het Ministerie van OCW	76
4.3.2	Verband tussen betekenisgeving en opbrengst van de Onderwijsinspectie	77
4.3.3	Verband tussen betekenisgeving en opbrengst van de VO-raad	78
4.3.4	Conclusie (deelvraag 4)	79
	<b>Conclusie en discussie</b>	
<b>5.1</b>	<b>Conclusie</b>	<b>82</b>
5.1.1	Betekenisgeving omtrent het begrip en de opbrengsten van onderwijstransparantie	82
5.1.2	De werking van onderwijstransparantie kent verschillende mechanismen	83
<b>5.2</b>	<b>Theoretische reflectie</b>	<b>85</b>
5.2.1	De rol van ‘informatie’ in het begrip van onderwijstransparantie	85
5.2.2	Verwachtingen over de begripsvorming en opbrengsten achteraf beschouwd	87
5.2.3	Het verplichte element in transparantie als verantwoordingsinstrument	88
5.2.4	De politieke geladenheid van onderwijstransparantie	89
<b>5.3</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>90</b>
<b>5.4</b>	<b>Beperkingen en vervolgonderzoek</b>	<b>92</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>91</b>





# 1

Inleiding

## 1.1 Aanleiding

---

*“ Transparantie is eigenlijk een begrip dat zo veel kan betekenen, dat het eigenlijk niets betekent. ”*

---

**Citaat uit een interview met een beleidsadviseur van de VO-raad**

---

Met bovenstaand citaat wordt de kern van dit onderzoek eigenlijk in één zin ingeluid. De afgelopen jaren is transparantie steeds meer punt van bespreking geworden binnen de publieke sector (o.a. Grimmelikhuijsen, 2012; Scholtes, 2012; Meijer, 2013). Steeds vaker wordt het het begrip transparantie ingezet als ‘toverwoord’ (De Moor-van Vugt, 2001), als een ‘wondermiddel’ voor het bewerkstelligen van ‘good governance’ (Hood en Heald, 2006). Waar transparantie vóór 1995 nog zelden als concept gehanteerd werd, is het vanaf 2000 een veelgebruikt begrip geworden binnen het publieke bestuur (Scholtes, 2012: 6).

Eind jaren negentig verscheen transparantie van onderwijs op de politieke agenda, nadat het dagblad Trouw verzocht om openbaarheid van informatie over schoolprestaties, welke eerder enkel in handen van de Onderwijsinspectie was. Na inwilliging van dit WOB-verzoek (Wet Openbaarheid van Bestuur), werden de schoolprestaties aan de hand van ranglijsten door de Trouw gepubliceerd. Hiermee werd tevens de politieke aandacht voor onderwijskwaliteit aangewakkerd, waardoor het debat over onderwijskwaliteit nu ook politieke inkleuring kreeg.

Achter dit schijnbaar ‘transparante’ begrip lijken echter meerdere betekenissen schuil te gaan. Dit wordt veroorzaakt door een ‘mismatch’ tussen de betekenisgeving en invulling van dit begrip door verschillende partijen (o.a. Janssens, 2005: 42, Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004). Vanuit verschillende hoeken lijkt er uiteenlopend gedacht te worden over de begripsvorming van onderwijstransparantie, alsmede de daar uit voortvloeiende opbrengsten. Het begrip is inmiddels steeds breder geworden en kent dusdanig veel betekenissen, dat het paradoxaal in betekenis lijkt in te krimpen. Het eerst sterk gepolariseerde ‘zwart-wit’-debat rondom transparantie in het onderwijs, lijkt uiteindelijk toch gekleurerd dan aanvankelijk gedacht. Zoals uit onderstaand citaat blijkt, lijkt vrijwel iedereen tegenwoordig ‘voor’ transparantie te zijn, het is echter de vraag hoe er invulling wordt gegeven aan dit begrip en hoe het wordt ingezet binnen het onderwijs.

*“ Je bent totaal ongeloofwaardig in een debat als je ‘tegen’ transparantie bent, dat bestaat niet. Je bent per definitie ‘voor’ transparantie, alleen dat zegt helemaal niets. ”*

---

**Citaat uit een interview met een beleidsadviseur van de VO-raad**

---

Ondanks de recente aandacht voor transparantie, is het geenszins een nieuw begrip. Zo sprak Bentham eind 18e eeuw al over overheidstransparantie: ‘secrecy, being an instrument of conspiracy, ought never to be the system of regular government (in Hood, 2006: 9). Ook Rousseau beaamde de openheid van de overheid en zag de ondoorzichtigheid van de overheid als een groot kwaad (Hood, 2006).

Deze toegenomen aandacht voor transparantie in de publieke sector de afgelopen jaren is in grote mate aangewakkerd door de beweging van New Public Management (NPM), waarmee de overheid meer verantwoordelijk werd gesteld voor haar optreden (o.a. Hood, 1991; Christensen en Laegreid, 2011; Blomgren en Sahlin, 2007; Pollitt en Bouckaert, 2004). Het New Public Management zou de publieke sector effectiever en efficiënter moeten laten werken, de overheid en haar uitvoeringsorganen meer klantgericht laten werken, de overheidsuitgaven moeten verkleinen en de verantwoordingsplicht moeten vergroten (Blomgren en Sahlin, 2007). De overheid zou op deze manier meer ‘businesslike’ moeten gaan werken, waarbij bovengenoemde beginselen uit de private sector overgenomen werden (Kolthoff, 2007). Met name transparantie van kwantificeerbare outputindicatoren werd benadrukt binnen de stroming van het New Public Management (Grimmelikhuijsen, 2012). Deze wens om kwantificatie van publieke prestaties wordt onderstreept door Van de Walle en Roberts (2008: 211) die menen dat we in ‘het tijdperk van gekwantificeerde prestaties’ leven. Uit dit verlangen voor gekwantificeerde prestaties ontsproot zich de vraag om transparantie in de publieke sector, en zo ook in de onderwijssector (OECD, 2013: 588):

---

*“ There has been a general shift among OECD countries for public management to not only focus on financial inputs and processes (e.g. how inputs are transformed into goods and services), but also increasingly on outputs (number of children taught) and outcomes (what these children have learned) ”*

---

**Citaat uit een onderwijsrapport van de OECD (2013: 588)**

Als tegenbeweging aan deze kwantificering van data en publicatie van cijfermatige ranglijsten, werd vanuit de VO-raad in 2008 ‘Vensters VO’ opgericht (inmiddels ‘*scholenopdekaart*’); een website waar alle cijfermatige informatie over prestaties van scholen in het voortgezet onderwijs verzameld en inzichtelijk wordt gemaakt in één systeem (website Vensters VO, 2016). Deze website is echter niet zozeer opgezet om de schoolkeuze te vergemakkelijken, maar meer voor

intern gebruik ten behoeve van onderwijsontwikkeling en om het eigenaarschap van het debat over onderwijskwaliteit bij de scholen te houden:

---

*“ Politici, journalisten, mensen op straat, vrijwel iedereen heeft een mening over onderwijs. Er zijn oordelen en vooroordelen. Met als gevolg vaak ongenueanceerde en onvolledige verhalen waar scholen last van kunnen hebben. De regie van het maatschappelijke debat over de kwaliteit van het onderwijs hoort bij de schoolbesturen en scholen liggen, vinden de PO-Raad en VO-raad. Vensters is daarin een instrument. ”*

---

**Website Vensters (2016) ([www.vensters.nl](http://www.vensters.nl))**

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sander Dekker, schrijft echter aan deze zelfde website een heel andere waarde toe: volgens hem kan *scholenopdekaart* bijdragen aan “een gericht keuzeproses door gegevens over verschillende scholen overzichtelijk te presenteren” (Kamerbrief over transparantie in het onderwijs, 26 oktober 2015). Dit lijkt te contrasteren met de gedachte van waar uit de VO-raad de website ooit heeft opgezet.

Hieruit blijkt dat het voor de verschillende partijen, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Onderwijsinspectie en de VO-raad, nog onduidelijk is wat deze ‘onderwijstransparantie’ precies inhoudt, hoe het betekenisvol kan worden ingezet en wat het eventueel op kan brengen.

Zo lijken er dus meerdere betekenissen schuil te gaan achter het beladen begrip van transparantie in onderwijscontext. Dit heeft uiteindelijk het vertrekpunt gevormd voor dit onderzoek, waarbij de verschillende discoursen van verschillende partijen omtrent onderwijstransparantie uiteen zullen worden gezet. Hoe wordt er gedacht over de betekenis en de opbrengsten van het begrip ‘onderwijstransparantie’ door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad? Hoe transparant is het begrip onderwijstransparantie eigenlijk?

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen hoe er door verschillende partijen (Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad) gedacht wordt over de betekenis en de opbrengsten van het begrip ‘onderwijstransparantie’. Dit resulteert in de volgende onderzoeksvraag:

### Onderzoeksvraag

*Hoe wordt er betekenis gegeven aan het begrip en de opbrengsten van ‘onderwijstransparantie’ door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?*

### Deelvraag 1 (theoretisch)

*Hoe wordt er in de literatuur betekenis gegeven aan het begrip ‘onderwijstransparantie’?*

In deelvraag 1 wordt een algemeen begrip gevormd van transparantie en transparantie in het onderwijs en hoe dit vorm gegeven wordt binnen het voortgezet onderwijs. Aan de hand van de literatuur wordt allereerst een begrip van ‘onderwijstransparantie’ gevormd (2.1). Vervolgens worden de verschillende werkingen (2.2) en de hier aan gekoppelde opbrengsten (2.3) besproken.

### Deelvraag 2 (empirisch)

*Hoe wordt er betekenis gegeven aan het begrip ‘onderwijstransparantie’ door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?*

In 4.1 wordt beschreven hoe er door de verschillende partijen gedacht wordt over het begrip ‘onderwijstransparantie’. Eerst wordt er per groep bekeken wat er onder het begrip wordt verstaan, vervolgens wordt het geheel beschouwd met inachtneming de mening en gedachten van de groep experts en worden de opvattingen van de groepen onderling vergeleken, waarna een conclusie wordt gevormd.

### Deelvraag 3 (empirisch)

*Hoe wordt er gedacht over de opbrengsten van onderwijstransparantie door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?*

In 4.2 wordt uiteengezet hoe er door de verschillende partijen gedacht wordt over de opbrengsten van transparantie in het onderwijs. Nadat dit per groep bekeken wordt, wordt het geheel beschouwd en wordt er afgesloten met een conclusie.

#### **Deelvraag 4 (empirisch)**

*In hoeverre is er een verband tussen de betekenisgeving en de genoemde opbrengst van onderwijstransparantie?*

Vervolgens worden in 4.3 de deelvragen over de betekenisgeving en de opbrengsten van onderwijstransparantie samen genomen en wordt er gekeken in hoeverre er sprake is van een verband tussen deze twee.

### **1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

De laatste jaren is transparantie binnen de publieke sector steeds hoger op de politieke agenda gekomen (o.a. Grimmelikhuijsen, 2012; Scholtes, 2012; Meijer, 2013). In 1997 deed transparantie haar intrede in de onderwijswereld, aangewakkerd door het WOB-verzoek van de Trouw, waarmee gegevens over schoolprestaties publiek eigendom werden. Destijds was het een relatief nieuw begrip, maar ook nu, bijna twintig jaar later, blijkt er nog steeds op verschillende manieren invulling aan te worden gegeven. Dit blijkt ook omtrent de website *scholenopdekaart*, waarbij de inzet van deze transparantie informatie onbestemd lijkt te zijn. Volgens de kamerbrief van Sander Dekker (26 oktober 2016) doet deze website voornamelijk dienst als keuzemiddel voor ouders bij het kiezen van een school. De VO-raad riep deze website echter oorspronkelijk in het leven om het eigenaarschap van het debat over onderwijskwaliteit meer bij de scholen te leggen (Vensters, 2016). Alle partijen, waaronder ook de Onderwijsinspectie, spreken over transparantie in het onderwijs, maar daarbij is het interessant na te gaan wat zij hier dan onder verstaan. Zoals hier voor al bleek kan je haast niet meer ‘tegen’ transparantie zijn, maar wat betekent het dan als je ‘voor’ transparantie bent?

Hoewel transparantie volgens het Ministerie van OCW verbetering van de onderwijskwaliteit tot gevolg kan hebben (Kamerbrief over transparantie in het onderwijs, 26 oktober 2015), wordt een direct verband tussen transparantie en onderwijsontwikkeling door de Onderwijsinspectie in twijfel getrokken (Onderwijsinspectie, 2015). Ook hieruit blijkt dat er sprake is van onenigheid over de betekenisgeving omtrent onderwijstransparantie, wat het interessant maakt om te onderzoeken hoe verschillende partijen in onderwijscontext tegen dit begrip en de daar aan gekoppelde opbrengsten kijken.

Er is al breed onderzoek gedaan naar de manier waarop publieke prestaties meetbaar en inzichtelijk worden gemaakt door het gebruik van transparantie (o.a. Grimmelikhuijsen, 2012; Bovens en Schillemans, 2009; Blomgren en Sahlin, 2007; de Bruyn, 2007; Ehren, 2006;

Janssens, 2005). Dit onderzoek richt zich echter op de inzichtelijkheid van het begrip ‘transparantie’ zelf. Achter dit ogenschijnlijk heldere begrip lijken uiteenlopende betekenissen schuil te gaan. In de literatuur wordt meermaals gesproken over een ‘mismatch’ tussen de preferenties en normen van ouders, scholen, de Onderwijsinspectie en het Ministerie van OCW (o.a. Janssens, 2005: 42, Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004). Deze mismatch komt tot stand door perspectiefverschillen waardoor deze verschillende groepen op verschillende manieren betekenis geven aan onderwijskwaliteit en onderwijstransparantie. Om deze verstandskloof te verkleinen, is het van belang om na te gaan hoe er door de verschillende partijen betekenis wordt gegeven aan het begrip van onderwijstransparantie.

Ten slotte is het volgens staatssecretaris Dekker momenteel ‘hét moment’ om transparantie stevig op de kaart te zetten (Kamerbrief, 26 oktober 2016). Hiervoor is het echter wel van belang dat de verschillende partijen in de onderwijswereld het hier over hetzelfde hebben. Dus wellicht is dit ‘hét moment’ om het begrip van transparantie in het onderwijs bloot te leggen.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe er vanuit de literatuur betekenis gegeven wordt aan het begrip van transparantie in het onderwijs en worden er een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten transparantie. Allereerst wordt de begripsvorming van transparantie uiteengezet, waarna de focus wordt verlegd naar transparantie in het onderwijs. Vervolgens wordt het begrip ‘verantwoording’, sterk verweven met het begrip ‘transparantie’, kort uitgelicht. In 2.3 worden ten slotte verwachtingen opgesteld over hoe de verschillende partijen (het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie en de VO-raad) invulling zullen geven aan transparantie in het onderwijs.

Hoofdstuk 3 omvat de methode en onderzoeks aanpak. Hier wordt de aanpak rondom de interviews en de documenten besproken en de analyse toegelicht.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten uit de interviews en documenten behandeld. Eerst wordt de betekenisgeving rondom onderwijstransparantie besproken (4.1), vervolgens de daar aan verbonden opbrengsten (4.2) en ten slotte wordt gekeken in hoeverre er sprake is van een verband tussen de betekenisgeving en de genoemde opbrengsten (4.3).

In hoofdstuk 5 wordt een eindconclusie gevormd (5.1). Tevens wordt er teruggekomen op de theorie, welke tegenover de bevindingen uit de interviews en documenten wordt uitgelicht (5.2). Bovendien worden er in dit eindhoofdstuk enige aanbevelingen gevormd (5.3).





# 2

Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal het begrip ‘transparantie’ worden uitgelicht, waarbij wordt gekeken hoe er vanuit de literatuur betekenis wordt gegeven aan het begrip en de opbrengsten van transparantie in het onderwijs. In 2.1 zal uit verschillende begripsvormingen tot een definitie van onderwijstransparantie worden gekomen. In 2.2 worden vervolgens verschillende werkingsmechanismen van transparantie in het onderwijs behandeld. In 2.3 wordt het begrip verantwoording kort uiteengezet, aangezien dit nauw verweven is met het begrip van transparantie. In 2.4 worden ten slotte aan de hand van de theorie verwachtingen opgesteld over de houding van de verschillende partijen (het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie en de VO-raad) wat betreft betekenisgeving en opbrengsten van onderwijstransparantie.

## 2.1 Begripsvorming van onderwijstransparantie

### 2.1.1 – Definitie transparantie

Transparantie is een meervoudig begrip waar in eerste instantie geen eenduidige beschrijving van kan worden gegeven. Het woord kent haar oorsprong in het Latijn, van het samengevoegde werkwoord ‘trans’-’parere’ (transparere) wat letterlijk ‘doorschijnen’ betekent, een term die in verscheidene begripsomschrijvingen terug kan worden gevonden. Volgens Scholtes is transparantie een ‘lenig begrip’, “dat zich gemakkelijk laat gebruiken in diverse contexten en voor allerhande functies” (2012: 5). Zo spreekt Den Boer (1998: 105) over “de mogelijkheid om duidelijk door de ramen van een institutie te kunnen kijken”. Meijer gaat verder op dit idee van transparantie; dat er zich achter gordijnen bepaalde processen afspelen die na het wegschuiven van de gordijnen duidelijk zichtbaar worden en onderzocht kunnen worden (2012: 4). Dit sluit aan bij Moser (2001: 3 in Meijer, 2012: 4) die transparantie beschrijft als ‘*to open up the working procedures not immediately visible to those not directly involved in order to demonstrate the good working of an institution*’. In het laatste deel van deze begripsomschrijving van Moser klinkt ook een bepaalde beoordelende factor van transparantie. Zodra de gordijnen weg worden geschoven, openbaren zich processen en kan de werking al dan niet als goed beoordeeld worden. Meijer, Grimmelikhuijsen en Brandsma (2009: 207) zien deze beoordelende factor niet als een bindend element in hun begrip van transparantie, specifiek gericht op de publieke sector, wat zij definiëren als ‘de *mogelijkheid* om informatie te krijgen over gedrag, besluitvorming, beleid en prestaties van bestuurders, politici, ambtenaren en publieke organisaties’. Scholen zouden dus transparant kunnen zijn, ook al wordt de openbare informatie niet gebruikt of ingezet. Grimmelikhuijsen (2012: 55) neemt deze ‘mogelijkheid’ in zijn

begripsomschrijving mee door transparantie te beschrijven als *'the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organisation'*. De beschikbaarheid van informatie over een organisatie of actor geeft externe actoren de mogelijkheid tot inzicht in de interne werking of prestaties van de betreffende organisatie.

Deze definitie ligt in het verlengde van de definitie van Florini (2007: 5 in Grimmelikhuijsen, 2012) die transparantie beschrijft als *'the degree to which information is available to outsiders that enables them to have informed voice in decisions and/or to assess the decisions made by outsiders'*. Florini benoemt door zijn woordkeuze van *'the degree to which'* de gelaagdheid van het transparantiebegrip en maakt zo duidelijk dat het niet een 'zwart-witbegrip' betreft. Er is moeilijk te duiden of scholen pertinent 'wel' of 'niet' transparant zijn, makkelijker is vast te stellen in welke *mate* er sprake is van transparantie.

Uit bovenstaande begripsomschrijvingen kan de volgende definitie van transparantie in de publieke sector worden afgeleid:

*de mate waarin informatie over een publieke organisatie beschikbaar is voor buitenstaanders, wat hen inzicht geeft in de interne werking en prestaties van de betreffende organisatie.*

### **2.1.2 – Definitie onderwijstransparantie**

Om bij een definitie van onderwijstransparantie te komen, leggen we de hierboven gevormde definitie van transparantie tegen de achtergrond van onderwijs.

Allereerst gaat het bij onderwijstransparantie expliciet over scholen en kan 'publieke organisatie' in de definitie dus vervangen worden door 'school'. In dit onderzoek staat 'school' doorgaans voor een school in het voortgezet onderwijs.

Daarnaast kent onderwijstransparantie zowel een interne als een externe insteek, zie hierover meer in 2.2.1. Hoewel het vaak wordt ingezet als middel *voor* externe partijen, blijkt het met name gebruikt te worden *door* interne partijen (Janssens, 2005, 2011: 61; Ehren, 2006; Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004). Dit zou op de volgende manier in de definitie van onderwijstransparantie opgenomen kunnen worden:

*de mate waarin publieke informatie over een school intern bruikbaar en extern beschikbaar is voor buitenstaanders, door het bieden van inzicht in de interne werking en prestaties van de betreffende school.*

## 2.2 Verschillende werkingen van onderwijstransparantie

Er lijkt een tekenend verschil te zijn tussen *voor* wie scholen transparant zijn en *door* wie transparantie het meest en best gebruikt wordt. In de literatuur lijkt er overeenstemming over het belangrijkste doel van het publiek maken van schoolprestaties: externe partijen in staat stellen inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs dat een school biedt (Janssens, 2005, 2011: 61; Ehren, 2006; Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004). Over de werking van onderwijstransparantie lopen de ideeën echter uiteen.

De Bruyn (2007) maakt een onderscheid tussen externe en interne transparantie, waarbij externe transparantie bijdraagt aan de verantwoordingsfunctie vanuit publieke instellingen naar de burgers toe en interne transparantie over het interne inzicht in de organisatieprocessen en -prestaties. Pas wanneer de prestaties helder en zichtbaar zijn ten aanzien van de gestelde doelen, krijgt de organisatie inzicht hoe zij zich zou kunnen verbeteren ten opzichte van eerdere prestaties. Interne transparantie kan scholen informatie over hun eigen functioneren verschaffen waardoor de kwaliteit van het onderwijs verbeterd kan worden (Van Petegem e.a., 2005: 47). Deze interne transparantie kan worden gezien als een beweging *'forwards'*; transparantie kan als **ontwikkelingsinstrument** bijdragen aan kwaliteitsverbetering en -ontwikkeling van scholen, en daarmee tot een algehele onderwijsontwikkeling.

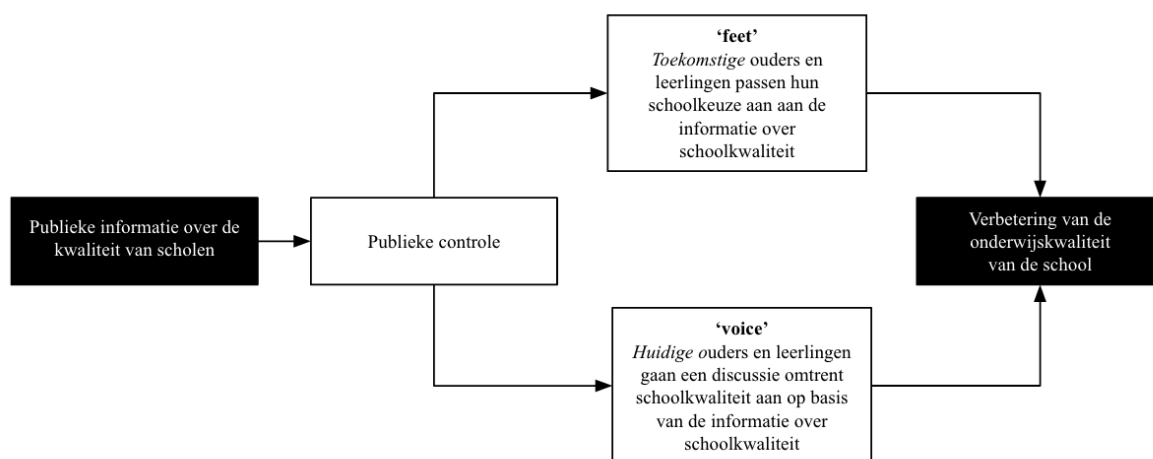
Heald (2006) benoemt daarnaast binnen *externe transparantie* een onderscheid tussen *'upwards transparency'* en *'downwards transparency'*. *'Upwards transparency'* past bij de 'principal-agent'-theorie (Zeckhauser & Pratt, 1985 in Moore, 2015) waarbij de doelstellingen van de 'principal' (de toezichthouder) gezien worden als wettelijk, moralistisch en praktisch dwingend. De 'agent' (de onder toezicht gestelde) handelt om de doelstellingen van de 'principal' te vervullen. De scholen kunnen als 'agent' worden gezien waarbij de de Onderwijsinspectie als 'principal' optreedt en inzicht heeft in de processen en prestaties van scholen. Op deze manier wordt onderwijstransparantie ingezet als **controle-instrument**, wat de 'principal' (de Onderwijsinspectie) inzicht verschaft in het handelen van de 'agent' (scholen). Van *'downwards transparency'* is volgens Heald sprake *"when the 'ruled' can observe the conduct, behaviour and/or 'results' of their 'rulers'"* (2006: 29). Deze vorm van transparantie hangt samen met de democratische verantwoordingsplicht scholen als publieke organisatie, waarbij transparantie wordt ingezet als **verantwoordingsinstrument**.

Tevens kunnen scholen transparant zijn tegenover de dienst afnemende 'klant': de ouders en leerlingen (Blomngren en Sahlin, 2007; van Petegem e.a., 2005). In dit geval wordt

transparantie ingezet als *keuze-instrument*, ter ondersteuning van de schoolkeuze. Dit zou als ‘*towards transparantie*’ zou kunnen worden getypeerd, richting, ofwel *towards*, de klant (van Leeuwen, 2016: eigen begripsvorming). Binnen deze groep kan een onderscheid gemaakt worden tussen toekomstige ouders en leerlingen en huidige ouders en leerlingen. Voor ouders van *toekomstige* leerlingen kan transparantie worden ingezet ter ondersteuning in het maken van een goed gefundeerde schoolkeuze (Blomgren en Sahlin, 2007).

Het verstrekken van informatie over de onderwijskwaliteit naar ouders van *huidige* leerlingen zou daarnaast kunnen leiden tot betrokkenheid van ouders, en leerlingen, in het kwaliteitsbeleid van scholen en daarmee indirect een drijfkracht kunnen zijn voor het verbeteren van de onderwijsprestaties (Janssen, 2011; de Wolf & Janssen, 2005).

Volgens Hirschman (1970 in Meijer, 2004) heeft het publiek, in dit geval de (ouders van) leerlingen, een zekere invloed op schoolkwaliteit door ‘their feet’ en ‘their voice’. Wanneer een school slecht presteert, zullen enerzijds ouders van *toekomstige* leerlingen hun schoolkeuze aanpassen, waardoor het aantal aanmeldingen zal teruglopen (‘feet’). Anderzijds zal er sprake zijn van kritiek en klachten vanuit *huidige* leerlingen en ouders (‘voice’), wat discussies omtrent de schoolkwaliteit oproept. Volgens Meijer (2004) kan dit door scholen herkend worden als signalen en zo aanzetten tot de verbetering van kwaliteit. Figuur 2.1 illustreert hoe de betrokkenheid van, zowel toekomstige als huidige, ouders en leerlingen zo op twee manieren zou kunnen leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit van een school:



**Figuur 2.1**

*Causaal model van onderwijstransparantie, gebaseerd op Janssen (2005); Ehren (2006); Meijer (2004), Hirschman (1970 in Meijer, 2004).*

Uit onderzoek blijkt echter dat scholen niet snel geneigd zijn om kritiek van ouders te gebruiken voor schoolverbetering (Janssen, 2005; Ehren, 2006). Scholen zijn daarentegen wel gevoeliger voor leerlingaantallen, en de daaraan gebonden financiering, en kunnen omwille van het aantrekken van meer leerlingen hun kwaliteit verbeteren (de Wolf & Janssens, 2005; Van Petegem, 2005). Op deze manier zou transparantie *als keuze-instrument* indirect kunnen leiden tot een onderwijsontwikkeling door verbetering van de onderwijskwaliteit.

Daarnaast maakt Meijer (2007) uit onderzoeken naar de impact van transparantie in het onderwijs echter op dat leraren en schoolhoofden de grootste gebruikers zijn van de publieke informatie over schoolkwaliteit, en dus niet externe partijen, zoals ouders. Hieruit blijkt dat transparantie in het onderwijs *voor* extern gebruik in wordt gezet, maar vervolgens het meest *door* interne actoren gebruikt wordt.

Dit kan te maken hebben met de ‘mismatch’ waar in de literatuur meermaals over gesproken wordt: een mismatch tussen de preferenties en normen van ouders, de school, de Onderwijsinspectie en het Ministerie van OCW op het gebied van transparantie over de onderwijskwaliteit van scholen (o.a. Janssens, 2005: 42, Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004). Deze mismatch komt tot stand door perspectiefverschillen over wat deze verschillende groepen onder onderwijskwaliteit verstaan. Waar ouders meer behoefte hebben aan ‘zachte’ kwaliteitskenmerken, zoals veiligheid, schoolklimaat, ligt de nadruk in de gepubliceerde documenten juist op de ‘harde’ kenmerken, zoals de kwaliteit van het onderwijsproces en leerresultaten (Janssens, 2005).

De verschillende werkingen van onderwijstransparantie zijn samenvattend in onderstaande tabel uiteengezet:

Werking van onderwijstransparantie	Doelgroep	Richting van onderwijstransparantie
<b>Verantwoordings-instrument</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgers (als kiezers)</li> <li>- Ouders van <i>huidige</i> leerlingen</li> <li>- Media</li> <li>- Parlement</li> <li>- Ministerie van OCW</li> </ul>	Downwards
<b>Controle-instrument</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderwijsinspectie</li> </ul>	Upwards
<b>Keuze-instrument</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouders van <i>toekomstige</i> leerlingen</li> </ul>	Towards
<b>Ontwikkelingsinstrument</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Scholen</li> <li>- VO-Raad</li> </ul>	Forwards

**Tabel 2.1**

*Verschillende soorten onderwijstransparantie, gebaseerd op Heald, 2006;*

*Grimmelikhuijsen en Meijer, 2014; de Bruyn, 2007 en Meijer, 2012.*

## 2.3 Opbrengsten van transparantie in het onderwijs

In het onderzoek omtrent de betekenisgeving van het begrip transparantie, kan de vraag *waarom* publieke organisaties transparant zijn bepalend zijn. Grimmelikhuijsen (2012) ziet twee relevanties in transparantie. Enerzijds kan transparantie gezien worden als een intrinsieke waarde van het democratische overheidssysteem, als ‘*value: a right to know*’ (Grimmelikhuijsen, 2012: 52). Burgers (als ‘kiezers’), en met name (huidige) ouders en scholieren (als ‘klanten’), hebben ‘recht’ op inzicht in schoolprocessen en -prestaties. Anderzijds kan transparantie worden beschouwd als een instrument om verschillende beleidsdoelen te bereiken. Transparantie kan binnen de onderwijscontext als **verantwoordingsinstrument** worden ingezet (‘downwards’), als middel van publieke verantwoording richting de burgers, als **controle-instrument** tegenover een hiërarchisch bovengeslikte (‘upwards’), als **keuze-instrument**, ter ondersteuning van schoolkeuze (‘towards’) en als **ontwikkelingsinstrument** voor schoolverbetering en onderwijsontwikkeling (‘forwards’) (van Leeuwen, 2016: eigen begripsvorming). Hieronder zullen de verschillende opbrengsten per instrument beschreven worden.

### 2.3.1 - Transparantie als verantwoordingsinstrument (‘downwards’)

Grimmelikhuijsen (2012) noemt verschillende doelen waar transparantie aan kan bijdragen als *verantwoordingsinstrument* (‘downwards’): het verhogen van het vertrouwen van de burger, als een belangrijke troef van goed bestuur (‘good governance’), het verminderen en tegengaan van corruptie en het verbeteren van de verantwoording richting de burgers. Zo kunnen burgers door transparantie in het onderwijs enig inzicht krijgen wat er met overheidsgeld gebeurt binnen de scholen (Janssen, 2011; Dudok, 2004; de Wolf & Janssens, 2005; Van Petegem et al., 2005). Hierdoor kan het vertrouwen van *huidige* ouders en leerlingen worden verhoogd. ‘Good governance’ wordt door Lewis en Pettersson (2009: 3) vertaald naar de onderwijscontext: “*Good governance in education systems promotes effective delivery of education services. Critical are appropriate standards, incentives, information, and accountability, which induce high performance from public providers*”. Een gebrek aan deze standaarden, informatie, prikkels (‘incentives’) en verantwoording kan niet alleen leiden tot een verslechtering van de onderwijsprestaties maar ook tot corruptie. Corruptie zou in onderwijscontext vertaald kunnen worden naar onderwijsfraude (Kaufmann, Kraay en Mastruzzi, 2007). Door transparantie en openheid zou dit kunnen worden tegen gegaan.

Wanneer onderwijstransparantie als verantwoordingsinstrument wordt ingezet, komt het tegemoet aan de behoefte van burgers die als het ware een ‘right to know’ hebben over het

handelen en prestaties van overheidsorganisaties (Grimmelikhuijsen, 2012). Deze groep ‘burgers’ kan binnen de onderwijscontext in vijf subgroepen worden verdeeld. Allereerst de burgers, als kiezers, waar scholen als overheidsorgaan democratische verantwoording aan ‘schuldig’ zijn (Bovens, 2004). Daarnaast kunnen de huidige leerlingen, en met name hun ouders, worden genoemd. In deze optiek bieden de scholen verantwoording aan ouders en leerlingen als ‘klanten’ van hun dienstverlening. De media kunnen hierbij letterlijk als ‘medium’ fungeren. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de ranglijsten van de Trouw en de Elsevierrankings, waarin de onderwijsresultaten van scholen vergeleken worden. Waar de media als ‘passief’, ontvangend medium fungeren tussen scholen en burgers en ouders en leerlingen, fungeert het parlement (voornamelijk de Tweede Kamer) wat betreft onderwijstransparantie als actief, volksvertegenwoordigend medium. Ook het Ministerie van OCW kan ten slotte als volksvertegenwoordigend orgaan worden aangehaald (hierover uitgebreider in 2.5).

### **2.3.2 - Transparantie als controle-instrument (‘upwards’)**

Gezien het feit dat scholen publiek gefinancierd worden, draagt transparantie een belangrijke verantwoordingsfunctie in zich, over de effectieve en efficiënte besteding van de publieke gelden (Janssen, 2011; Dudok, 2004; de Wolf & Janssens, 2005; Van Petegem et al., 2005). Daardoor kan verantwoording, en daarmee transparantie, opgelegd worden door een hiërarchisch bovengeschiedt publiek orgaan (Bovens en Schillemans, 2009) en zo dienst doen als controle-instrument (‘upwards’). Scholen zijn verplicht gesteld transparant te zijn aan de Onderwijsinspectie, waarover meer in 2.5.

### **2.3.3 - Transparantie als keuze-instrument (‘towards’)**

Daarnaast kan de functie van transparantie in het onderwijs faciliterend, informerend van aard zijn, in het ondersteunen van ouders van *toekomstige* leerlingen in een goed gefundeerde schoolkeuze (Dudok, 2004; Janssens, 2011; de Wolf & Janssens, 2005; Ehren, 2006 en Van Petegem et al., 2005). Hierbij gaat het dus voornamelijk over de informatieverstrekking naar ouders van *toekomstige* leerlingen.

### **2.3.4 - Transparantie als ontwikkelingsinstrument (‘forwards’)**

Uit de drie hier boven beschreven instrumenten, valt te bepalen dat transparantie een middel is voor externe partijen om inzicht te krijgen in de onderwijskwaliteit van scholen. De publicatie van schoolprestaties en -beleid kan scholen zelf echter ook voorzien van informatie ten behoeve



van kwaliteitsverbetering (Dudok, 2004: 2) en zo dus op intern gebruik gericht zijn. Op deze manier kunnen scholen profiteren van onderwijstransparantie door een beter inzicht in hun eigen prestaties waardoor ze hun onderwijskwaliteit kunnen verbeteren (Van Petegem et al., 2005). Tevens bespreken de Wolf & Janssens (2005) de mogelijkheid die onderwijstransparantie scholen biedt voor onderling 'benchmarken' tussen verschillende scholen, waarbij scholen van elkaar kunnen leren en inzicht geef op welke gebieden ze vergeleken met andere scholen uitblinken of juist achterlopen.

In het kader van transparantie als ontwikkelingsinstrument treden twee partijen naar de voorgrond als doelgroep. Enerzijds de scholen, waarbij de transparantie dan niet extern gericht is maar bedoeld is voor intern gebruik door de scholen zelf. Anderzijds kan hier de belangenbehartiger van scholen in het voortgezet onderwijs worden aangehaald, de VO-raad (hierover meer in 2.5).

## 2.4 Transparantie en verantwoording

In deze paragraaf worden verschillen vormen van verantwoording onderscheiden, welke in verband worden gebracht met de verschillende werkingen van onderwijstransparantie, wat aan het einde in een tabel uiteengezet wordt (tabel 2.2).

### 2.4.1 – Verschillende soorten verantwoording

Het begrip transparantie kent een nauwe verwantschap met het begrip ‘verantwoording’, aangezien beide gaan over de openheid in handelen van een actor, of organisatie, tegenover zijn omgeving. Transparantie kan in zekere zin gezien worden als middel om verantwoording af te leggen (Meijer e.a., 2009).

Net als bij transparantie ontstaat er bij verantwoording de vraag aan *wie* men, in dit geval aan wie de school, verantwoording aflegt. Voor beide komt dit nagenoeg op hetzelfde neer, aangezien de verschillende fora waartegenover men verantwoording aflegt, dezelfde fora zijn waartegenover men transparant is. Bovens (2004: 6) noemt in dit verband het ‘probleem van de vele ogen’: een school is verantwoording schuldig aan een reeks van verschillende fora die daarbij daarbij verschillende normen hanteren. Hij onderscheidt daarbij ten minste vijf verschillende soorten fora, en daarmee vijf samenhangende soorten van publieke verantwoording: politieke verantwoording, juridische verantwoording, administratieve verantwoording, professionele verantwoording en maatschappelijke verantwoording. Juridische verantwoording (verantwoording aan en bemiddeling door de bestuursrechter) kan hier buiten beschouwing worden gelaten omdat dit geen betrekking heeft op onderwijstransparantie. De andere vier vormen worden hieronder beschreven.

#### Politieke verantwoording

**Politieke verantwoording** kan worden beschouwd als publieke verantwoording in de zuiverste vorm, een school is verantwoording over haar prestaties schuldig aan volksvertegenwoordigers, kiezers (burgers), politieke partijen en media (Bovens, 2004). Deze ‘schuld’ komt voort uit het feit dat scholen publiek gefinancierd worden. Deze vorm van verantwoording rijmt met de inzet van onderwijstransparantie als *verantwoordingsinstrument* (‘downwards’).

Naast de verschillende soorten verantwoording wordt er een onderscheid gemaakt in de ‘richting’ van verantwoording. Bovens en Schillemans (2009) onderscheiden drie richtingen: verticale, horizontale en diagonale verantwoording. Men spreekt van *verticale verantwoording*

wanneer het forum de formele macht heeft over de actor en zo een bepaalde mate van verantwoording af kan dwingen. Bij de hierboven genoemde politieke verantwoording is hier in zekere mate sprake van: scholen zijn verplicht verantwoording schuldig aan het Ministerie van Onderwijs en het parlement (als twee volksvertegenwoordigende organen).

### Administratieve verantwoording

Daarnaast kan er worden gesproken van **administratieve verantwoording** wanneer een school verantwoording schuldig is aan toezichthoudende organen en inspecties. Afgelopen decennia is het aantal onafhankelijke, externe toezichthoudende organen in de publieke sector explosief toegenomen (Powers, 1994 in Bovens, 2004), simultaan met de opkomst van het New Public Management, waardoor metingen van, controle op en toezicht op publieke prestaties een gouden randje kregen.

In onderwijscontext leggen scholen administratieve verantwoording aan de Onderwijsinspectie, wat past bij de werking van onderwijstransparantie als *controle-instrument*. Tevens komt deze vorm overeen met *diagonale verantwoording*, waarbij namelijk “publieke verantwoording afgelegd aan een andere organisatie die door de hiërarchisch bovengeschiedte is belast met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor” (Bovens, 2004: 11).

### Maatschappelijke verantwoording

Er is sprake van **maatschappelijke verantwoording** wanneer het verantwoording tegenover de klant of belangenbehartiger van een bepaalde overheidsdienst, in dit geval onderwijs, betreft. Een school is in deze verantwoordingsbenadering verantwoording schuldig over haar onderwijskwaliteit tegenover haar klanten: leerlingen en hun ouders. Deze vorm congrueert met *horizontale verantwoording*, waarbij doorgaans geen sprake is van een hiërarchische relatie tussen actor en forum en het forum de actor dus ook niet formeel kan verplichten tot verantwoording (Bovens en Schillemans, 2009). Wanneer transparantie wordt ingezet als *keuze-instrument* draagt het bij aan maatschappelijke verantwoording.

### Professionele verantwoording

**Professionele verantwoording** betreft verantwoording van ‘professionele organisaties’, zoals een school, aan ‘professionals’ binnen dezelfde vakgroep (Noordegraaf, 2015). Professionals die werkzaam zijn binnen een school hebben te maken met beroepsverenigingen en andere professionele verbanden die eigen normen en regels hanteren die in protocollen of verordeningen zijn vastgelegd (Bovens, 2004: 7). Publieke verantwoording neemt op dit gebied vaak de vorm

aan van 'peer reviews'. Deze vorm van verantwoording valt samen met de inzet van onderwijstransparantie als *ontwikkelingsinstrument*, aangezien het gericht is op intern gebruik door scholen. Naast scholen kan hier ook de VO-Raad genoemd worden als belangenorganisatie van scholen (in het voortgezet onderwijs). Zij handelt immers als vertegenwoordiger van scholen, en kan helpen sturen in onderwijskwaliteitsverbetering.

Werking onderwijs-transparantie	Opbrengst instrument	Doelgroep	Soort verantwoording	Richting verantwoording	Richting onderwijs-transparantie
<b>Verantwoordings-instrument</b>	Democratische verantwoordingsplicht	- Burgers - (Ouders van) <i>huidige</i> leerlingen - Media - Parlement - Ministerie van OCW	Politieke verantwoording	Verticaal	Downwards
<b>Controle-instrument</b>	Verantwoording aan hiërarchisch bovengeschild toezichhoudend orgaan	- Onderwijsinspectie	Administratieve verantwoording	Diagonaal	Upwards
<b>Keuze-instrument</b>	Ondersteuning van ouders in de schoolkeuze	- (Ouders van) <i>toekomstige</i> leerlingen	Maatschappelijke verantwoording	Horizontaal	Towards
<b>Ontwikkelings-instrument</b>	Intern gebruik van de informatie ten behoeve van onderwijs-ontwikkeling	- Scholen - VO-Raad	Professionele verantwoording	Niet van toepassing	Forwards

**Tabel 2.2**

*Onderwijs transparantie schematisch in kaart, gebaseerd op Heald (2006), Grimmelikhuijsen en Meijer (2014), de Bruyn (2007), Meijer (2012), Bovens en Schillemans (2009), Bovens (2004); Anderson (2005)*

## 2.5 Verwachtingen aan de hand van de theorie

Aan de hand van de theorie kunnen enkele verwachtingen worden opgesteld. In 2.5.1 worden eerst de verschillende partijen kort uitgelicht. Vervolgens worden in 2.5.2 de verschillende werkingsmechanismen van onderwijstransparantie, zoals verwacht op grond van de besproken theoretische concepten, aan de hand van de theorie besproken. In 2.5.3 worden de verwachtingen van de verschillende partijen (het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie en de VO-raad) naast elkaar geplaatst.

### 2.5.1 - De verschillende partijen

In dit onderzoek wordt het begrip onderwijstransparantie vanuit verschillende kanten belicht. Hiervoor was het van belang met partijen met verschillende rollen wat betreft onderwijstransparantie te belichten. De partijen zullen immers betekenis geven aan dit begrip vanuit hun rol.

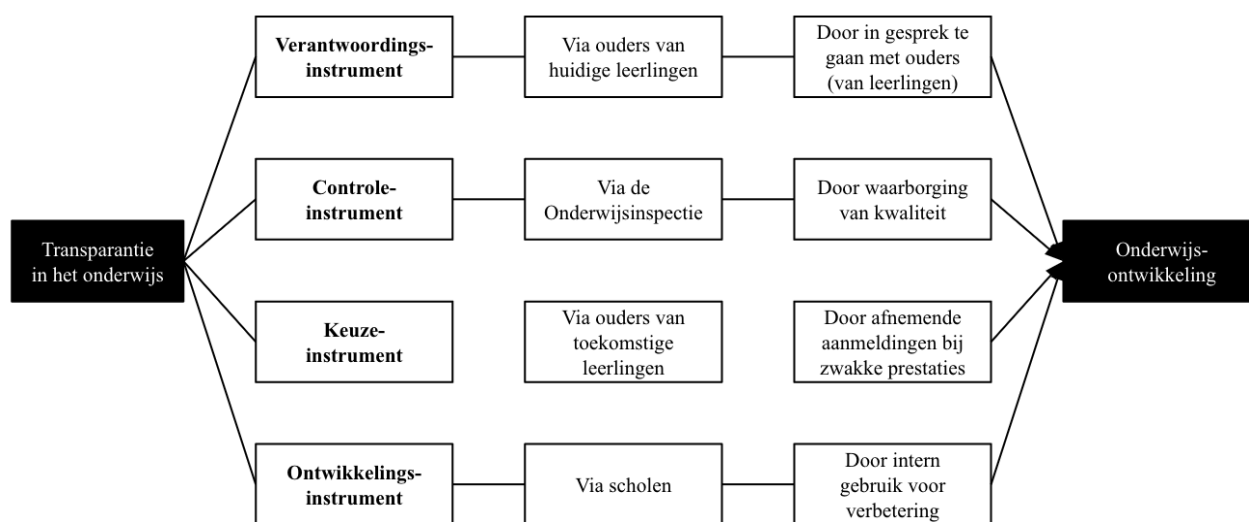
Het Ministerie van OCW is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijsbeleid, waarbij gestreefd wordt dat “iedereen goed onderwijs volgt en zich voorbereidt op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid” (website Ministerie van OCW). Ze schept de voorwaarden en de kaders van het onderwijs en regelt de bekostiging hiervan, waarna de scholen in zekere mate ‘verplicht’ worden gesteld transparant te zijn over hun prestaties. Rondom transparantie heeft zij enerzijds dus een ‘bevelende’ rol (door transparantie van informatie te verplichten), anderzijds een faciliterende rol, door het beschikbaar stellen van de informatie.

De Onderwijsinspectie staat hiërarchisch niet zuiver boven scholen, maar handelt in opdracht van het Ministerie van OCW als toezichthoudend orgaan met als doel de kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Vanuit het beleid van het Ministerie van OCW is bepaald dat de Onderwijsinspectie de scholen controleert en zo nodig ingrijpt, wat betekent dat scholen verplicht zijn transparant te zijn tegenover de Onderwijsinspectie. Haar missie is het waarborgen van het vertrouwen dat ouders en leerlingen moeten kunnen hebben dat het onderwijs op een school goed is (website Onderwijsinspectie).

Ten slotte neemt de VO-raad als vertegenwoordiger van scholen in het voortgezet onderwijs een belangrijke rol in omtrent onderwijstransparantie. Enerzijds behartigt ze de belangen van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (website VO-raad). Anderzijds probeert de VO-raad de kwaliteit en de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen. Vanuit de VO-raad is tevens het transparantieproduct *scholenopdekaart* geïnitieerd, waarover meer in het resultatenhoofdstuk.

## 2.4.2 -Verwachte werkingsmechanismen van onderwijstransparantie

Onderwijstransparantie kan ingezet worden als verantwoordingsinstrument, als controle-instrument, als keuze-instrument en als ontwikkelingsinstrument. Deze verschillende mechanismen zouden op verschillende manieren tot onderwijsontwikkeling kunnen leiden. Deze verschillende werkingsmechanismen zouden er als volgt uit kunnen zien:



**Tabel 2.3**

De verschillende werkingsmechanismen van onderwijstransparantie

Allereerst zou onderwijstransparantie als verantwoordingsinstrument indirect kunnen bijdragen aan onderwijsontwikkeling. Gepubliceerde onderwijsprestaties zou klachten en kritiek van (ouders van) *huidige* leerlingen tot gevolg kunnen hebben, via ‘*their voice*’. Wanneer een school in gesprek gaat met de ouders over de schoolkwaliteit, zou dit indirect in ontwikkeling en verbetering van het onderwijs kunnen resulteren.

Daarnaast kan onderwijstransparantie als controle-instrument worden ingezet, waardoor door een toezichthoudend orgaan, in dit geval de Onderwijsinspectie, de kwaliteit van onderwijs gewaarborgd wordt. Dit zou uiteindelijk een positieve bijdrage aan onderwijsontwikkeling kunnen opleveren.

Tevens kan onderwijstransparantie aangewend worden als keuze-instrument voor toekomstige ouders. Door publicatie van slechte onderwijsprestaties, zullen ouders neigen hun kinderen naar ‘betere’ scholen te sturen. Door de zwakker presterende scholen zouden hierdoor hun leerlingaantallen zien afnemen, wat herkend zou kunnen worden als signaal en zo indirect

aan kunnen zetten tot kwaliteitsverbeteringen. De kracht van de ouders ligt in dit geval niet zo zeer in *'their voice'*, maar meer in *'their feet'*.

Ten slotte kan onderwijstransparantie dienen als ontwikkelingsinstrument, waarbij het gericht wordt op intern gebruik door scholen. De transparante informatie kan zo door de scholen zelf ingezet worden als middel om inzicht in de eigen prestaties en vervolgens gebruikt worden voor een verbetering van onderwijskwaliteit.

### **2.5.2 - Verwachtingen over de verschillende partijen**

In 2.1 is de volgende definitie van onderwijstransparantie gevormd:

de mate waarin publieke informatie over een school intern bruikbaar en extern beschikbaar is voor buitenstaanders, door het bieden van inzicht in de interne werking en prestaties van de betreffende school.

Allereerst wordt verwacht dat het in de begripsvorming voor het Ministerie van OCW vooral om de externe beschikbaarheid van informatie zal gaan, waarbij de groep externen zal bestaan uit burgers in het algemeen en ouders van zowel huidige als toekomstige leerlingen.

Enerzijds zal voor het ministerie de nadruk op politieke verantwoording liggen, scholen zijn publieke verantwoording schuldig aan burgers en aan het ministerie als volksvertegenwoordigend orgaan, waarbij onderwijstransparantie ingezet wordt als ***verantwoordingsinstrument*** (downwards). Daarmee zal de doelgroep van onderwijstransparantie worden gevonden in de burgers (als kiezers), ouders van *huidige* leerlingen, media, parlement en het ministerie zelf. Anderzijds zou onderwijstransparantie ook als een ***hulpinstrument ter ondersteuning van de schoolkeuze*** (towards) kunnen worden gezien, tegemoetkomend aan maatschappelijke verantwoording, waarbij de focus van ouders van *huidige* leerlingen naar ouders van *toekomstige* leerlingen wordt verlegd.

De Onderwijsinspectie zal zich in de begripsvorming waarschijnlijk voornamelijk richten op de interne werking en prestaties van scholen, met als doel deze te gebruiken voor haar toezichthoudende rol. Tevens kan transparantie door de Onderwijsinspectie duidelijk als ***controle-instrument*** (upwards) worden gebruikt, aangezien scholen verantwoording aan haar als toezichthoudend orgaan schuldig zijn. Transparantie is in dit kader een middel ter ondersteuning van haar toezichthoudende taak.

Ten slotte wordt van de VO-raad verwacht met name op de interne bruikbaarheid van het begrip van onderwijstransparantie te richten. In lijn hiermee ligt de verwachting dat transparantie



voornamelijk zal worden gezien als *ontwikkelinstrument* (forwards), voor intern gebruik ten behoeve van onderwijsontwikkeling.

Op grond van tabel 2.2 kunnen de bovenstaande verwachtingen in tabel worden gebracht:

<b>Partij</b>	<b>Opbrengst transparantie</b>	<b>Soort verantwoording</b>	<b>Nadruk in begripsvorming</b>
<b>Ministerie van OCW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordingsinstrument</li> <li>- Keuze-instrument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke verantwoording</li> <li>- Maatschappelijke verantwoording</li> </ul>	Externe beschikbaarheid van informatie (voor burgers en ouders)
<b>Onderwijsinspectie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle-instrument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administratieve verantwoording</li> </ul>	Interne werking en prestaties van scholen
<b>VO-raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelinstrument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Professionele verantwoording</li> </ul>	Interne bruikbaarheid voor onderwijsontwikkeling

**Tabel 2.3**

*Verwachte verbanden tussen de verschillende partijen en onderwijstransparantie*

# 3

Methode en  
onderzoeksaanpak

### 3.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek is een typisch bestuurskundig onderzoek, wat zich buigt over de werking, de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur (van Thiel, 2007), waarbij in dit geval de focus op de onderwijscontext ligt.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de verschillende manieren hoe er betekenis wordt gegeven aan het begrip van transparantie in het onderwijs. Hierbij staat niet zo zeer het *verklarende* element centraal, maar meer het *begrijpende* element (Bryman, 2012). De centrale rol van betekenisgeving maakt dit tot een interpretivistisch onderzoek (Bryman, 2012): de verschillende manieren van betekenisgeving door verschillende partijen worden beschouwd.

De interviews en documenten zijn geanalyseerd aan de hand van een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarbij de kwalitatieve betekenisgeving en begripsvorming prevaleerden boven kwantificering van de data (Bryman, 2012). Kwalitatief onderzoek leent zich voor de betekenisgeving van onderwijstransparantie beter dan kwantitatief onderzoek, omdat er doorgevraagd kan worden en dieper op interessante aspecten kan worden in gegaan.

Dit onderzoek is opgebouwd uit een combinatie van deductieve en inductieve onderzoeksmethoden. Enerzijds wordt er *deductief* gewerkt, aangezien er sprake is van een theoretisch kader wat als fundament dient voor de verdere invulling van het onderzoek (Bryman, 2012). Op basis van de theorie is het interview en de analyse vorm gegeven. Anderzijds is er sprake van een *inductief* element: op grond van de interviews en documenten wordt er gekeken hoe er betekenis wordt gegeven aan het begrip en de opbrengsten van onderwijstransparantie, op grond waarvan vervolgens conclusies zijn gevormd.

### 3.2 Interviewmethode

Bij de interviews is gewerkt aan de hand van een semi-gestructureerd interview, welke bestond uit een lijst met opgestelde vragen (zie bijlage). Alle vragen werden in elk interview behandeld, alleen niet telkens in dezelfde volgorde. En soms leidden bepaalde antwoorden tot nieuwe vragen, wat resulteerde in enkele afwijkingen van de vragenlijst. Naast verschillende vragen omtrent de betekenisgeving van transparantie in het onderwijs, werd de respondenten ook tabel 2.2 (over de verschillende soorten transparantie) voorgelegd, om het spreken over het onderscheid tussen de verschillende richtingen in onderwijstransparantie te vergemakkelijken. Transparantie is van zich zelf een breed, complex en abstract begrip, en door de tabel werden respondenten als het ware verplicht gesteld hun zienswijze rondom het begrip van onderwijstransparantie duidelijk richting te geven.

Omdat het in dit onderzoek draait om begripsvorming en betekenisgeving, is er voor gekozen om alle interviews face-to-face af te nemen en niet telefonisch of per mail. Dit maakt het makkelijker om in te spelen op bepaalde gezichtsuitdrukkingen of manieren van spreken, wat essentieel is rondom betekenisgeving en begripsvorming. Door hier op in te haken, bood dit toegang tot interessante vervolgvragen.

De interviews werden in vier verschillende groepen genomen, waarbij de nadruk ligt op het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie en de VO-raad. De interviews van de groep experts worden vervolgens meegenomen bij de algehele beschouwing.

Enerzijds zijn er volledig open vragen gesteld, anderzijds is er soms ingespeeld op een handreiking vanuit het theoretisch kader. Op deze manier wordt het interview enigszins interactief, de respondent wordt geacht keuzes te maken en antwoorden te geven op basis van de gegeven theorie, waarbij gebruik wordt gemaakt van definities, tabellen en figuren vanuit het theoretisch kader.

In het interview wordt een onderscheid gemaakt tussen ideeën en denkwijzen van de respondent als individu en van de respondent als vertegenwoordiger van zijn/haar organisatie of expertachtergrond. Als dit laatste het geval is, staat dat duidelijk in de vraag vermeld.

Per interview, en per respondentengroep, kon het verschillen welke vraag uitgebreider wordt behandeld. Tevens was er ruimte voor extra vragen die tijdens het interview ontstaan en kon er op de bestaande interviewvragen doorgevraagd worden en op bepaalde elementen dieper worden in gegaan.

### 3.3 Overzicht interviews en documenten

De verschillende respondenten zijn op verschillende manieren benaderd, door contacten vanuit de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) en via een contactpersoon bij de VO-raad. Verdere contacten werden verkregen tijdens interviews, waar respondenten vaak medewerking van collega's of bekenden in de onderwijscontext voorstelden. De respondenten zijn per telefoon of per mail benaderd voor enige uitleg over het onderzoek en om tot een afspraak te komen. Tabel 4.1 op de volgende bladzijde geeft een overzicht van de verschillende respondenten en documenten, met daarbij een uitleg van hun organisatie en functie en de manier waarop ze benaderd zijn.

Nr.	Data	Type	Uitleg	Benaderd Via
<b>Experts</b>				
1	IA1	Interview	Onderzoeker Universiteit Utrecht	USBO (eigen contact)
2	IA2	Interview	Ouders en Onderwijs	Respondent IB3
3	IA3	Interview	Kennisnet	Respondent ID2
<b>Ministerie van OCW</b>				
4	IB1	Interview	Ministerie van OCW	Respondent ID1
5	IB2	Interview	Ministerie van OCW	Respondent IB1
6	IB3	Interview	Ministerie van OCW	Respondent IB1
7	IIB1	Document	Kamerbrief over transparantie in het onderwijs	
<b>Onderwijsinspectie</b>				
8	IC1	Interview	Onderwijsinspectie	Respondent ID1
9	IC2	Interview	Onderwijsinspectie	Respondent IC1
10	IC3	Interview	Onderwijsinspectie	Respondent IC1
11	IIC1	Document	De Staat van het Onderwijs, onderwijsverslag 2014/2015	
<b>VO-raad</b>				
12	ID1	Interview	VO-raad	USBO (Stephan Grimmelikhuijsen)
13	ID2	Interview	VO-raad	Respondent ID1
14	IID1	Document	Sectorakkoord VO 2014-2017	

**Tabel 4.1**

Overzicht interviews en documenten

### 3.4 Analyse

Allereerst zijn alle interviews nauwkeurig getranscribeerd, waarbij interessante citaten zijn gemarkeerd. Ook in de documenten zijn interessante en opvallende stukken tekst voorzien van een markering.

Na een uitgebreide analyse van het eerste interview, kwamen er verschillende thema's naar voren. De citaten uit de interviews en de documenten zijn vervolgens ingedeeld aan de hand van verschillende thema's:

1. **Begrip 'onderwijstransparantie'**

*Wat verstaan de verschillende respondenten onder begrip 'onderwijstransparantie' en hoe wordt het begrip in de verschillende documenten geduid? Welke woorden worden hier door de diverse groepen aangehaald en hoe verschillen deze van elkaar? In de interviews werd nadrukkelijk gevraagd hoe de respondenten*

*'onderwijs transparantie' definieerden, wat een relevante input vormde voor dit thema. Maar ook verder in de interviews kwamen duidelijke standpunten omtrent de begripsvorming naar voren.*

2. **Doel transparantie**

*Wat wordt genoemd als voornaamste doel van onderwijs transparantie, in zowel de interviews als de documenten? Welke doelen gaan er schuil achter deze transparantie?*

3. **Nadruk transparantie**

*Waar ligt het accent van onderwijs transparantie volgens de verschillende respondenten en hoe blijkt dit uit de verschillende documenten? Aan de hand van tabel 2.2 over de verschillende soorten werkingen van transparantie (als verantwoordingsinstrument, controle-instrument, keuze-instrument of ontwikkelingsinstrument) werd gevraagd waar voor de verschillende partijen de nadruk lag of zou moeten liggen. Deze tabel vergemakkelijkte het voor de respondenten om de gewenste richting binnen het brede begrip van onderwijs transparantie aan te geven.*

4. **Ontwikkeling onderwijs transparantie**

*Welke ontwikkelingen zijn er geweest rondom transparantie in het onderwijs?*

5. **Opbrengst onderwijs transparantie**

*Wat lijkt de bredere werking van transparantie te zijn? Wat zou transparantie in het onderwijs kunnen opleveren? Deze vragen werden aan de respondenten voorgelegd, om tot een antwoord te komen over de verschillende opbrengsten van onderwijs transparantie. Ook in de documenten kwam de opbrengst van transparantie naar voren.*

6. **Gevaar/risico's/nadelen onderwijs transparantie**

*Wat is de negatieve kant van onderwijs transparantie? Wat voor risico's brengt het met zich mee?*

7. **Betekenisvorming en transparantie**

*Wat is de betekenis van onderwijs transparantie en hoe krijgt het betekenis? Waar zou transparantie over moeten gaan om betekenis te krijgen? Hoe wordt onderwijs transparantie betekenisvol ingezet?*

8. **Beeldvorming transparantie**

*Hoe denkt men over transparantie in het onderwijs? Is men positief of negatief*

*tegenover het begrip, en waar wordt de houding op gebaseerd? Is transparantie iets vanzelfsprekends?*

9. **Uitdagingen rondom onderwijstransparantie**

*Waar valt nog wat te verbeteren of te ontwikkelen op het gebied van onderwijstransparantie?*

10. **Fase van verantwoording**

*In verantwoording worden verschillende fases onderscheiden: de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase (zie hoofdstuk 2). Op welke fase ligt in het Nederlandse onderwijssysteem volgens de verschillende respondenten de nadruk? En wat hoe verschilt de huidige situatie eventueel van de gewenste situatie?*

11. **Soort informatie**

*Over wat voor soort informatie is men transparant en zou men transparant moeten zijn volgens de verschillende respondenten en documenten?*

12. **Debat onderwijskwaliteit**

*Waar vindt het debat over onderwijskwaliteit plaats? Welke partijen zijn daar bij betrokken? Waar, wat, wie bepaalt de agenda? Wie zijn volgens de respondenten de hoofdrolspelers op het gebied van onderwijstransparantie?*

Per interview of document werd er gekeken in welk thema het betreffende citaat thuishoorde, waarbij het soms mogelijk was dat een citaat in meerdere thema's paste.

De indeling op grond van bovenstaande thema's mondde uit in twee documenten. In het ene document werden alle citaten van alle respondenten per thema geordend, waardoor alle citaten aangaande het betreffende thema bij elkaar gevat werden. Dit vergemakkelijkte het proces om te bekijken welke thema's interessant waren en wat de verschillende opvattingen van de verschillende respondenten omtrent de diverse thema's waren. Het andere document werd gerangschikt per respondent en vervolgens per overkoepelende groep, voor een volledig beeld van de groep of de respondent. Ook hier werd gewerkt aan de hand van de verschillende thema's, wat onderlinge vergelijking tussen de verschillende respondenten en groepen meer inzichtelijk maakte.

Naarmate het onderzoek vorderde, verschoof de focus naar de begripsvorming en de opbrengsten van onderwijstransparantie, waardoor niet alle thema's nog van belang waren. Voor de betekenisgeving is er gebruik gemaakt van de thema's:

1 (Begrip 'onderwijstransparantie')

- 2 (Doel transparantie)
- 7 (Betekenisvorming onderwijstransparantie)
- 8 (Beeldvorming transparantie).

Bij de opbrengsten werd er gekeken naar:

- 2 (Doel transparantie)
- 3 (Nadruk transparantie)
- 5 (Opbrengst onderwijstransparantie)
- 7 (Betekenisvorming transparantie). Per partij is er aan de hand van de thema's een verhaal gevormd rondom de betekenisgeving en de opbrengsten.

### 3.5 Betrouwbaarheid

Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het belangrijk dat de resultaten een grote mate van consistentie en nauwkeurigheid kennen (van Thiel, 2007). Voor de waarborging van de consistentie is er gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. De betrouwbaarheid werd hierdoor verhoogd door te werken met een vaste vragenlijst (Bryman, 2012). Dit maakte ook onderlinge vergelijking tussen de verschillende respondenten mogelijk. Tevens is er bij de analyse van zowel de documenten als de interviews is er gewerkt aan de hand van een zelfde analysemodel met dezelfde thema's, wat ook bijdraagt aan de consistentie van dit onderzoek.

De nauwkeurigheid werd versterkt door het opnemen van de interviews. Hierdoor was het mogelijk de interviews zorgvuldig te transcriberen en alle data in alle volledigheid te gebruiken.

### 3.6 Validiteit

Volgens Bryman (2012) gaat het bij validiteit om de integriteit van de conclusies die op grond van dit onderzoek worden gedaan. Om de validiteit te versterken is er voor elke partij allereerst zowel een analyse van interviews als een analyse van documenten uitgevoerd. Daarnaast zijn er per partij (Ministerie van OCW, Onderwijsinspectie, VO-raad) drie verschillende respondenten geïnterviewd, om tot meer generale conclusies te komen. Tevens is er gesproken met drie verschillende experts (vanuit Universiteit Utrecht, Kennisnet en Ouders en Onderwijs), als neutrale vergelijking en als kader rondom de betekenisgeving van het begrip onderwijstransparantie.

Achter het begrip onderwijstransparantie gaan vele verschillende betekenissen schuil. Door het werken met tabel 2.2 (verschillende werkingen van onderwijstransparantie) in de



interviews werd de consistentie van het onderzoek enigszins versterkt, aangezien het hierdoor duidelijk werd dat in alle interviews het begrip van onderwijstransparantie met dezelfde woorden werd aangeduid. Gezien de complexiteit en de abstractheid van het begrip was het behulpzaam de begripsvorming en betekenisgeving zo meer richting te geven, door te spreken aan de hand van een duidelijk onderscheid tussen de verschillende vormen van transparantie in het onderwijs.

# 4

Resultaten

In dit resultatenhoofdstuk worden de bevindingen uit de verschillende interviews en documenten besproken. In 4.1 wordt gekeken naar de betekenisgeving van ‘onderwijstransparantie’, in 4.2 worden de verschillende opvattingen over opbrengsten van onderwijstransparantie besproken en in 4.3 wordt ten slotte gekeken in hoeverre er sprake is van een verband tussen de betekenisgeving en de genoemde opbrengsten.

## 4.1 Betekenisgeving van ‘onderwijstransparantie’

In deze paragraaf wordt een antwoord gevormd op de vraag hoe er door verschillende partijen betekenis wordt gegeven aan het begrip ‘onderwijstransparantie’ (deelvraag 2):

### *Deelvraag 2*

**Hoe wordt er gedacht over de betekenis van het begrip ‘onderwijstransparantie’ door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?**

Eerst wordt er per groep gekeken wat er onder het begrip ‘onderwijstransparantie’ wordt verstaan (4.1.1, 4.1.2, 4.1.3). Vervolgens wordt het geheel beschouwd met inachtneming de mening en gedachten van de groep experts en worden de opvattingen van de groepen onderling vergeleken (4.1.4), waarna een conclusie wordt gevormd, antwoordend op deelvraag 2 (4.1.5).

### **4.1.1 - Betekenisgeving vanuit het Ministerie van OCW**

Binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) noemt men onderwijstransparantie ‘het goede gebruik van gegevens’ (IB1). Benadrukt wordt dat transparantie meer is dan alleen de beschikbaarheid van gegevens, het gaat meer om de bruikbaarheid van deze gegevens. Opvallend is dat het Ministerie van OCW voornamelijk over, enigszins ruwe, ‘data’ en ‘gegevens’ spreekt, waar de andere partijen (Onderwijsinspectie en VO-raad) omtrent onderwijstransparantie veelal de term ‘informatie’ gebruiken. Zo wordt binnen het Ministerie rondom transparantie veel gesproken over ‘big data’ en ‘open data’. Volgens het Ministerie van OCW is het van belang dat deze onbewerkte data vervolgens gebruikt worden voor de ontwikkeling van informatieproducten, via websites en apps. Pas als data verwerkt worden, is er sprake van bruikbare informatie.

De bovengenoemde focus op bruikbaarheid van data lijkt echter niet goed te passen bij de taak die het Ministerie van OCW zichzelf op het gebied van onderwijstransparantie heeft opgedragen: “zorgen dat die informatie voor verschillende doelgroepen beschikbaar en

toegankelijk is” (IB3). Hoewel duidelijk genoemd wordt dat bruikbaarheid van gegevens een stap verder is dan louter de beschikbaarheid van gegevens, richt het Ministerie van OCW zich in haar beleid en handelen toch voornamelijk op deze beschikbaarheid, wat ook blijkt uit de Kamerbrief over onderwijstransparantie van Sander Dekker van 26 oktober 2015 (document IIB1). In deze kamerbrief wordt voornamelijk op het verbeteren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie gestuurd (IIB1).

Deze discrepantie kan echter verklaard worden door de stimulerende rol die het Ministerie van OCW zich omtrent transparantie in het onderwijs heeft toegeschreven. Deze rol kent namelijk een zekere tweeledigheid (IB1). Enerzijds moedigt het Ministerie het gebruik van de informatie door ouders aan, door hen te wijzen op het feit dat de informatie er is en te zorgen dat deze vindbaar is. Dit lijkt te passen bij de taak zoals deze hierboven werd omschreven. Anderzijds moedigt ze ontwikkelaars aan om van de data ‘interessante’ informatieproducten te maken (IB1), door het aanbieden van bruikbare data, wat in lijn ligt met de nadruk op de bruikbaarheid.

Duidelijk in de begripsvorming vanuit het Ministerie van OCW is tevens dat transparantie een verplicht element met zich meebrengt, ontstaan uit een bepaald wantrouwen (zie citaat 1.IB2 op de volgende bladzijde):

---

*“Het lastige van het begrip transparantie vind ik dat er inherent een soort wantrouwen in zit. En iemand moet transparant zijn, blijkbaar. En dat hindert ons nog wel eens.”*

---

#### **1.IB2 (Ministerie van OCW)**

Hoewel dit wantrouwen door het Ministerie van OCW als ‘hinderend’ wordt opgeworpen, wordt dit wantrouwen vervolgens ook weer als een zeker bestaansrecht van onderwijstransparantie geduid (zie citaat 2.IB2 hieronder). Door een zeker wantrouwen over de onderwijskwaliteit van een school ontstaat de vraag om transparantie. Door transparantie blijkt in welke mate scholen voldoende kwaliteit bieden.

Dit lijkt enigszins contrasterend; enerzijds wordt dit wantrouwen als negatief bestempeld, anderzijds lijkt het ook de kern van onderwijstransparantie te zijn en antwoord te geven op de vraag waarom onderwijstransparantie gewenst is.

---

---

*“ Kwaliteit moet ook blijken. Daarom denk ik dat het verstandig is om informatie over scholen openbaar te maken. En daar heeft transparantie mee te maken, zowel met het horizontale als het verticale component. ”*

---

### **2.IB2 (Ministerie van OCW)**

Ondanks de lichtelijk afkeurende houding van dit ‘wantrouwende’ component dat ten grondslag lijkt te liggen aan onderwijstransparantie, wordt vervolgens in behoorlijke mate gepleit voor vrijwel volledige openbaring van gegevens (tenzij het privacy schendt), ongeacht van het feit of deze informatie een bepaalde toegevoegde waarde met zich meebrengt. De waarde van transparantie lijkt volgens het Ministerie van OCW dus niet zo zeer in de opbrengsten te liggen, maar meer in de vorm, namelijk door algehele openbaring (mits het niet privacygevoelig is).

---

---

*“ Daar zie je ook wel dat vanuit de overheid heel duidelijk het beleid is: we doen het gewoon. Heeft het potentie? Heeft het waarde? En of die waarde dan ingewisseld wordt, dat zal per dataset verschillen. ”*

---

### **3.IB2 (Ministerie van OCW)**

---

---

*“ Dus de data die we hebben, waar geen enkele reden voor is om die niet openbaar te maken, die gaan we actief openbaar maken. En wat je dan soms ziet, is dat je discussie krijgt dat mensen vragen: waarom eigenlijk? Wat heb je daar aan? Het rijksbeleid is nu zo vastgesteld dat die vraag er eigenlijk niet toe doet. Want die informatie is er, het is met belastinggeld tot stand gekomen, dus die ga je gewoon openbaar maken. ”*

---

### **4.IB1 (Ministerie van OCW)**

Hierin lijkt ook een andere discrepantie te schuilen; aanvankelijk wordt betoogd dat transparantie om ‘het goede gebruik van gegevens’ gaat (IB1), maar vervolgens is het beleid vanuit het Ministerie van OCW vrijwel alles te openbaren. ‘Goed gebruik’ zou toch enige samenhang met een bepaalde toegevoegde waarde mogen kennen, maar de waarde van de informatie blijkt volgens het Ministerie van OCW pas later. Hierin lijkt het Ministerie van OCW zich zelf dus tegen te spreken.

Deze nagenoeg algehele openbaring van gegevens lijkt eveneens haaks te staan op de opvatting dat het niet de bedoeling is dat gegevens ‘hergebruikt worden voor een ander doel’ (zie hieronder

citaat 5.IB2). Enerzijds wordt benadrukt dat alle informatie omtrent scholen beschikbaar en toegankelijk zou moeten zijn, maar anderzijds is men enigszins huiverig voor onbedoeld ‘hergebruik’ van deze informatie. Als het beleid is ‘alles’ te openbaren (mits het geen privacy schendt), lokt dit vrijwel vanzelf hergebruik van gegevens, bedoeld of onbedoeld, uit. Ook hier lijkt er dus een weerspreking te zijn omtrent de algehele openbaarheid en bruikbaarheid van gegevens.

---

*“ Die gegevens worden verzameld voor het ene doel, en worden gebruikt voor een ander doel. En dat is wel wat je nu ook steeds meer rondom die transparantie hebt, het hergebruik van gegevens, voor een ander doel. Transparantie is nooit een doel op zich. Wat er eigenlijk altijd gebeurt, is dat informatie die je verzamelt voor bekostiging, of voor verantwoording, voor wettelijke taken, dat die wordt hergebruikt voor publicatie op Vensters of scholenopdekaart of ranglijsten. ”*

---

#### **5.IB2 (Ministerie van OCW)**

Transparantie wordt ten slotte door het Ministerie van OCW als iets vanzelfsprekends gezien, en daarbij wordt genoemd dat ook in politieke kringen en onder de bevolking het steeds normaler wordt gevonden dat dergelijke informatie beschikbaar en vindbaar is (IB1 + IB3).

#### **Concluderend - Betekenisgeving vanuit het Ministerie van OCW**

Het Ministerie van OCW kent een tweeledige rol aangaande onderwijstransparantie. Enerzijds prikkelt het Ministerie van OCW het informatiegebruik door ouders door het beschikbaar stellen van de data, anderzijds stimuleert ze ontwikkelaars om van de data ‘interessante’ informatieproducten te maken, door deze bruikbaar aan te bieden.

Uit haar begripsvorming blijkt dat er een bepaald wantrouwen aan onderwijstransparantie ten grondslag ligt. Vanuit een bepaald wantrouwen over de onderwijskwaliteit van een school ontspruit zich een vanzelfsprekende vraag om transparantie.

Hoewel het Ministerie van OCW aan de ene kant transparantie ‘het goede gebruik van gegevens’ noemt en aangeeft dat het niet de bedoeling is dat informatie niet ‘hergebruikt’ wordt voor een ander doel, pleit ze aan de andere kant voor vrijwel volledige openbaring van data (mits er geen privacy geschonden wordt), ongeacht of deze informatie van toegevoegde waarde zal zijn.

#### **4.1.2 - Betekenisgeving vanuit de Onderwijsinspectie**

Waar het Ministerie van OCW vooral van buitenaf naar het begrip ‘onderwijs transparantie’ kijkt, beziet de Onderwijsinspectie het meer vanuit de schoolomgeving, welke ook meer nadruk krijgt in de begripsvorming.

---

*“ Als je het over ‘onderwijs transparantie’ hebt, dan heb ik het toch vooral over de transparantie van de scholen. De transparantie van scholen over de resultaten die zij behalen en hoe ze hun werk doen. ”*

---

#### **6.IC1 (Onderwijsinspectie)**

De Onderwijsinspectie sluit zich aan bij de opvatting van het Ministerie van OCW dat beschikbaarheid van data niet hetzelfde is als transparantie. Waar deze laatstgenoemde zich in haar begripsvorming voornamelijk richt op de beschikbaarheid en bruikbaarheid van informatie, breidt de Onderwijsinspectie dit begrip uit door meer nadruk te leggen op het inzichtelijke element dat transparantie in zich bergt. Door middel van transparantie wordt er inzicht in scholen, en hun presteren, verschaft en kan men er achter komen “waarom de dingen zijn zoals ze zijn” (IC3). Het verband tussen de bruikbaarheid van informatie en het inzicht dat deze informatie biedt, ligt volgens de Onderwijsinspectie in de ‘begrijpelijkheid’ van de informatie. Tussen de door het Ministerie van OCW genoemde ‘stappen’ van beschikbaarheid en bruikbaarheid zou dus begrijpelijkheid van de betreffende informatie kunnen worden geplaatst; pas als de informatie begrijpelijk is, is de informatie ook goed bruikbaar. Het belang van de begrijpelijkheid in de informatie wordt ook benadrukt in het onderwijsverslag ‘De Staat van het Onderwijs’, waar tevens gesteld wordt dat er nog een slag te maken valt op dit gebied:

---

*“ Veel scholen maken nog niet optimaal gebruik van de beschikbare data. Deels komt dat doordat veel docenten het moeilijk vinden om deze data te analyseren. ”*

---

#### **7.IIC1 (De Staat van het Onderwijs, onderwijsverslag 2014/2015)**

Het Ministerie van OCW werkt overwegend vanuit haar stimulerende, faciliterende rol op het gebied van onderwijs transparantie en spreekt voornamelijk over ‘data’ en ‘gegevens’, die verwerkt kunnen worden tot een bruikbaar informatieproduct. De Onderwijsinspectie richt zich niet zozeer op de beschikbaarheid van de data of het informatieproduct waartoe het kan leiden,

maar meer op de informatie an sich. De informatie over en vanuit scholen kent voor de Onderwijsinspectie een heel andere waarde, passend bij de kern van haar toezichthoudende rol. Hierbij richt ze zich op leerwinsten van een betreffende school, door het bekijken van schoolplannen, jaarverslagen, kengetallen, leerlingopbrengsten, ambities en verbetermaatregelen (IC1). Door een nauwkeurige bestudering hiervan en eventuele schoolbezoeken bepaalt de Onderwijsinspectie of de kwaliteit van het onderwijs voldoende is. Maar ook de Onderwijsinspectie heeft een zekere “dubbele opdracht” (IC1): aan de ene kant is het haar taak de kwaliteit van het onderwijs te controleren en te waarborgen, aan de andere kant poogt ze scholen ook te stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Hierdoor is er in feite sprake van informatieverkeer in twee richtingen. Enerzijds vloeit de informatie vanuit en over scholen richting de Onderwijsinspectie, waarbij het gebruikt wordt voor het controleren en het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Anderzijds wordt de informatie door de Onderwijsinspectie teruggekoppeld naar de scholen, waardoor het intern gebruikt kan worden voor verbetering van de onderwijskwaliteit.

Evenals het Ministerie van OCW spreekt de Onderwijsinspectie van een zeker ‘wantrouwen’. Waar het Ministerie dit enerzijds als hinderend voor en anderzijds als bestaansrecht van onderwijstransparantie ervaart, is dit voor de Onderwijsinspectie iets wat terugkeert in de dagelijkse praktijk door de aard van haar werk en taak. Zo wordt er gesproken over een zoektocht naar het verschil tussen ‘papier’ en werkelijkheid; hoe verhoudt die papieren werkelijkheid (waaronder ook gepubliceerde data op schoolwebsites en websites zoals *scholenopdekaart*) zich tot de werkelijkheid van alledag die leerlingen ervaren (zie onderstaand citaat 6.IC1)? Waar het Ministerie van OCW dus een bepaald wantrouwen bespeurt aan de transparantie vooraf, namelijk als reden om transparant en helder te zijn over het handelen en presteren als school, komt dit wantrouwen voor de Onderwijsinspectie juist volgend op de transparantie, in de vraag hoe betrouwbaar de informatie is.

---

*“ Wij vinden het wel vaak lastig bij het onderwerp transparantie, in de zin van wat kan je aannemen van die ‘papieren werkelijkheid’ en hoe verhoudt dat zich tot de werkelijkheid van alledag die leerlingen ervaren? Daar zitten wij erg vaak mee te worstelen. Omdat wij uit ervaring natuurlijk toch merken dat het papier gewillig is en dat het niet altijd iets zegt over de werkelijkheid die leerlingen ervaren. ”*

---

#### 8.IC1 (Onderwijsinspectie)



Waar het Ministerie van OCW een nagenoeg algehele openbaarheid van informatie lijkt te ambiëren (tenzij het privacy schendt), neemt de Onderwijsinspectie een wat meer kritische houding aan op dit gebied. Deels ziet ze niet de waarde van alles publiceren en vertellen, niet alle informatie is vanzelfsprekend waardevol. Daarnaast is de Onderwijsinspectie terughoudender over het idee dat die algehele openbaarheid van data een verbetering van onderwijskwaliteit zou opleveren (IC2).

### **Concluderend - Betekenisgeving vanuit de Onderwijsinspectie**

De Onderwijsinspectie legt in haar begripsvorming wat betreft onderwijstransparantie de nadruk op het inzichtelijke element dat het in zich bergt. Ze richt niet zo zeer op de beschikbaarheid van data of het informatieproduct wat daar uit kan volgen, maar meer op de inhoud van de informatie zelf. Deze informatie is immers het fundament in haar toezichthoudende werk, waardoor de onderwijskwaliteit van scholen gecontroleerd en gewaarborgd wordt. Naast haar toezichthoudende rol heeft de Onderwijsinspectie echter ook een stimulerende rol, door scholen aan te moedigen tot kwaliteitsverbetering.

De Onderwijsinspectie is enigszins wantrouwend over de betrouwbaarheid van de transparante informatie, in hoeverre komen deze data overeen met de werkelijkheid?

Verder neemt de Onderwijsinspectie een meer kritische houding aan omtrent de vrijwel volledige openbaring van informatie. Niet alle informatie is vanzelfsprekend waardevol en het leidt niet automatisch tot verbetering van onderwijskwaliteit.

### **4.1.3 - Betekenisgeving vanuit de VO-raad**

Onderwijs transparantie wordt door de VO-raad als volgt omschreven:

---

*“Eigenlijk gaat het gewoon om de manier waarop scholen laten zien waar ze mee bezig zijn. Enerzijds om zich te verantwoorden naar de omgeving en anderzijds om er zelf van te kunnen leren, in een soort cyclus. Dat je laat zien wat je doet, dat je ook vertelt wat je doelen waren, en of en waarom je het wel of niet gehaald hebt. En dan kan je vervolgens ook kijken wat kunnen we de volgende keer beter doen, enzovoorts. ”*

---

#### **9.ID1 (VO-raad)**

In vergelijking met de begripsomschrijvingen vanuit het Ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie, voegt de VO-raad hier nadrukkelijk een evaluerend, lerend element toe aan het transparantiebegrip, door ‘vervolgens te kijken wat je de volgende keer beter kan doen’ (ID1). Dus onderwijs transparantie is niet enkel het laten zien wat scholen doen en het inzicht bieden aan externen, het kan ook bijdragen aan een interne verbetercyclus.

Naast enkel de beschikbaarheid van informatie, noemt de VO-raad in deze begripsomschrijving ook het belang van de uitleg van deze informatie en het gesprek dat dit op gang brengt. Ze kan zich eveneens vinden in het onderscheid tussen beschikbare data en een bruikbaar informatieproduct. Het Ministerie van OCW noemt als belangrijkste punten omtrent onderwijs transparantie de beschikbaarheid en bruikbaarheid van informatie, de Onderwijsinspectie de begrijpelijkheid hiervan en de VO-raad voegt hier de interpretatie van deze informatie aan toe (zie citaat 10.ID2 hieronder). Pas als de informatie geduid wordt, wordt deze van waarde. Volgens het Ministerie van OCW zou deze duiding voornamelijk bij ouders moeten worden neer gelegd, in het proces van schoolkeuze. De Onderwijsinspectie ziet zichzelf als toezichthoudend orgaan ook als een belangrijke speler in dit duidingsproces. De VO-raad geeft echter aan dat de grootste verantwoordelijkheid in het interpreteren van de informatie bij de schoolbesturen ligt, ofwel voor intern gebruik ten behoeve van kwaliteitsverbetering ofwel om informatie duidelijk naar ouders te communiceren (ID2).

---

*“ En daarnaast is informatie nog steeds iets wat je kan duiden. Data kan je interpreteren, informatie kan je ook interpreteren. De grootste verantwoordelijkheid ligt er daar in bij het schoolbestuur: hoe duid ik de informatie? ”*

---

#### **10.ID2 (VO-raad)**

Waar het Ministerie van OCW transparantie als belangrijk beleidspunt op zichzelf lijkt mee te nemen, de Onderwijsinspectie transparantie meer als middel ziet om inzicht te krijgen in scholen, zet de VO-raad meer vraagtekens rondom het begrip transparantie. Eveneens wordt het feit dat transparantie overal als algeheel wondermiddel lijkt te worden ingezet, bekritiseerd; transparantie is een begrip dat zo veel kan betekenen, dat het eigenlijk niets betekent (ID1).

---

*“ Maar voor mijn gevoel is het nu zo dat alles [transparantie] juist steeds meer wordt. [...] Ja, en dat doet scholen ‘schampen’ over de belofte van transparantie. Transparantie is geen wondermiddel, maar als het iets moet worden, dan moet het inhoudelijker worden. Eigenlijk zou je het hele woord niet meer moeten gebruiken. Maar dat is er nu eenmaal, daar ontkom je niet meer aan. ”*

---

### **11.ID1 (VO-raad)**

Hoewel de VO-raad zich aansluit bij de gedachte dat transparantie voortkomt uit een publieke verantwoordelijkheid, richt zij zich, zoals hierboven al genoemd, meer op scholen. Waar het Ministerie van OCW de bruikbaarheid voor voornamelijk ouders als doelgroep benadrukt, ziet de VO-raad liever dat de informatie vooral ook door scholen intern wordt gebruikt.

De VO-raad reageert net als de Onderwijsinspectie kritisch op het nagenoeg algehele openbaringsbeleid vanuit het Ministerie van OCW (zie ook citaat 12.ID1 hieronder).

---

*“ Wat je bij transparantie wel merkt, is dat het niet snel genoeg is. Het is altijd de vraag wat er nog meer is en wat er nog meer openbaar gemaakt kan worden. En dat merken we nu bij het Ministerie, die hebben nu het beleid: alle data openbaar, tenzij het privacy gevoelig of wettelijk niet mogelijk is. En daar zetten wij als VO-Raad serieuze vraagtekens bij. Op het moment dat je data openbaar gaat maken, waarvan wij niet verwachten dat het een positieve bijdrage gaat leveren aan onderwijsontwikkeling, dan vragen we ons af wat je doel daarmee is. En dan zegt het Ministerie: ja, er zit niet echt een doel achter, dat weet je niet op voorhand. ”*

---

### **12.ID1 (VO-raad)**

Waar het Ministerie van OCW de openbaring van data als doel op zichzelf lijkt aan te wenden, zou de VO-raad willen aansturen dat informatie enkel geopenbaard wordt als het kan bijdragen aan onderwijsontwikkeling.

Daarnaast is de VO-raad ook sceptisch over het openbaringsbeleid omdat niet alle informatie zich er voor leent om versimpeld te worden (ID1). Bepaalde informatie over scholen is complexer van aard en kan niet gemakkelijk platter worden geslagen in “plusjes, minnetjes, zonnetjes of sterretjes” (ID1).

Ook hier komt dus een element van wantrouwen terug in de betekenisgeving omtrent onderwijstransparantie. Het Ministerie van OCW geeft aan dat wantrouwen in zekere zin ten grondslag ligt aan transparantie als respons op de publieke verantwoording van scholen. Bij de Onderwijsinspectie komt dit gevoel van wantrouwen in de fase ná transparantie; is de informatie wel betrouwbaar en hoe verhoudt die zich tot de werkelijkheid? Ook de VO-raad noemt een zeker wantrouwen volgend op transparantie, alleen dan niet over de inhoud van transparantie maar over de waarde en de opbrengst. Voortdurend wordt vanuit de VO-raad de vraag gesteld wanneer en hoe transparantie van toegevoegde waarde kan zijn en wat het kan opleveren, zie onderstaand citaat (13.ID1).

*Dus transparantie óm de transparantie dat is geen goed argument. Dat is een beetje mijn worsteling. Het moet geen doel op zich zijn, maar een middel ‘tot’. En daar zijn we voortdurend naar op zoek: wanneer is het een middel?*

### **13.ID1 (VO-raad)**

In het verlengde van deze enigszins wantrouwende houding ten opzichte van transparantie ligt het onderscheid tussen intern en extern gebruik van de informatie dat door de VO-raad wordt onderstreept. Dezelfde informatie kan niet zonder meer gebruikt worden voor verschillende doelgroepen, ouders ofwel scholen (ID2).

### **Concluderend - Betekenisgeving vanuit de VO-raad**

De VO-raad noemt in haar begripsomschrijving nadrukkelijk een lerend element, door intern gebruik van transparantie door scholen te onderstrepen. De data moeten volgens haar op schoolniveau geïnterpreteerd en geduid worden, voor intern gebruik, ten behoeve van kwaliteitsverbetering en om informatie duidelijk naar ouders te communiceren.

De VO-raad is tamelijk wantrouwend over de waarde en de betekenis van onderwijstransparantie. Daarnaast is ze ook terughoudend over de vrijwel volledige openbaring

van data, liever ziet ze dat informatie alleen geopenbaard wordt wanneer het bijdraagt aan onderwijsontwikkeling. Vanuit deze houding stuurt ze aan op een duidelijk onderscheid in intern en extern onderscheid van informatie.

#### **4.1.4 - Betekenisgeving nader beschouwd**

Ook de groep experts maakt omtrent het begrip onderwijstransparantie een scherp onderscheid tussen de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van data. De informatie zou inhoudelijk waardevol en betekenisvol moeten zijn (IA3).

---

*“ DUO heeft prachtige open data voor het onderwijs, maar voor mij is dat alleen nog maar open data. Over transparantie hebben we het dan nog niet. ”*

---

#### **14.IA3 (Expert)**

Daarnaast wordt het externe component meermaals benadrukt; transparantie draagt een bepaalde goedkeuring van de buitenwereld in zich (IA1), waarbij het verantwoordingscomponent naar voren treedt.

De begripsvorming omtrent transparantie van de drie groepen bouwde op elkaar voort: het Ministerie van OCW benadrukte dat bruikbaarheid van informatie meer was dan enkel de beschikbaarheid. De Onderwijsinspectie voegde hier aan toe dat deze informatie ook begrijpelijk en inzichtelijk moet zijn, wil het van waarde zijn. Ten slotte maakte de VO-raad in deze begripsvorming een extra stap: informatie wordt pas echt waardevol na bepaalde interpretaties. De experts noemen al deze elementen ook: vindbaarheid, toegankelijkheid en de grond die informatie biedt voor vergelijkingen, wat in lijn ligt met de interpretatie (zie citaat 13.IA2 hieronder). Het belang van het interpretatieve element van onderwijstransparantie wordt ook benadrukt door de experts: de grote uitdaging ligt in het organiseren van een *duiding* van de informatie (IA1).

---

*“ Nou, in ieder geval informatie, die te vinden is, die toegankelijk is en een stapje extra ten opzichte van ‘zomaar de website van een school’, is dan dat transparantie ook iets moet hebben waardoor er vergelijking mogelijk is. Dat betekent niet per se ranglijstjes, maar wel dat je je een beeld kan vormen van hoe de ene school het doet in vergelijking met de andere school. ”*

---

#### **15.IA2 (Expert)**

De experts staan minder sceptisch tegenover volledige openbaarheid van gegevens. Uiteindelijk kan het van betekenis zijn (IA1); “alles wat open is, kan je op gegeven moment gaan gebruiken” (IA3). Daarbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat voorkomen moet worden dat een open

dataset gelijk wordt gesteld aan transparantie, daarvoor is de hierboven genoemde duiding bepalend. Door alleen de openbaring van informatie wordt niet veel bereikt, het gaat om het gesprek dat die informatie op gang brengt en de uitleg van de betreffende informatie. Daarbij wordt, net als door de VO-raad, het belang van het interne gebruik door scholen aangehaald; het gaat er ook om in hoeverre de informatie bruikbaar en waardevol is binnen de schoolomgeving (IA3).

Tevens benoemen de experts dat transparantie geen doel maar een middel is, waarbij ze ter aanvulling op het gedachtegoed van de VO-raad aan toevoegen dat het er om gaat dat dat middel op de juiste manier wordt ingezet:

---

*“Het moet geen doel zijn maar een middel en het is belangrijk dat dat middel op de juiste manier wordt ingezet.”*

---

#### **16.IA1 (Expert)**

Een interessante aanvulling rondom onderwijstransparantie is de constatering dat de behoefte en noodzaak aan transparantie nog gering is; men heeft een soort ‘rotsvast vertrouwen’ dat elke school goed onderwijs biedt en daardoor is de behoefte aan openheid niet vanzelfsprekend (IA2). Deze informatiebehoefte ontwikkelt zich pas wanneer dit vertrouwen beschaamd wordt, waarbij ook bij de groep experts het element van wantrouwen naar voren komt. Pas op het moment dat men wantrouwend wordt over de kwaliteit van de school, ontstaat de behoefte aan transparantie en openheid. Dus in zekere zin ligt dat wantrouwen volgens de experts, net als in de betekenisgeving van het Ministerie van OCW, ten grondslag aan de transparantie, hoewel het pas in tweede instantie en niet als vanzelfsprekendheid gezien wordt.

#### **4.1.5 - Conclusie (deelvraag 2)**

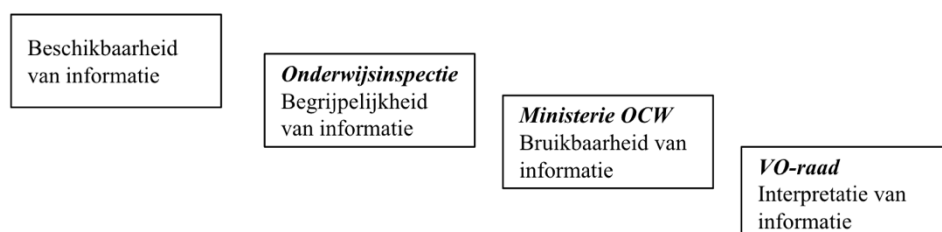
In deze paragraaf worden de verschillende standpunten rondom onderwijstransparantie uiteengezet aan de hand van verschillende thema's, met inachtneming van de begripsbeschouwing van de groep experts. Aan het einde van de conclusie wordt in tabel 4.1 samengevat hoe er betekenis en invulling wordt gegeven aan het begrip onderwijstransparantie.

#### **Deelvraag 2 (empirisch)**

Hoe wordt er betekenis gegeven aan het begrip 'onderwijstransparantie' door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?

#### ***Begripsvormingen rondom onderwijstransparantie***

Alle groepen zijn het er over eens dat transparantie meer is dan alleen de beschikbaarheid van informatie (zie figuur 4.1 hieronder). Samen komen de verschillende groepen tot een steeds meer expliciete betekenis van onderwijstransparantie. Volgens het Ministerie van OCW zit transparantie niet zo zeer in die beschikbaarheid maar vooral in de bruikbaarheid van de informatie. De Onderwijsinspectie lijkt hier in mee te gaan, maar verruimt dit element van bruikbaarheid: informatie wordt pas bruikbaar als het begrijpelijk en inzichtelijk is. De VO-raad voegt hier aan toe dat transparante data pas echt waarde krijgen na de interpretatie ervan.



**Figuur 4.1**

*De rol van informatie in de betekenisgeving van verschillende partijen*

#### ***Invulling van het begrip onderwijstransparantie***

De verschillende partijen geven allen op een andere manier invulling aan het begrip van onderwijstransparantie. Het Ministerie van OCW ziet de meerwaarde van transparantie in de verwerking van data naar 'interessante' informatieproducten, voor extern gebruik. Om dit te bewerkstelligen, wil ze er voor zorgen dat er zo veel mogelijk data beschikbaar is en openbaar wordt gesteld. De Onderwijsinspectie moedigt juist aan de informatie voor intern gebruik te



benutten, voor enerzijds het waarborgen van de onderwijskwaliteit en anderzijds ter aanmoediging van scholen om deze kwaliteit te verbeteren. De VO-raad sluit zich bij dit laatste aan door evenwel te benadrukken dat de informatie voornamelijk gebruikt dient te worden voor de interne verbetercyclus van scholen. Daarnaast zou de transparante informatie een steviger fundament bieden om de dialoog tussen scholen en leerlingen, ouders en andere belanghebbenden te verbreden.

### ***Voorzichtigheid omtrent onderwijstransparantie***

Alle partijen benaderen het begrip van onderwijstransparantie met enige voorzichtigheid. Zo benadrukt het Ministerie van OCW dat het hergebruik van dezelfde informatie voor andere doelen vermeden zou moeten worden. De Onderwijsinspectie geeft aan dat informatie voorzichtig geïnterpreteerd moet worden, waarbij in overweging mee moet worden genomen dat niet alle informatie gelijk begrijpelijk is voor buitenstaanders. De VO-raad sluit zich hier bij aan: de informatie dient weloverwogen geïnterpreteerd te worden en het is niet de bedoeling dat alle informatie eenvoudigweg geopenbaard wordt. Daarnaast geeft de VO-raad aan dat niet alle informatie zich er voor leent om versimpeld te worden.

### ***De rol van wantrouwen in de betekenisgeving van onderwijstransparantie***

Een interessant element in het transparantiebegrip is wantrouwen. Door alle groepen wordt wantrouwen genoemd in verband met transparantie, maar telkens in een andere verhouding. Het Ministerie van OCW ziet wantrouwen deels als bestaansgrond voor transparantie; kwaliteit van onderwijs moet blijken, en dat kan door middel van transparantie. Hierbij lijkt het wantrouwen dus voorafgaand te gaan aan transparantie. De Onderwijsinspectie noemt vervolgens ook wantrouwen als aspect van onderwijstransparantie, alleen dan achteraf. Een bepaalde mate van wantrouwen over de inhoud van transparantie; in hoeverre komt de gegeven informatie overeen met de werkelijkheid? Ook de VO-raad ziet dit element van wantrouwen terug volgend op transparantie, niet zozeer over de inhoud, maar meer over de opbrengst en toegevoegde waarde van onderwijstransparantie voor scholen. De groep experts lijkt zich het meest te herkennen in het gedachtegoed van het Ministerie van OCW; pas wanneer er wantrouwen ontstaat over de kwaliteit van onderwijs, groeit de vraag naar onderwijstransparantie.

### ***Wat is de toegevoegde waarde van de vrijwel volledige openbaring van data?***

De openbaring van gegevens lijkt hand in hand te gaan met het transparantiebegrip, de verschillende partijen houden hier echter verschillende ideeën op na. Het Ministerie van OCW pleit voor nagenoeg algehele openbaring van data, tenzij het privacy schendt, ongeacht de toegevoegde waarde van de data. De Onderwijsinspectie staat hier een stuk kritischer tegenover: niet alle informatie is vanzelfsprekend waardevol en het leidt ook niet automatisch tot een verbetering in onderwijskwaliteit. De VO-raad lijkt zich goed te kunnen vinden in dit laatste: informatie zou alleen geopenbaard moeten worden wanneer het bijdraagt aan onderwijsontwikkeling. De groep experts zet bij dit alles nog de kanttekening dat de behoefte naar deze openbaarheid van informatie nog gering is, er valt nog een slag te maken in het bewustzijn van de ouders.

Hieronder is in tabel 4.1 uiteengezet hoe er door de verschillende partijen betekenis en invulling wordt gegeven aan het begrip van onderwijstransparantie.

	<b>Ontvanger van transparantie</b>	<b>Invulling van transparantie</b>	<b>Opvatting omtrent transparantie</b>	<b>Rol van wantrouwen</b>
<b>Ministerie van OCW</b>	- Ouders - Burgers	Zo veel mogelijk data openbaren om te verwerken tot bruikbare informatieproducten	Hergebruik van informatie voor andere doelen vermijden	<i>Vooraf</i> Wantrouwen als bestaansrecht van transparantie
<b>Onderwijsinspectie</b>	- Onderwijsinspectie - Schoolbesturen	Informatie gebruiken voor het waarborgen van de kwaliteit en het aanmoedigen van scholen de onderwijskwaliteit te verbeteren	Informatie voorzichtig interpreteren en niet alle informatie leent zich voor 'versimpeling'	<i>Achteraf</i> Wantrouwen over de inhoud van de transparante informatie
<b>VO-raad</b>	- Schoolbesturen	Informatie gebruiken voor de interne verbetercyclus van scholen en om het debat over onderwijskwaliteit te verbreden	Informatie voorzichtig interpreteren en niet alle informatie moet klakkeloos geopenbaard worden	<i>Achteraf</i> Wantrouwen over de waarde van transparantie

**Tabel 4.1**

*Betekenisgeving en invulling van het begrip onderwijstransparantie*

## 4.2 Opbrengsten van onderwijstransparantie

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe er door de verschillende partijen gedacht wordt over de opbrengsten van onderwijstransparantie (deelvraag 3):

### *Deelvraag 3*

#### **Hoe wordt er gedacht over de opbrengsten van onderwijstransparantie door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?**

Allereerst wordt er voor de verschillende partijen bekeken hoe er tegen de opbrengsten van onderwijstransparantie wordt aangekeken (4.2.1, 4.2.2 en 4.2.3). In 4.2.4 wordt vervolgens het geheel beschouwd, waarbij ook het gedachtegoed van de groep experts wordt meegenomen. In 4.2.5 volgt een afsluitende conclusie.

#### **4.2.1 - Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens het Ministerie van OCW**

Het Ministerie van OCW lijkt onderwijstransparantie, en daarmee de openbaring van gegevens, haast als doel op zich te zien: “we doen het gewoon” (IB1), ongeacht wat uiteindelijk de toegevoegde waarde zal zijn. Daaruit blijkt dat de opbrengst die met transparantie beoogd wordt in de ogen van het Ministerie in zekere mate nog een onbepaald begrip is. Desondanks wordt er gepleit op actieve, nagenoeg, volledige openbaring (tenzij het privacy schaadt) van data, zonder inachtneming van de eventuele opbrengst:

---

*“Dus de data die we hebben, waar geen enkele reden voor is om die niet openbaar te maken, die gaan we actief openbaar maken. En wat je dan soms ziet, is dat je discussie krijgt dat mensen vragen: waarom eigenlijk? Wat heb je daar aan? Het rijksbeleid is nu zo vastgesteld dat die vraag er eigenlijk niet toe doet. Want die informatie is er, het is met belastinggeld tot stand gekomen, dus die ga je gewoon openbaar maken. En dan merk je vanzelf wel of iemand er wat mee kan. Als niemand er wat mee doet, is dat ook prima. ”*

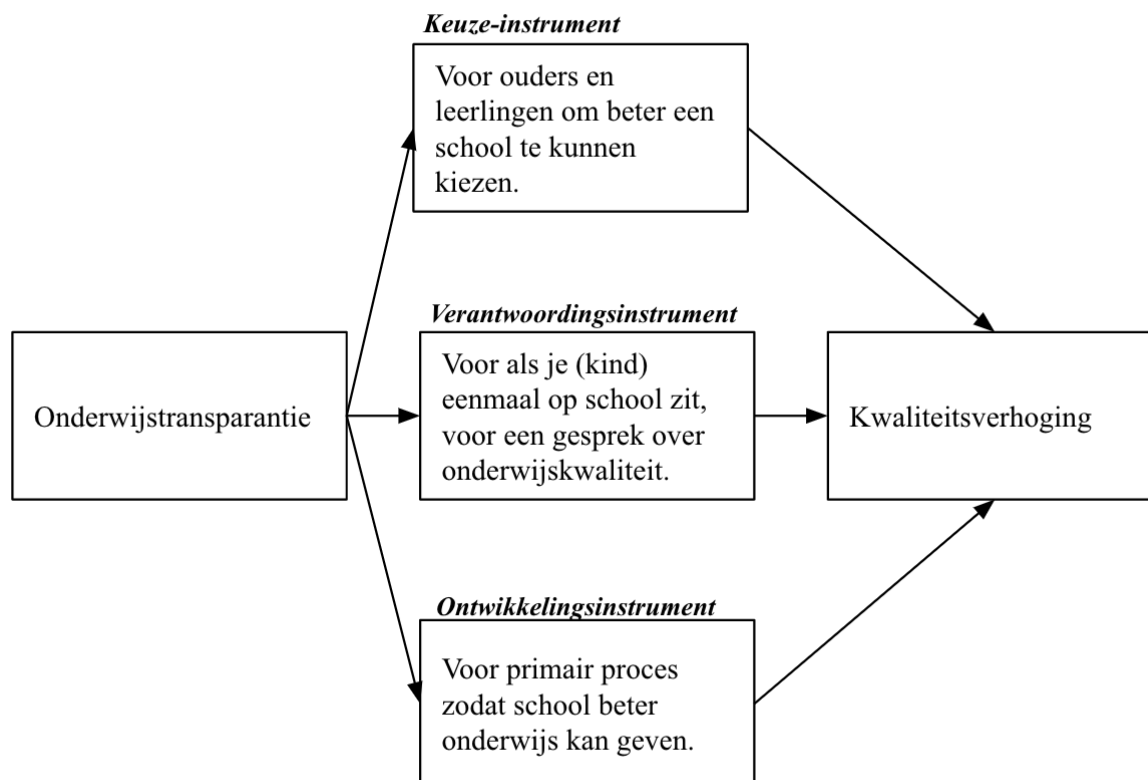
---

#### **17.IB1 (Ministerie van OCW)**

Hoewel het Ministerie aan de ene kant niet direct een opbrengst lijkt te koppelen aan de openbaring van gegevens, noemt ze aan de andere kant verschillende opbrengsten van onderwijstransparantie. Wanneer deze data ‘goed gebruikt’ worden, kan dat volgens het Ministerie van OCW bijdragen aan het volgende (zie ook figuur 4.2):

- Dat is enerzijds het gebruik van die gegevens voor het primaire proces, zodat je als school beter onderwijs kan geven. *(als ontwikkelingsinstrument)*
- Maar het is ook heel erg uit het perspectief van de ouder en de leerling om die informatie te kunnen gebruiken om beter een school te kunnen kiezen, een school die goed past bij de leerling. *(als keuze-instrument)*
- Maar ook als je eenmaal op die school zit, om dan het gesprek te kunnen voeren over de kwaliteit van het onderwijs en of dat aansluit. *(als verantwoordingsinstrument)*

#### 18.IB1 (Ministerie van OCW)



**Figuur 4.2**

*De werking van onderwijs transparantie*

Volgens het Ministerie van OCW kan de opbrengst van onderwijs transparantie dus meervoudig zijn, wat enigszins de houding van ‘volledige openbaarheid’ verklaart. Het kan tot meerdere opbrengsten leiden, maar dat is niet altijd op voorhand duidelijk. Met bovenstaande opsomming, belicht in figuur 4.2, lijken de opbrengsten redelijk gelijkmatig verdeeld te zijn over de verschillende richtingen van onderwijs transparantie en lijkt transparantie haast als een algeheel ‘wondermiddel’ te worden neergezet. Later wordt er echter voornamelijk gesproken over het ‘informatieproduct’, voornamelijk de website *scholenopdekaart*, voor ouders als grootste

opbrengst (IB1, IB2, IB3) en wordt de rol van het Ministerie van OCW rondom transparantie in het beschikbaar stellen van informatie gelegd.

Ook in de Kamerbrief (IIB1) wordt dit benadrukt (zie citaat 19.IIB1):

---

*“ Het onderwijs moet transparant zijn naar ouders en leerlingen zodat zij eenvoudig alle informatie kunnen vinden om een school te kiezen die bij ze past. ”*

---

#### 19.IIB1 (Kamerbrief over transparantie in het onderwijs)

Een goede verklaring voor deze discrepantie wat betreft de opbrengst wordt gegeven door het verschil tussen effect en impact van onderwijstransparantie uit een te zetten:

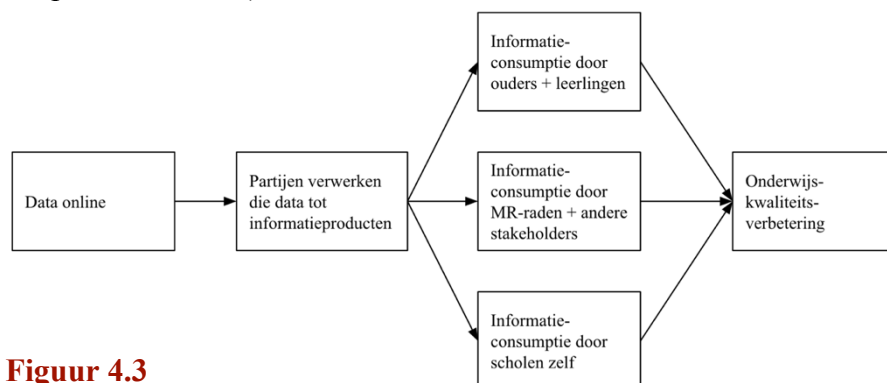
---

*“ Het is het verschil tussen effect en impact. Effect is: ouders krijgen informatie en kiezen daardoor anders een school. Impact is: de verwachting dat het leidt tot verbetering van onderwijskwaliteit. En dat laatste is niet echt te meten. Omdat effect echt een rechtstreeks gevolg is, en impact zit daar verder van af. ”*

---

#### 20.IB3 (Ministerie van OCW)

In zekere zin wordt er door het Ministerie van OCW wel gestreefd naar onderwijsontwikkeling, maar de impact die onderwijstransparantie daar op heeft, is niet duidelijk aanwijsbaar. Het effect daarvan is echter wel duidelijker aantoonbaar en meetbaar: ouders van informatie voorzien, wat hen ondersteunt in de schoolkeuze. Dit verklaart waarom de focus op het beschikbaar stellen van informatie wordt gelegd. Uiteindelijk zou transparantie zo uiteindelijk indirect tot onderwijsontwikkeling kunnen leiden, zoals blijkt uit figuur 4.3 hieronder (op grond van uitspraken van IB3):



**Figuur 4.3**

*De werking van onderwijstransparantie volgens IB3*

Uit bovenstaand figuur is ook af te lezen dat transparantie volgens het Ministerie van OCW voornamelijk van waarde is als *keuze-instrument*, gericht op ouders ter ondersteuning van de schoolkeuzet. Het informatieproduct is de kern en kan vervolgens op verschillende manieren tot onderwijsontwikkeling leiden. De gedachtegang uit bovenstaand figuur (4.3) blijkt ook uit de Kamerbrief van Sander Dekker (zie 21.IIB1):

---

*“ Dialoog vergroot de betrokkenheid en geeft de school kansen om zijn beleid aan te passen aan de wensen en vraagstukken die onder ouders, leerlingen en andere belanghebbenden leven. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede. ”*

---

### **21.IIB1 (Kamerbrief over transparantie in het onderwijs)**

Alle partijen noemen in het kader van onderwijstransparantie de term ‘informatie’, maar deze term blijkt veelzijdig van aard te zijn. Voor het Ministerie van OCW ontstaat de waarde van transparantie op het moment dat data zich ontwikkeld tot een informatieproduct. Voornamelijk de website *scholenopdekaart*, een keuze-instrument voor ouders, wordt aangehaald als waardig informatieproduct, ontstaan uit onderwijstransparantie. Deze website, geïnitieerd door de VO-raad, biedt ouders inzicht in verschillende scholen op basis van 21 indicatoren, waardoor onderlinge vergelijking mogelijk wordt. Deels gaat het hier om algemene informatie als leerlingaantallen en algemene gegevens van de school. Daarnaast worden resultaatgerichte data gepubliceerd, zoals eindexamencijfers en doorstroomsnelheid binnen de school. Ook toekomstgerichte gegevens zijn op de website te vinden, zoals profiel- en sectorkeuze en vervolgopleidingen. Ten slotte zijn er ook ‘gebruikersresultaten’ meegenomen in de indicatoren, er wordt ook gekeken naar tevredenheid van zowel leerlingen als ouders en naar het schoolklimaat en de veiligheid. De data voor deze website zijn deels afkomstig uit ‘eigen databases’ vanuit de overheid (IB1) en worden deels aangeleverd door scholen. In de ogen van het Ministerie van OCW zijn vooral de kwantitatieve, prestatiegerichte data waardevol in de vergelijking van scholen.

### **Concluderend - Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens het Ministerie OCW**

Het Ministerie van OCW is enerzijds niet erg uitgesproken over de opbrengst van onderwijstransparantie. Ze pleit immers voor vrijwel volledige openbaring van data, ongeacht de toegevoegde waarde. Hiermee lijkt de openbaring van gegevens bijna een doel op zich te worden, waarvan de eventuele opbrengst later blijkt.

Anderzijds noemt het Ministerie een breed palet aan opbrengsten. Zo kan de informatie intern gebruikt worden voor kwaliteitsverbetering (als ontwikkelingsinstrument), het een gesprek tussen school en ouders over de onderwijskwaliteit op gang brengen (als verantwoordingsinstrument) of ouders ondersteunen in de schoolkeuze (als keuze-instrument). Uiteindelijk zou transparantie op alle drie de manieren tot onderwijsontwikkeling leiden. Hoewel onderwijstransparantie zo als ‘wondermiddel’ wordt gepresenteerd, wordt vanuit het Ministerie vooral de nadruk op de ondersteuning van ouders in de schoolkeuze gelegd. Zo noemt het Ministerie als belangrijkste opbrengst het informatieproduct, voornamelijk de website *scholenopdekaart*, wat uit de data is ontstaan, waarbij transparantie dus de grootste waarde zou hebben als keuze-instrument.

### 5.2.2 - Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens de Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie is in vergelijking met het Ministerie van OCW een stuk kritischer over de eventuele opbrengst van onderwijstransparantie als keuze-instrument en de werking die het zou kunnen hebben op onderwijsontwikkeling (zie citaat 22.IC1 hieronder). Onderwijsontwikkeling zit veel meer in ‘hart en handen’, bij de leraren, en is niet iets wat afgedwongen kan worden door transparantie.

---

*“ Ik denk uiteindelijk dat transparantie wel kan helpen aan onderwijsontwikkeling maar dat het in de kern van de zaak over iets anders gaat. Dus onderwijsverbetering, als dat uit transparantie moet komen, dan is er iets mis. Want het moet uiteindelijk uit de motivatie van leraren voor hun leerlingen. Het zit hem veel meer vaak nog in hart en handen, die echte onderwijsverbetering, dan dat het in dingen zit als verantwoording, documenten of gesprekken. ”*

---

#### **22.IC1 (Onderwijsinspectie)**

De opbrengst van het informatieproduct *scholenopdekaart* als keuze-instrument wordt dan ook in twijfel getrokken. Volgens de Onderwijsinspectie is het vooral een ‘één-tweetje’ tussen scholen en overheid en leeft het nog niet erg bij ouders (IC2). Over de werking van transparantie als keuze-instrument wordt ook de kanttekening geplaatst dat ouders een school niet per se kiezen op grond van rationele weloverwogen besluiten, maar dat er toch ook een soort ‘kudgedrag’ zichtbaar is op dit gebied en het imago van de school vaak bepalend is.

Hierdoor is de Onderwijsinspectie ook terughoudend over het idee dat een extensieve openheid een zekere marktwerking uitlokt, wat de onderwijskwaliteit uiteindelijk ten goede zou moeten komen, aangezien alleen de ‘sterke’ scholen over zullen blijven, zoals door het Ministerie wordt betoogd (IC2).

In het verlengde hiervan wordt gepleit voor de waarde van transparantie als **controle-instrument**, omdat het enkel als keuze-instrument de kwaliteit van het onderwijs niet voldoende zal borgen. Uit ervaring blijkt namelijk dat als een school als ‘zwak’ of ‘zeer zwak’ wordt bestempeld door de Onderwijsinspectie, dit heel vaak geen consequenties heeft voor de leerlingaantallen (IC1). Daarmee wordt bovenstaand argument van marktwerking ontkracht.

De sceptische houding tegenover de opbrengst van transparantie als informatieproduct kan ook verklaard worden door de complexiteit van de term ‘informatie’. De Onderwijsinspectie ziet informatie niet, zoals het Ministerie van OCW, als product van onderwijstransparantie.



Informatie is voor haar juist het fundament voor haar toezichthoudende taak. Waar het Ministerie een veelheid van indicatoren aanreikt aan de ouder als ‘klant’, richt de Onderwijsinspectie zich zuiver op strategieën, leerprocessen en leerwinsten van scholen (IC1). De onderwijskwaliteit wordt beoordeeld aan de hand van vier indicatoren: de positie van leerlingen ten opzichte van hun basisschooladvies (1), doorstromingsnelheid in onderbouw (2) en bovenbouw (3) en het gemiddelde examencijfer, waarbij ook gelet wordt op verschillen tussen het schoolexamen en het centrale examen (4) (IC1, IC3). Waar het Ministerie van OCW zich voor ‘haar informatieproduct’ zich vooral baseert op data uit de overheidsdatabases en de aangeleverde gegevens van scholen, benut de Onderwijsinspectie voor haar beoordeling van de onderwijskwaliteit zo veel mogelijk bronnen. Voor het oordeel wordt gebruikt van ‘triangulatie’ aan bronnen: resultaten en verslagen op papier, observaties en gesprekken met verschillende geledingen binnen eens school (IC1).

Het Ministerie lijkt transparantie als keuze-instrument centraal te stellen en de andere werkingsmechanismen van transparantie, met uitzondering van de controlerende werking, als afgeleiden daarvan te zien. De Onderwijsinspectie stelt daarentegen dat de oorspronkelijke kern juist in transparantie als **verantwoordingsinstrument** zit (IC2), waarbij de andere drie varianten hulpmiddelen zijn om dit te bewerkstelligen (zie citaat 23.IC2):

---

*En wat mij betreft, en volgens mij ook wat de Inspectie betreft, is dit de kern, transparantie als verantwoordingsinstrument. Want het hele onderwijssysteem is natuurlijk één van de fundamenteën van de Nederlandse samenleving, van onze maatschappij. Zowel als je kijkt naar de stand van het welzijn als naar de stand van de welvaart, het is zo’n fundamenteel onderdeel van het hele systeem, dat je de andere manieren van verantwoording ook nodig hebt om die ‘downwards’ verantwoording goed te kunnen bewerkstelligen.*

---

### **23.IC2 (Onderwijsinspectie)**

Tevens stuurt de Onderwijsinspectie er op aan om transparantie eerder voor intern gebruik in te zetten, dan als middel om de concurrentiepositie van scholen te beïnvloeden (IC2). Via intern gebruik door scholen zou transparantie uiteindelijk ingezet worden ten behoeve van onderwijsontwikkeling, als **ontwikkelingsinstrument**. Daarmee wordt het eigenaarschap van onderwijskwaliteit ook meer bij de scholen gelegd, vanuit de wetenschap dat de ‘crux’ voor onderwijsontwikkeling uiteindelijk ook zit op schoolniveau, bij de motivatie en inbreng van de leraren (IC1). Dit blijkt ook duidelijk uit onderstaand citaat; het betreft een ‘attitudekwestie’:

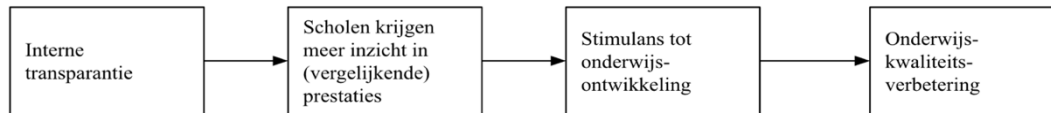
---

“ Er is sprake van onderwijsontwikkeling als de meerderheid van de betrokkenen in de school steeds de eigen kwaliteit evalueert en daar iets mee doet. Het is een attitudekwestie. Je moet ook naar je eigen kwaliteit willen kijken en die ook willen verbeteren. En ook echt op microniveau. ”

---

#### 24.IC2 (Onderwijsinspectie)

Deze gedachtegang kan als volgt in figuur worden gevat:



**Figuur 4.4**

*Interne transparantie en kwaliteitsverbetering*

#### **Concluderend - Opbrengsten onderwijstransparantie volgens de Onderwijsinspectie**

De Onderwijsinspectie neemt een enigszins sceptische houding aan wat betreft onderwijstransparantie en de daar uit volgende opbrengsten. In haar zienswijze kan onderwijsontwikkeling niet eenvoudigweg worden afgedwongen door transparantie, dit zou veel meer in ‘hart en handen’ zitten, op schoolniveau. Ook betwijfelt ze de opbrengst van het informatieproduct *scholenopdekaart* als keuze-instrument. Enerzijds meent ze dat de schoolkeuze niet zo zeer volgt uit een rationeel keuzeproces, maar dat het eerder om kuddegedrag en imago gaat. Anderzijds gelooft de Onderwijsinspectie in beperkte mate dat vrijwel volledig openbaarheid van informatie een zekere marktwerking uitlokt.

De Onderwijsinspectie gebruikt transparantie vanuit haar toezichthoudende rol vooral als controle-instrument, waardoor de onderwijskwaliteit gewaarborgd wordt. Daarnaast geeft ze echter wel aan dat de kern van transparantie in eerste instantie in verantwoording ligt, als verantwoordingsinstrument. Verder moedigt de Onderwijsinspectie met name intern gebruik, door scholen, van onderwijstransparantie aan. Hierdoor zou het als ontwikkelingsinstrument meer kunnen bijdragen aan onderwijsontwikkeling. In lijn hiermee legt ze het eigenaarschap van onderwijskwaliteit meer bij de scholen, door aan te dragen dat de sleutel tot onderwijsontwikkeling daar ligt, aangezien het een ‘attitudekwestie’ betreft binnen een school.

### **4.2.3 - Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens de VO-raad**

Ook de VO-raad neemt een meer sceptische houding aan ten opzichte van de opbrengst van onderwijstransparantie. Het Ministerie van OCW ziet de website *scholenopdekaart*, geïnitieerd door de VO-raad, als belangrijkste opbrengst van onderwijstransparantie. Contrasterend is dat het Ministerie de waarde in deze website ziet liggen als keuze-instrument, terwijl de VO-raad de website ooit opzette vanuit een andere gedachtegang:

---

*De VO-raad heeft Vensters ontwikkeld om:*

*A) de verantwoording aan en dialoog met leerlingen, ouders en andere belanghebbenden te stimuleren.*

*B) de onderwijskwaliteit te verbeteren. Scholen krijgen via Vensters eenduidige, betrouwbare informatie over hun resultaten (ten opzichte van andere scholen) en kunnen dit gericht inzetten om hun prestaties te verbeteren.*

---

#### **Website Vensters VO ([www.venstersvo.nl](http://www.venstersvo.nl))**

Eenzijds werd de website dus in zekere zin opgezet als **verantwoordingsinstrument**. Hierbij gaat het niet zo zeer om politieke verantwoording in haar zuiverste vorm, om als school inzicht aan externen te bieden in de interne processen en prestaties. De waarde van de transparantie zit meer in het bieden van informatie om de dialoog tussen scholen en ouders, leerlingen en andere belanghebbenden te verbreden. Door het vervolledigen van de informatie over scholen, tracht de VO-raad het eigenaarschap van dit debat over onderwijskwaliteit meer bij de scholen te leggen:

---

*“ Politici, journalisten, mensen op straat, vrijwel iedereen heeft een mening over onderwijs. Er zijn oordelen en vooroordelen. Met als gevolg vaak ongenueanceerde en onvolledige verhalen waar scholen last van kunnen hebben. De regie van het maatschappelijke debat over de kwaliteit van het onderwijs hoort bij de schoolbesturen en scholen liggen, vinden de PO-Raad en VO-raad. Vensters is daarin een instrument. ”*

---

#### **Website Vensters door VO-raad en PO-raad ([www.vensters.nl](http://www.vensters.nl))**

Uit bovenstaand citaat blijkt dat de website oorspronkelijk niet zo zeer opgezet als keuze-instrument voor ouders van toekomstige leerlingen, maar meer om informatie omtrent scholen te vervolledigen zodat iedereen aan de hand van dezelfde informatie het debat over onderwijskwaliteit kan voeren.

Interessant is dat een zelfde informatieproduct door twee verschillende partijen een andere opbrengst krijgt toegeschreven. Waar de website *scholenopdekaart* door het Ministerie wordt ervaren als keuze-instrument, is dit door de VO-raad ooit opgezet als verantwoordingsinstrument. Daarnaast streefde de VO-raad hiermee ook onderwijsontwikkeling te stimuleren, waarbij onderwijstransparantie ingezet wordt als **ontwikkelingsinstrument**. De VO-raad onderstreept immers aangaande *scholenopdekaart* dat het geen ‘schoolkeuzetool’ is, op grond waarvan “in een paar minuten een schoolkeuze gemaakt kan worden” (ID1), zoals het Ministerie het wel beoogt. Benadrukt wordt dat het eerder stof vormt voor ofwel het gesprek tussen ouders en scholen over de kwaliteit van onderwijs ofwel voor de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit door intern gebruik door scholen. Uit onderzoek weet men ook dat bij schoolkeuze “vaak hele andere factoren mee spelen en belangrijker zijn dan de ‘kwaliteit’ van de school” (ID1) en dat juist die kwalitatieve data, de veiligheid en beleving” door ouders interessant worden gevonden (ID2). De harde, kwantitatieve resultaten worden eigenlijk secundair aan die ‘gevoelsgegevens’ gesteld.

De VO-raad heeft bij de ontwikkeling van *scholenopdekaart* bewust voor een groot aantal indicatoren gekozen, om het debat over de kwaliteit van scholen zo breed mogelijk te maken. Waar het Ministerie van OCW deze indicatoren vooral gebruikt voor het vergelijken van scholen, wat ouders helpt in het maken van een schoolkeuze, ziet de VO-raad de waarde van deze indicatoren dus voornamelijk als fundament voor de verruiming van de dialoog tussen scholen en leerlingen, ouders en andere belanghebbenden. Voor haar wegen de ‘zachte’, kwalitatieve data (zoals tevredenheid, schoolklimaat en veiligheid) even zwaar als de ‘harde’, kwantitatieve data (zoals eindexamencijfers en doorstroomsnelheid). De VO-raad benadrukt de rol van scholen bij de vorming van deze informatie; de website wordt niet alleen gevuld door informatie uit de overheidsdatabases, maar ook door eigen informatie van scholen.

Net als de Onderwijsinspectie vergroot de VO-raad de rol van scholen in de ‘verwerking’ van transparantie, waarbij benoemd wordt hoe transparantie, als **ontwikkelingsinstrument**, bij kan dragen aan een interne verbetercyclus (zie citaat 26.ID1 op de volgende bladzijde):

---

*“Eigenlijk gaat het gewoon om de manier waarop scholen laten zien waar ze mee bezig zijn. Enerzijds om zich te verantwoorden naar de omgeving en anderzijds om er zelf van te kunnen leren, in een soort cyclus. Dat je laat zien wat je doet, dat je ook vertelt wat je doelen waren, of en waarom je het wel of niet gehaald hebt. En dan kan je vervolgens ook kijken wat kunnen de volgende keer beter doen, enzovoorts. ”*

---

#### **26.ID1 (VO-raad)**

Dit onderling leren wordt ook benadrukt in het sectorakkoord (IID1), waarin wordt gesteld dat dit zorgt voor een constante kwaliteitsborging en onderwijsontwikkeling (zie citaat 27.IID1 op de volgende bladzijde):

---

*“ Alleen door het versterken van het onderling leren en de professionele dialoog kan er sprake zijn van een constante kwaliteitsborging en onderwijsontwikkeling met als motto: ‘goed worden, goed blijven’. ”*

---

#### **27.IID1 (Sectorakkoord VO 2014-2017)**

Ook geeft de VO-raad aan dat alle richtingen van transparantie door elkaar heen lopen, waardoor de opbrengst diffuus wordt. Zelf richt ze voornamelijk op het ontwikkelingsaspect binnen de scholen zelf (als *ontwikkelinstrument*) en het faciliteren van het debat over onderwijskwaliteit (als *verantwoordingsinstrument*). Daarbij wordt ook opgemerkt dat de heersende werking van transparantie ook te maken heeft met de wijze waarop het gepresenteerd wordt: het Ministerie van OCW presenteert het heel erg als keuze-instrument, terwijl transparantie oorspronkelijk gegroeid is vanuit het gedachtegoed als verantwoordingsinstrument en controle-instrument (ID2).

Daar waar het Ministerie van OCW lijkt aan te sturen op aanzienlijke openbaring van gegevens, onderstreept de VO-raad dat transparantie geen doel op zich moet zijn, maar een middel ‘tot’:

---

*“ Dus transparantie óm de transparantie dat is geen goed argument. Dat is een beetje mijn worsteling. Het moet geen doel op zich zijn, maar een middel ‘tot’. En daar zijn we voortdurend naar op zoek: wanneer is het een middel? ”*

---

#### **25.ID1 (VO-raad)**

### **Concluderend - Opbrengsten van onderwijstransparantie volgens de VO-raad**

De VO-raad is redelijk sceptisch over de opbrengst van onderwijstransparantie als keuze-instrument. Hoewel ze net als het Ministerie de website *scholenopdekaart* als belangrijkste opbrengst wordt genoemd, benadrukt ze wel dat het hier geen allesomvattende ‘schoolkeuzetool’ betreft. Deze website is vanuit de VO-raad niet zo zeer als keuzemiddel bedoeld, maar meer als verantwoordingsinstrument om het debat over onderwijskwaliteit te versterken door een vervollediging van informatie over scholen. Daarnaast ziet de VO-raad ook een grote waarde in onderwijstransparantie als ontwikkelingsinstrument. De informatie kan door scholen intern gebruikt worden waardoor de informatie kan bijdragen aan een interne verbetercyclus.

De VO-raad verlegt hiermee de focus rondom onderwijstransparantie meer naar de scholen, die een doorslaggevende rol spelen in de vorming en verwerking van deze informatie, die zowel het onderwijsdebat kan verbreden als kan bijdragen aan een interne kwaliteitsverbetering. De VO-raad ziet de grootste waarde van transparantie dus voornamelijk op schoolniveau, als verantwoordingsinstrument en als ontwikkelingsinstrument.

#### **4.2.4 - Opbrengsten van onderwijstransparantie nader beschouwd**

Zowel de Onderwijsinspectie als de VO-raad geven aan dat de waarde van transparantie in de schoolkeuze discutabel is, aangezien deze keuze vaak op grond van hele andere, minder rationele, argumenten wordt gemaakt. De groep experts beaamt dit: een dergelijke keuze zit veel meer in sociale behoeften van ouders, dan in die pure onderwijstechnische kwaliteit (IA2).

De Onderwijsinspectie geeft aan dat het idee van onderwijstransparantie ‘nog niet echt leeft’ onder ouders. Dit wordt ook door de experts benoemd: er valt nog een stap in bewustzijn te maken vanuit de ouders. Transparantie kan daar bij dienen als bron van informatie voor een bewustere opstelling jegens onderwijskwaliteit.

---

*“ Het beeld dat onderwijs iets is om bewust mee om te gaan, om keuzes in te maken, om over in gesprek te blijven en dus ook om je over te informeren, dat moet op allerlei manieren groeien. En transparantie kan daar ook een factor in zijn en vervolgens ook een bron van informatie om dat gesprek dan aan te gaan. ”*

---

#### **28.IA2 (Expert)**

Net als de VO-raad benadrukken de experts ook de invloed van transparantie op scholen: het kan een stimulerende werking hebben en zo bijdragen aan de interne verbetercycli van scholen (IA3). Daarmee wordt de focus van bruikbaarheid van data voor ouders in zekere mate verlegd naar bruikbaarheid voor scholen.

De groep experts gaan verder op het punt dat het debat over onderwijskwaliteit nog niet echt leeft bij ouders, zoals door de Onderwijsinspectie werd aangestipt. Volgens de experts kan de bewustere opstelling van ouders uiteindelijk bijdragen aan onderwijskwaliteitsverbetering; enerzijds omdat het debat over kwaliteit verbreed wordt, anderzijds via ‘exit’-gedrag van ontevreden ouders (IA1). Beide wegen zouden een stimulerende werking op scholen kunnen hebben.

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat transparantie als informatieproduct het meeste domineert, hoewel men erg probeert te sturen op de onderwijsontwikkeling en daarmee op de inzet als ontwikkelingsinstrument. Vanuit de experts wordt dit bevestigd (zie citaat 29.IA1 op de volgende bladzijde):

---

*“ Het lastige is dat transparantie vaak tegelijkertijd meerdere dingen doet. Voor Nederlands werd het doel uiteindelijk gesteld op het geven van relevante informatie aan ouders. Maar ik zou zeggen, het primaire doel is toch die onderwijskwaliteit. ”*

---

### **29.IA1 (Expert)**

Hoewel er dus wel degelijk ook geprobeerd wordt te sturen op onderwijsontwikkeling, komt de focus uiteindelijk toch op het verschaffen van informatie ten behoeve van schoolkeuze te liggen. Vanuit alle partijen wordt ook toegezegd dat de publieke waarde en de toegevoegde waarde van de huidige onderwijstransparantie het grootst is in die keuzefase. Dit heeft te maken met zoals het door de VO-raad wordt omschreven: “Er zit licht tussen wat je beoogt en wat je realiseert” (ID2).

Uit voorgaande paragrafen bleek zich een verschil af te tekenen in de betekenisgeving van informatie binnen het begrip onderwijstransparantie. Waar het Ministerie informatie als ‘vrucht’ van onderwijstransparantie lijkt te zien, ziet de Onderwijsinspectie informatie juist als ‘kern’ voor haar beoordelingen. Volgens een expert wordt dit veroorzaakt door een verschil in ‘frontstage’ en ‘backstage’ gebruik van transparantie:

---

*“ Want er zijn natuurlijk verschillende soorten en vormen binnen transparantie. Je zou het ‘frontstage’ en ‘backstage’ kunnen noemen, wat ze naar buiten brengen is heel erg data over scholen, vooral kwantitatief, vooral over hoe die school hoge scores kan krijgen. Terwijl daarnaast, daarachter, is een soort traject tussen school en Onderwijsinspectie waar veel meer wordt gekeken naar leerprocessen, strategieën enzovoorts. ”*

---

### **30.IA1 (Expert)**



#### **4.2.5 - Conclusie (deelvraag 3)**

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten wat betreft deelvraag 3 beschreven, die aan het eind in tabel 4.2 worden samengevat.

##### **Deelvraag 3 (empirisch)**

Hoe wordt er gedacht over de opbrengsten van onderwijstransparantie door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?

***Het onderscheid zit niet zozeer in de beoogde opbrengst van onderwijstransparantie, maar meer in de manier waar op het wordt ingezet***

Hoewel de drie partijen het er over eens zijn dat onderwijstransparantie uiteindelijk een positieve bijdrage zou moeten kunnen leveren aan de verbetering van onderwijskwaliteit, is er verdeeldheid over de manier waarop dit teweeg zou kunnen worden gebracht. Zo zet het Ministerie van OCW onderwijstransparantie haast neer als ‘wondermiddel’ dat op allerlei manieren onderwijsontwikkeling zou kunnen uitlokken, als keuze-instrument, verantwoordingsinstrument of ontwikkelingsinstrument. Vervolgens wordt echter met name de inzet als ***keuze-instrument*** (de website *scholenopdekaart*) verdedigd, wat een zekere marktwerking zou aanwakkeren, waardoor scholen gestimuleerd worden hun kwaliteit te verbeteren, om te voorkomen dat hun leerlingaantallen terug zouden lopen.

Volgens de Onderwijsinspectie zou onderwijsontwikkeling niet zo zeer op deze manier door onderwijstransparantie afgedwongen kunnen worden. Het gebruik van transparantie als keuze-instrument is volgens haar niet voldoende voor de waarborging van de onderwijskwaliteit van scholen, waardoor ze pleit voor de inzet als ***controle-instrument***. Daarnaast moedigt ze bovendien met name intern gebruik van de informatie door scholen aan, waarbij transparantie wordt ingezet als ***ontwikkelingsinstrument***. Hierdoor verlegt de Onderwijsinspectie het eigenaarschap van onderwijskwaliteit naar de scholen.

De VO-raad profileert het gebruik onderwijstransparantie voornamelijk ter wille van onderwijsontwikkeling. Net als de Onderwijsinspectie is ze enigszins sceptisch over de opbrengst van onderwijstransparantie als keuze-instrument, hoewel ze wel, net als het Ministerie van OCW, *scholenopdekaart* als belangrijkste opbrengst noemt. De VO-raad deze website echter niet als keuze-instrument, maar als ***verantwoordingsinstrument*** en als ***ontwikkelingsinstrument***. Transparantie stimuleert respectievelijk het gebruik van de informatie voor een vollediger debat over onderwijskwaliteit en het interne gebruik van de informatie door scholen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

Opvallend is dat alle drie de partijen onderwijsontwikkeling als belangrijk doel lijken te zien, hoewel ze in mening verschillen over de manier waarop dit bewerkstelligd wordt met behulp van onderwijs transparantie. Maar vervolgens gebruikt de Onderwijsinspectie het vooral als controle-instrument en wordt door het Ministerie en de VO-raad deels als verantwoordingsinstrument. Zoals het door een respondent mooi wordt verwoord: “Er zit licht tussen wat je beoogt en wat je realiseert” (ID2).

### ***Houding ten opzichte van onderwijs transparantie***

Volgens het Ministerie van OCW zouden vrijwel alle data geopenbaard mogen worden, mits er geen privacy wordt geschonden. Wanneer deze data beschikbaar worden gesteld, is het niet van belang of daar direct een opbrengst aan gekoppeld kan worden. Het Ministerie van OCW meent dat de toegevoegde waarde van die data soms pas later kan blijken. In deze zienswijze zou de openbaring van data haast als doel op zich te worden gesteld. De VO-raad werpt hier fel op tegen dat transparantie, en daarmee de openbaring van data, vooral geen doel op zich moet zijn. Voortdurend moet de vraag worden gesteld of en wanneer transparantie van waarde is. De Onderwijsinspectie neemt ook een enigszins terughoudende houding aan ten opzichte van *externe* openbaarheid van gegevens. In haar toezichthoudende werk verlangt zij immers wel een grote mate van openheid van scholen, maar het is niet de bedoeling dat al deze informatie ook naar buiten gebracht wordt, aangezien niet alle informatie zich daar voor leent.

### ***De betekenis van informatie omtrent onderwijs transparantie***

Hoewel alle partijen op het gebied van onderwijs transparantie refereren naar de term ‘informatie’, blijken ze er een verschillende invulling aan te geven. Vooral tussen het Ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie zijn de verschillen in betekenisgeving van het begrip informatie contrasterend. Volgens het Ministerie van OCW kunnen de transparante data verwerkt worden tot een bruikbaar informatieproduct, waarmee ‘informatie’ in zekere zin als opbrengst voortvloeit uit onderwijs transparantie. Aan de hand van een ruim aantal indicatoren wordt ouders de mogelijkheid geboden om scholen te vergelijken, wat uiteindelijk de schoolkeuze kan vergemakkelijken. De informatie is duidelijk gericht op de ouder als ‘klant’, en kan gelijk worden gesteld aan andere vergelijkingsites voor bijvoorbeeld hotels. De klant, de ouder in dit geval, kan zelf kiezen op grond van welke punten hij de scholen wil vergelijken.

Voor de Onderwijsinspectie is de informatie geen ‘opbrengst’ van transparantie, maar dient het als kader voor de beoordeling van scholen. Waar het Ministerie van OCW, via

*scholenopdekaart*, 21, voornamelijk kwantitatieve, indicatoren presenteert, beperkt de Onderwijsinspectie zich tot slechts vier indicatoren. Daarbij ligt de focus niet zoals het Ministerie met name op scores op alle indicatoren, maar wordt er veel meer gekeken naar leerprocessen van leerlingen en verbeterprocessen van de school. Vanuit de groep experts wordt dit verschil in betekenisgeving van informatie verklaard door het verschil tussen ‘frontstage’ en ‘backstage’ transparantie. Aan de voorkant worden vooral de kwantitatieve data naar getoond, over hoe de school op dat moment presteert, terwijl aan de achterkant meer wordt gekeken naar leerprocessen en veranderingen van scholen.

Hieronder worden de verschillen in betekenisgeving rondom de opbrengsten van onderwijstransparantie uiteengezet.

	Doelgroep transparantie	Soort instrument	Opbrengst van onderwijstransparantie	Houding omtrent transparantie
<b>Ministerie van OCW</b>	- Ouders - Burgers	Keuze-instrument	Informatieproduct voor vergelijking van scholen ter ondersteuning van de schoolkeuze	Vrijwel alle data openbaren, ongeacht de eventuele toegevoegde waarde
<b>Onderwijsinspectie</b>	- Onderwijsinspectie	Controle-instrument	Waarborging onderwijskwaliteit	Grote openheid van informatie naar de Onderwijsinspectie...
	- Scholen	Ontwikkelings-instrument	Onderwijsontwikkeling door terugkoppeling van de informatie, waardoor scholen door intern gebruik de onderwijskwaliteit kunnen verbeteren	...maar dezelfde informatie leent zich niet voor openbaring naar externen
<b>VO-raad</b>	- Scholen	Ontwikkelings-instrument	Onderwijsontwikkeling door het intern gebruiken van informatie voor de interne verbetercyclus van scholen	Duidelijk onderscheid van openbare informatie voor intern gebruik...
	- Ouders - Leerlingen - Andere belanghebbenden	Verantwoordings-instrument	Het debat over onderwijskwaliteit verbreden door vervollediging van de informatie over scholen en onderwijskwaliteit	... en extern gebruik, dan moet data alleen geopenbaard worden wanneer het van toegevoegde waarde is

**Tabel 4.2**  
*Betekenisgeving rondom de opbrengsten van onderwijstransparantie*

## 4.3 Verband tussen betekenisgeving en opbrengst

In deze paragraaf wordt er gekeken in hoeverre er een verband is tussen de betekenisgeving en de genoemde opbrengst van onderwijstransparantie (deelvraag 4):

### *Deelvraag 4*

**In hoeverre is er een verband tussen de betekenisgeving en de genoemde opbrengst van onderwijstransparantie?**

In 4.3.1 wordt naar dit verband gekeken voor het Ministerie van OCW, in 4.3.2 voor de Onderwijsinspectie en in 4.3.3 voor de VO-raad. In het 4.3.4 wordt het geheel nader beschouwd, waarna een conclusie wordt gevormd.

#### **4.3.1 - Verband tussen betekenisgeving en opbrengst van het Ministerie van OCW**

Allereerst valt op dat het Ministerie van OCW enerzijds niet een heel concrete opbrengst voor onderwijstransparantie voor ogen heeft en richt op algehele openbaring van gegevens (mits er geen privacy wordt geschonden), ongeacht de eventuele toegevoegde waarde. Dat ligt ook in lijn met de aanname vanuit het Ministerie dat transparantie in het onderwijs als iets vanzelfsprekends wordt ervaren, en daarmee ook de behoefte naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van dergelijke informatie.

Anderzijds worden door het Ministerie van OCW een drietal punten genoemd waar onderwijstransparantie aan kan bijdragen: beter onderwijs (als ontwikkelingsinstrument), ondersteuning bij schoolkeuze (als keuze-instrument) en stof voor een gesprek tussen ouder en school (als verantwoordingsinstrument). Deze variëteit aan opbrengsten volgt logischerwijs uit de begripsvorming waar de ‘bruikbaarheid’ van gegevens benadrukt wordt. Hoe en in welke vorm de data bruikbaar zijn, is op voorhand echter niet altijd bekend. Dit past ook bij het beleid ‘alles te openbaren, ongeacht de opbrengst’; de opbrengst blijkt immers later pas.

Uiteindelijk lijkt voor het Ministerie de grootste waarde in het informatieproduct voor de ouders, *scholenopdekaart*, te liggen, ter ondersteuning van de schoolkeuze. Hiervoor is het van belang dat er zo veel mogelijk ouders beschikbaar is, om verschillende scholen goed te kunnen vergelijken. Daaruit volgt het beleid gericht op een vrijwel volledige openbaring en verbetering van de beschikbaarheid van informatie. Het Ministerie van OCW ziet op het gebied van onderwijstransparantie haar belangrijkste taak ook in het beschikbaar stellen van deze

informatie, waar de focus op het informatieproduct als belangrijkste opbrengst logisch uit voort vloeit. Evenwel past het bij de nadruk die het Ministerie legt op de bruikbaarheid van de data, wat uitmondde in het informatieproduct. Een dergelijk informatieproduct slaat de brug tussen ruwe data en bruikbare informatie: *scholenopdekaart* is eigenlijk hét vertaalmiddel om die databases een beetje inzichtelijk te maken” (IB1).

#### **4.3.2 - Verband tussen betekenisgeving en opbrengst van de Onderwijsinspectie**

Aangaande het begrip van onderwijstransparantie noemde de Onderwijsinspectie de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid als belangrijkste aspecten van de informatie. Dat hangt samen met haar toezichthoudende taak, waarbij de informatie het fundament vormt op grond waarvan ze haar oordeel velt. Uit de begripsvorming bleek tevens dat de Onderwijsinspectie onderwijstransparantie meer vanuit het perspectief van de scholen beziet. Waar het Ministerie van OCW lijkt te hopen onderwijsontwikkeling als het ware ‘af te dwingen’ met behulp van transparantie, meent de Onderwijsinspectie dan ook dat dit veel meer in ‘hart en handen’ zit, op het niveau van de scholen en de leraren.

Vanuit die gedachtegang gelooft men vanuit de Onderwijsinspectie ook minder in de opbrengst van transparantie in de vorm van een informatieproduct voor ouders, als instrument voor de schoolkeuze. Zeker over de eventuele onderwijsontwikkeling die dit door een bepaalde marktwerking tussen scholen uit zou kunnen lokken, is de Onderwijsinspectie sceptisch. Deze houding is terug te leiden naar het idee dat onderwijskwaliteit iets is dat op school- en lerarenniveau zit en niet eenvoudig door transparantie verbeterd kan worden.

Daarnaast draagt de aard van haar werk en taak ook bij aan de kritische houding over transparantie als informatieproduct. Allereerst is haar functie gelegen in het inspecteren van scholen, en ligt informatieverschaffing aan ouders ten behoeve van de schoolkeuze daarmee niet in haar primaire takenpakket. Tevens zorgt de aard van haar functie voor een meer wantrouwende houding ten opzichte van de inhoud van transparante gegevens: in hoeverre is de gegeven informatie betrouwbaar en komt deze overeen met de ervaren werkelijkheid? Om de betrouwbaarheid te verhogen maakt de Onderwijsinspectie werkt aan de hand van zo veel mogelijk bronnen, op grond van een ‘triangulatie’ van informatie: resultaten en verslagen op papier, observaties en gesprekken. In het verlengde daarvan pleit de Onderwijsinspectie voor voldoende kwaliteitsboring voor het belang van transparantie als controle-instrument naast het gebruik als keuze-instrument.

Ten slotte wijst de Onderwijsinspectie nadrukkelijk ook op de waarde van transparantie

voor intern gebruik door scholen. Ook dit volgt logischerwijs uit de begripsvorming van de Onderwijsinspectie, de ‘crux’ voor onderwijsontwikkeling zit volgens haar op schoolniveau. Deze interne vorm van transparantie zou scholen meer inzicht kunnen verlenen in vergelijkingen van prestaties van andere scholen en zo een stimulans vormen tot onderwijsontwikkeling.

#### **4.3.3 - Verband tussen betekenisgeving en opbrengst van de VO-raad**

Net als de Onderwijsinspectie is de VO-raad redelijk sceptisch over de opbrengst over de waarde en opbrengst van transparantie als keuze-instrument. Hoewel ze, net als het Ministerie van OCW, *scholenopdekaart* als belangrijkste opbrengst noemt, ziet zij een andere werking voor dit product weggelegd. De VO-raad benadrukt in haar begripsvorming een lerend element van onderwijstransparantie, waarbij ze de focus meer op de rol van scholen ligt. De data zou enerzijds op schoolniveau geïnterpreteerd worden, als ontwikkelingsinstrument voor een interne verbetercyclus van de onderwijskwaliteit. Anderzijds moet de data ook geduid worden op schoolniveau, waardoor het als verantwoordingsinstrument het debat over onderwijskwaliteit kan verbreden.

In lijn met haar kritische houding jegens onderwijstransparantie als keuze-instrument, is de VO-raad ook redelijk wantrouwend over de vrijwel volledige openbaring van data. Aan de ene kant leent niet alle data zich er voor om openbaar te worden gesteld ten behoeve van de schoolkeuze. Anderzijds blijkt uit onderzoek dat de schoolkeuze vaak niet op grond van dit soort transparante informatie gemaakt wordt. Daarom pleit ze er voor dat informatie alleen openbaar gemaakt wordt, wanneer dit van waarde is. Daarbij is het tevens belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen intern en extern gebruik van informatie.

#### **4.3.4 - Conclusie (deelvraag 4)**

Een uitspraak van de VO-raad is eigenlijk heel toepasselijk voor de conclusie: *“Aan het eind van de dag denk ik dat wat je uitvoert, te maken heeft met je bestaansrecht”* (ID2). Uit bovenstaande paragrafen komt naar voren dat verschillende manieren van betekenisgeving omtrent onderwijstransparantie ook verschillende ideeën over eventuele opbrengsten opleveren. De rol die de verschillende partijen hebben op het gebied van onderwijstransparantie blijkt hier ook van belang. In de eindconclusie (hoofdstuk 5, zie tabel 5.1 en figuur 5.1) worden de verschillende mechanismen over de werking van onderwijstransparantie, zoals uitgelegd door de verschillende partijen, besproken.

##### ***De faciliterende rol van het Ministerie van OCW***

Het Ministerie van OCW staat in zekere zin ‘boven’ de scholen, en daarmee buiten het onderwijsveld, en bemoeit zich beleidsmatig met de onderwijskwaliteit van scholen. Op het vlak van onderwijstransparantie heeft ze enkel een faciliterende rol; het Ministerie kan voornamelijk sturen op de beschikbaarheid en vindbaarheid van de gegevens. Dit verklaart ook waarom het Ministerie richt op algehele openbaring van data (tenzij het privacy schaadt), ongeacht de eventuele toegevoegde waarde daarvan. In het verlengde van haar rol in het beschikbaar stellen van deze informatie, past ook het feit dat het Ministerie van OCW de grootste opbrengst van onderwijstransparantie ziet in het informatieproduct voor ouders.

##### ***De toezichthoudende en stimulerende rol van de Onderwijsinspectie***

Hoewel de Onderwijsinspectie een toezichthoudende rol heeft, bevindt zij zich wel veel meer in het onderwijsveld dan het Ministerie van OCW. Waar het Ministerie van OCW van bovenaf met behulp van transparantie probeert te sturen op onderwijskwaliteit, meent de Onderwijsinspectie dat dit veel meer in ‘hart en handen’, op school- en leraarniveau zit. Daaruit vloeit ook de meer interne focus van de Onderwijsinspectie voort: de nadruk wordt gelegd op intern gebruik van transparantie door scholen, wat een stimulans kan zijn voor onderwijsontwikkeling. Vanuit haar rol als inspecteur bevraagt de Onderwijsinspectie ook meer de waarde van de transparante informatie; in hoeverre verhoudt deze zich tot de ervaren werkelijkheid? Daarmee hangt ook de meer kritische houding jegens de waarde van transparantie als keuze-instrument samen, de Onderwijsinspectie benadrukt vanuit haar rol het belang van de inzet van transparantie als controle-instrument als essentiële aanvulling op enkel het gebruik als keuze-instrument.

### ***De stimulerende en vertegenwoordigende rol van de VO-raad***

De meer sceptische houding van de VO-raad over de waarde en opbrengst van onderwijstransparantie is ook te verklaren vanuit haar bestaansgrond als vertegenwoordiger van de scholen. Het zijn immers de scholen die subject worden van de onderwijstransparantie en openheid moeten bieden over hun prestaties. Dat verklaart de kritische attitude ten opzichte van algehele openbaring: het moet wel duidelijk zijn wat het de scholen uiteindelijk oplevert. Vanuit dit perspectief vanuit de scholen is het ook begrijpelijk dat de VO-raad een grote waarde in transparantie ziet voor de interne verbetercyclus voor scholen. Uiteindelijk verdedigt zij immers de belangen van de scholen. Hiermee contrasteert echter wel het feit dat het informatieproduct *scholenopdekaart* als grootste opbrengst wordt genoemd, waarvan de belangrijkste doelgroep uit ouders, en dus niet uit scholen, bestaat.



# 5

Conclusie  
en discussie

## Troebele transparantie

### *Een wantrouwend element in het begrip van ‘onderwijstransparantie’ door vertroebelde werkingsmechanismen van transparantie*

In dit eindhoofdstuk wordt er gereflecteerd op de onderzoeksvraag:

*Hoe wordt er betekenis gegeven aan het begrip en de opbrengsten van ‘onderwijstransparantie’ door het Ministerie van Onderwijs, de Onderwijsinspectie en de VO-raad?*

Allereerst wordt in 5.1 de rol van wantrouwen in het begrip van onderwijstransparantie uiteengezet (5.1.1). Vervolgens worden de verschillende mechanismen omtrent de inzet van onderwijstransparantie uitgelegd (5.1.2). In 5.2 wordt gereflecteerd op de eerdere theorie, waarna in 5.3 enige aanbevelingen worden gedaan aangaande onderwijstransparantie. In 5.4 worden een aantal beperkingen en punten voor vervolgonderzoek van dit onderzoek aangehaald.

## 5.1 Conclusie

### **5.1.1 - Een wantrouwend element in het begrip van ‘onderwijstransparantie’**

Een opvallend element in de betekenisgeving is wantrouwen, dat door alle partijen genoemd wordt in verband met onderwijstransparantie, maar steeds in een andere verhouding. Het Ministerie van OCW ziet wantrouwen, over de onderwijskwaliteit van scholen, als bestaansgrond voor onderwijstransparantie. Het vormt een reden waarom informatie beschikbaar en toegankelijk gemaakt zou moeten worden. De Onderwijsinspectie is echter vanuit haar toezichthoudende rol wantrouwend over deze informatie: in hoeverre komt het overeen met de werkelijkheid? De VO-raad bekijkt het duidelijk vanuit scholenperspectief en is enigszins wantrouwend over de opbrengst en waarde van onderwijstransparantie voor scholen, die immers subject worden en transparant dienen te zijn over hun prestaties en handelen. Wat levert het de scholen op en wat ‘kost’ het de scholen?

Deze verschillende insteken rondom wantrouwen vloeien ook terug in verschillende houdingen ten opzichte van volledige openbaring van data. Zo pleit het Ministerie van OCW voor volledige openbaring van data (mits het geen privacy schendt), ongeacht de toegevoegde waarde hiervan. Zowel de Onderwijsinspectie als de VO-raad zijn meer wantrouwend over enerzijds de inhoud en anderzijds over waarde en opbrengst van onderwijstransparantie. Beide

zijn vervolgens ook kritisch over volledige openbaring van gegevens: niet alle informatie is vanzelfsprekend waardevol en alleen informatie die bij kan dragen aan onderwijsontwikkeling zou geopenbaard moeten worden.

Het is merkwaardig dat in een begrip als ‘transparantie’, wat over helderheid en openheid zou moeten gaan, juist zo veel wantrouwende aspecten zitten. Wantrouwen ontstaat echter door onduidelijkheid over andermans handelen, wat in dit geval treffend is. Dit wantrouwen is in zekere zin gegroeid uit een gebrek aan transparantie tussen de partijen onderling, aangaande de inzet van onderwijstransparantie. De hier uit ontsproten onzekerheid zou zo onderling wantrouwen in de hand kunnen werken. Paradoxaal genoeg is de betekenis van transparantie zelf misschien ‘vertroebeld’ en minder transparant dan gedacht...

### **5.1.2 - De verschillende werkingsmechanismen van onderwijstransparantie**

Hoewel er tussen alle partijen overeenstemming lijkt te zijn dat onderwijstransparantie geen doel maar een middel is, verschilt men fundamenteel van mening over de werking van dit ‘middel’. De ‘mismatch’ tussen de verschillende partijen blijkt niet zo zeer in de beoogde opbrengst te zitten, maar meer in de manier waar op het wordt ingezet.

Volgens het Ministerie van OCW wordt het voornamelijk als keuze-instrument gezien. Door het beschikbaar stellen van data, kan de data verwerkt worden tot een informatieproduct, wat ouders kan ondersteunen in de schoolkeuze. Hiermee ziet het Ministerie van OCW het informatieproduct als belangrijkste opbrengst.

De Onderwijsinspectie ziet onderwijstransparantie meer als controle-instrument. Enerzijds controleert ze vanuit haar toezichthoudende rol de kwaliteit van scholen op grond van transparante informatie, waardoor de onderwijskwaliteit gewaarborgd wordt. Anderzijds draagt de Onderwijsinspectie een stimulerende rol; bij de controle van de onderwijskwaliteit poogt ze scholen tevens te prikkelen tot kwaliteitsverbetering, wat uiteindelijk ook kan resulteren in een verbetering van de onderwijskwaliteit. Door de uitleg van dit laatste mechanisme legt de Onderwijsinspectie in feite het eigenaarschap van onderwijskwaliteit neer bij de scholen. Zij heeft op dit gebied zeker een stimulerende rol, maar het zijn de scholen die daardoor aangemoedigd worden om hun onderwijskwaliteit te verbeteren.

Ook de VO-raad beschouwt, net als het Ministerie van OCW, het product *scholenopdekaart* als belangrijkste opbrengst. De waarde hiervan ligt volgens haar echter niet in de inzet als keuze-instrument. Dit heeft te maken met de rol van de VO-raad, die net als die van

de Onderwijsinspectie, tweeledig van aard is. Enerzijds stimuleert ze onderwijsontwikkeling als vertegenwoordiger van scholen. In dat kader probeert ze via transparantie van informatie over scholen het debat over onderwijskwaliteit te verbreden. Anderzijds ziet de VO-raad onderwijstransparantie als ontwikkelingsinstrument, voor intern gebruik door scholen. De informatie kan gebruikt worden voor de interne verbetercyclus van scholen, wat uiteindelijk uit kan monden in een verbetering van onderwijskwaliteit. Ook de VO-raad legt zo dus de verantwoordelijkheid voor onderwijsverbetering neer bij de scholen, de informatie dient zowel extern als intern betekenis krijgen door interpretatie vanuit de scholen.

In tabel 5.1 hieronder zijn de hierboven beschreven mechanismen in een tabel naast elkaar gezet.

	<b>Instrument transparantie</b>	<b>Werking</b>	<b>Invulling transparantie</b>
<b>Ministerie van OCW</b>	<i>Vanuit haar faciliterende rol</i> Transparantie als keuze-instrument	Ondersteunt schoolkeuze	Data verwerkt tot informatieproduct
<b>Onderwijs-Inspectie</b>	<i>Vanuit toezichhoudende rol</i> Transparantie als controle-instrument	Waarborgen van onderwijskwaliteit	Controle van onderwijskwaliteit
	<i>Vanuit stimulerende rol</i> Transparantie als ontwikkelings-instrument	Scholen prikkelen tot kwaliteitsverbetering	Eigenaarschap onderwijskwaliteit bij scholen
<b>VO-Raad</b>	<i>Vanuit haar stimulerende rol</i> Transparantie als ontwikkelings-instrument	Scholen verbeteren onderwijskwaliteit	Informatie gebruikt voor interne verbetercyclus scholen
	<i>Vanuit haar verantwoordende rol</i> Transparantie als verantwoordingsinstrument	Verbreden van het debat over onderwijskwaliteit	Informatie vervolledigen

**Tabel 5.1**

*De verschillende mechanismen rondom de werking van transparantie in het onderwijs*

## 5.2 Theoretische reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd aan de hand van de theoretische concepten uit hoofdstuk 2. In 5.2.1 wordt de term ‘informatie’ binnen het begrip van onderwijstransparantie uitgelicht. In 5.2.2 wordt teruggekomen op de verwachtingen omtrent de betekenisgeving van de verschillende partijen. In 5.2.3 wordt dieper ingegaan op transparantie als verantwoordingsinstrument. In 5.2.4 wordt ten slotte de politieke geladenheid van het begrip onderwijstransparantie besproken.

### 5.2.1 - De rol van ‘informatie’ in het begrip van onderwijstransparantie

Op grond van de literatuur werd de volgende definitie van onderwijstransparantie gevormd:

*de mate waarin publieke informatie over een school intern bruikbaar en extern beschikbaar is voor buitenstaanders, door het bieden van inzicht in de interne werking en prestaties van de betreffende school.*

Belangrijk in dit begrip is het zichtbaar en openbaar maken van informatie over het presteren van scholen. De betekenis van de term ‘informatie’ blijkt echter diffuser dan in deze begripsvorming wordt aangenomen. De verschillende partijen geven niet alleen een andere betekenis aan het begrip en de opbrengsten van onderwijstransparantie, maar ook aan de rol die informatie hier in speelt. Voor het Ministerie van OCW wordt informatie als het ware als ‘product’ van transparantie gezien. De data kan als informatieproduct dienst doen als keuze-instrument voor ouders, ter ondersteuning van de schoolkeuze. Hier wordt de informatie extern gebruikt, vanuit de scholen en overheid richting de ouders.

De Onderwijsinspectie ziet informatie daarentegen niet als opbrengst van transparantie, maar juist als fundament. Op basis van de informatie beoordeelt ze de onderwijskwaliteit van scholen. De informatie wordt enkel besloten gebruikt, waarbij sprake is van tweerichtingsverkeer. Enerzijds gaat er informatie vanuit en over de scholen richting de Inspectie, op grond waarvan een oordeel wordt geveld over de kwaliteit van scholen. Aangezien de informatie door een andere partij dan de scholen wordt gebruikt, kan dit als extern gebruik worden aangeduid. De informatie wordt echter niet met derden gedeeld en alleen besloten gebruikt door de Onderwijsinspectie. Anderzijds wordt de informatie door de Onderwijsinspectie teruggekoppeld naar de scholen, die het vervolgens kunnen gebruiken voor verbetering van de onderwijskwaliteit.

De VO-raad ziet informatie niet als beginpunt, zoals de Onderwijsinspectie en evenmin als opbrengst, zoals het Ministerie van OCW. Zij beschouwt informatie als middel, met een dubbele werking. Aan de ene kant wordt door de vervollediging van de informatie over scholen en onderwijskwaliteit, het debat over onderwijs verbreed. In dit geval wordt de informatie extern gebruikt, gericht op ouders, leerlingen en andere belanghebbenden. Anderzijds wordt de informatie intern gebruikt door scholen, ten behoeve van verbetering van de onderwijskwaliteit. De betekenis van de term ‘informatie’ wordt in tabel 5.2 hieronder uiteengezet.

	Rol van informatie	Doel informatieverstrekking	Gebruik van informatie	Richting van informatie
<b>Ministerie van OCW</b>	<b>Informatieproduct</b>	Ondersteuning schoolkeuze	Extern	Scholen ↓ Ouders
<b>Onderwijs-Inspectie</b>	<b>Fundament</b>	Controle en waarborging onderwijskwaliteit	Extern (besloten)	Scholen ↓ Inspectie
		Terugkoppeling naar scholen voor verbetering onderwijskwaliteit	Intern	Inspectie ↓ Scholen
<b>VO-Raad</b>	<b>Middel</b>	Verbreiding van het debat over onderwijskwaliteit	Extern	Scholen ↓ Ouders, leerlingen, andere belanghebbenden
		Intern gebruik door scholen ten behoeve van kwaliteitsverbetering	Intern	Scholen en overheidsdatabases ↓ Scholen

**Tabel 5.2**

*De rol van informatie in het begrip onderwijstransparantie*

Uit bovenstaande tabel blijkt de complexiteit van het begrip informatie binnen onderwijstransparantie. Het onderscheid tussen intern en extern gebruik van informatie komt hier ook sterk naar voren. Belangrijke lering die hier uit getrokken kan worden is dat bij het transparant maken van informatie, gelet moet worden op waarom en voor wie deze informatie gebruikt gaat worden. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt in de informatie die extern beschikbaar wordt en de informatie die intern ofwel besloten extern (gebruikt door de Onderwijsinspectie). Bovens (2004:6) noemde dit eerder al het ‘probleem van de vele ogen’: de informatie gaat naar verschillende fora, die verschillende normen hanteren.

## **5.2.2 - Verwachtingen over de begripsvorming en opbrengsten achteraf beschouwd**

In het theoretische hoofdstuk werden de volgende verwachtingen tussen de verschillende partijen en onderwijstransparantie opgesteld:

<b>Partij</b>	<b>Opbrengst transparantie</b>	<b>Soort verantwoording</b>	<b>Nadruk in begripsvorming</b>
<b>Ministerie van OCW</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Verantwoordingsinstrument</li><li>- Keuze-instrument</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Politieke verantwoording</li><li>- Maatschappelijke verantwoording</li></ul>	Externe beschikbaarheid van informatie (voor burgers en ouders)
<b>Onderwijsinspectie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Controle-instrument</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Administratieve verantwoording</li></ul>	Interne werking en prestaties van scholen
<b>VO-raad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ontwikkelingsinstrument</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Professionele verantwoording</li></ul>	Interne bruikbaarheid voor onderwijsontwikkeling

**Tabel 5.3**

*Verwachte verbanden tussen de verschillende partijen en onderwijstransparantie*

### ***Ministerie van OCW***

Wat betreft de begripsvorming komen de resultaten in ruime mate overeen met de verwachtingen. Verwacht werd dat de nadruk op de externe beschikbaarheid van informatie zou liggen. Dit blijkt inderdaad een belangrijk element in de begripsvorming van het Ministerie, hoewel ze hierbij benadrukt dat deze data naast beschikbaar ook bruikbaar moeten zijn. De grootste opbrengst ziet het Ministerie van OCW dan ook in bruikbare data verwerkt tot informatieproduct. De belangrijkste doelgroep bestaat hier uit school kiezende ouders, de ‘algemene’ burgers blijken daarbij een minder primaire doelgroep te zijn dan verwacht. In lijn daarmee blijkt de opbrengst van verantwoordingsinstrument maar van geringe waarde te zijn en wordt voornamelijk gepleit voor onderwijstransparantie als keuze-instrument.

### ***Onderwijsinspectie***

Uit de resultaten blijkt dat de Onderwijsinspectie niet enkel een controlerende rol inneemt, maar ook een stimulerende school. Enerzijds controleert ze de onderwijskwaliteit van scholen, waarbij transparantie, zoals verwacht, dienst doet als controle-instrument. In dit geval is er inderdaad sprake van administratieve verantwoording. Anderzijds tracht de Onderwijsinspectie door

terugkoppeling van informatie scholen te stimuleren de kwaliteit te verbeteren. Bij deze ‘omgekeerde’ vorm van transparantie vervaagt het verantwoordingselement.

VO-raad

De resultaten komen deels overeen met de verwachting dat de VO-raad onderwijstransparantie voornamelijk als ontwikkelingsinstrument zou zien, waarbij het intern gebruikt wordt ten behoeve van onderwijsontwikkeling. Daarnaast blijkt uit de resultaten dat de VO-raad in onderwijstransparantie ook een middel ziet om het debat over onderwijskwaliteit te verbreden, waardoor het als verantwoordingsinstrument wordt ingezet, alleen in een andere vorm dan in de theorie beschreven. Zie hierover meer in in 5.2.3.

### **5.2.3 - Het verplichte element in transparantie als verantwoordingsinstrument**

Waar de verwachtingen substantieel contrasteerden met de resultaten, was omtrent de inzet van onderwijstransparantie als verantwoordingsinstrument. In de theorie werd transparantie als verantwoordingsinstrument gekoppeld aan een zekere ‘verantwoordingsplicht’. Vanuit die gedachtegang werd het in verband gebracht met politieke verantwoording, waarbij scholen verantwoording schuldig zijn aan externe partijen, voortkomend uit de publieke financiering. Dit verplichte karakter werd ook bevestigd door aan deze vorm van transparantie verticale verantwoording te verbinden, waarbij waarbij het forum een formele macht over de actor heeft en zo een bepaalde mate van verantwoording af kan dwingen.

Op grond van deze uitleg van transparantie als verantwoordingsinstrument, werd deze toegeschreven aan het Ministerie van OCW, die als forum politieke verantwoording van de school als actor af zou dwingen. Uit de resultaten blijkt echter dat het Ministerie zich niet zo zeer bezig houdt met transparantie naar haar als overheidsorgaan, maar veel meer met de inzet van transparantie als keuze-instrument voor ouders. Het is daarentegen de VO-raad die door middel van onderwijstransparantie een zekere mate van verantwoording probeert te bewerkstelligen. Het uiteindelijke doel van deze verantwoording is echter niet zoals deze hierboven beschreven is. Transparantie wordt door de VO-raad voornamelijk ingezet om het debat over onderwijskwaliteit te verbreden, door het vervolledigen van informatie over scholen en onderwijskwaliteit. Waar in de literatuur gesproken wordt over een verplicht element, is er in dit geval geen sprake van een verplichte, hiërarchische band tussen forum en actor. In plaats van verticale verantwoording is er in dit geval dus sprake van horizontale verantwoording.



#### **5.2.4 - De politieke geladenheid van onderwijstransparantie**

Een expert benoemde dat het bij onderwijstransparantie om het aanbieden van zo neutraal mogelijke informatie gaat. Uit 5.2.1 blijkt echter dat het deze informatie gekleurder is dan het in eerste instantie lijkt. Daarmee lijkt ook het begrip onderwijstransparantie een politieke inkleuring te krijgen. Dit vloeit ook voort uit de resultaten, waaruit blijkt dat verschillende partijen transparantie voor verschillende doelen inzetten. Het meest opvallend is dat hetzelfde product *scholenopdekaart* door verschillende partijen als ander instrument wordt gezien. Zo beschouwt het Ministerie van OCW dit informatieproduct primair als keuze-instrument, ter ondersteuning van de schoolkeuze. De VO-raad heeft *scholenopdekaart* daarentegen vanuit een andere gedachtegang opgezet, enerzijds om het debat over onderwijskwaliteit te verbreden, anderzijds om de informatie te gebruiken voor de interne verbetercyclus van scholen. Deze verschillende opvattingen over de inzet en werking van onderwijstransparantie kan worden uitgelegd aan de hand van de rol die deze partijen op dit gebied innemen. Het Ministerie is sterk gericht op het stimuleren van open data en beoogt door een vrijwel algehele openbaarheid onderlinge vergelijking van scholen zo breed als mogelijk te maken. Als doelgroep van transparantie zij dus voornamelijk de ouders, wat de inzet van onderwijstransparantie als keuze-instrument verklaart. De VO-raad wil echter juist deze algehele transparantie ‘voor’ zijn, om de reputatie en het imago van scholen te beschermen. Volgens haar leent niet alle informatie zich voor openbaring, de data kan niet door iedereen eenvoudig geduid worden. Daarom heeft zij het heft in handen genomen door *scholenopdekaart* op te zetten, om zo niet enkel ruwe data te openbaren, maar reeds geïnterpreteerde informatie. Hierdoor tracht de VO-raad de losse data meer inzichtelijk te maken, waardoor het debat over onderwijskwaliteit verbreed wordt.

De dominerende werking van transparantie heeft dus ook te maken met de wijze waarop het gepresenteerd wordt. Oorspronkelijk is transparantie gegroeid vanuit democratisch verantwoordingsinstrument en als controle-instrument, en pas later werd het door het Ministerie als keuze-instrument en door de VO-raad als ontwikkelingsinstrument gepresenteerd.

## 5.3 Aanbevelingen

Alle drie de partijen lijken enigszins te stoeien met betekenisgeving rondom onderwijstransparantie. De conflicterende begripsvormingen en verschillende beoogde opbrengsten laten zien dat er geen eenduidigheid rondom dit begrip lijkt te zijn. Hieronder worden enkele aanbevelingen gedaan om met deze ambiguïteit om te gaan, gericht op alle drie de partijen (het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie en de VO-raad).

### 1) *Wees transparant over transparantie*

Uit de resultaten komt naar voren dat in de begripsvorming van elke partij een bepaalde mate van wantrouwen een rol speelt. Het Ministerie van OCW ziet wantrouwen als een zekere bestaansgrond van onderwijstransparantie, terwijl de Onderwijsinspectie wantrouwend is over de betrouwbaarheid van de informatie en de VO-raad over de inzet en de opbrengst aan zich. Dit wantrouwen is in zekere zin gegroeid uit een gebrek aan transparantie tussen de partijen onderling, aangaande de inzet van onderwijstransparantie. Het Ministerie betwijfelt de onderwijskwaliteit van scholen, hier vertegenwoordigd door de VO-raad. De VO-raad is vervolgens weer achterdochtig over de inspecties van de Onderwijsinspectie en de ‘rankinglijstjes’ waar het Ministerie op stuurt met de inzet van transparantie als keuze-instrument. De Onderwijsinspectie vertrouwt op haar beurt niet alle informatie vanuit de scholen. De kern van dit probleem is gelegen in het feit dat de partijen niet van elkaar weten hoe en waarvoor transparantie gebruikt wordt en wat de beoogde opbrengsten zijn. Om dit onderlinge wantrouwen te verkleinen, wordt daarom aanbevolen: wees transparant over transparantie.

### 2) *Eenduidigheid omtrent transparantie is een fabel, differentiatie is niet erg*

Hierboven kwam al naar voren dat de verschillende partijen allen op hun eigen manier betekenis geven aan het begrip en de opbrengsten van onderwijstransparantie. Dit hoeft echter niet als problematisch te worden ervaren. Het is daarentegen wel van belang dat het onderscheid in de verschillende beoogde werkingsmechanismen van onderwijstransparantie helder geëxpliciteerd wordt door de verschillende partijen. Transparantie dient meerdere doelen, waarbij dit onderscheid duidelijk dient te zijn.

### 3) *Gebruik voor verschillende doelen verschillende informatie*

Hierboven kwam al naar voren dat onderwijstransparantie meerdere doelen in zich kan hebben. Het is echter wel belangrijk om voor de verschillende doelen met verschillende informatie te werken. Uit de resultaten is gebleken dat er enige voorzichtigheid moet zijn in het ‘zomaar’ openbaren van ruwe data. Enerzijds zijn deze data niet altijd bruikbaar en daardoor niet altijd vanzelfsprekend waardevol. Anderzijds kan dezelfde informatie door verschillende partijen anders, of moeilijk tot niet, geïnterpreteerd worden. Daarom is het belangrijk dat er een scherp onderscheid gemaakt wordt in welke data intern en extern gebruikt wordt, aangezien niet alle informatie zich voor volledige openbaring leent. Hierdoor zal ook het wantrouwen over transparantie gematigd worden.

## 5.4 Beperkingen en vervolgonderzoek

Op grond van de interviews en documenten is de inzet van transparantie als verschillende instrumenten in kaart gebracht. De werkingsmechanismen die hierbij naar voren kwamen, zijn echter slechts ontstaan uit een discoursanalyse. Enkel uit de woorden van de respondenten en uit de documenten zijn er bepaalde mechanismen omtrent onderwijstransparantie geïdentificeerd. Hieruit kunnen echter geen werkelijke relaties worden afgeleid, aangezien in het onderzoek geen sprake was van de werkelijke meting van de effecten en impact van onderwijstransparantie.

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de hier geschetste werkingsmechanismen van onderwijstransparantie meer meetbaar te onderzoeken. Zo zou er gekeken kunnen worden wat de invloed van transparantie als keuze-instrument daadwerkelijk is op het keuzegedrag van ouders. Een ontwikkeling in onderwijskwaliteit is daarentegen een stuk moeilijker te meten. Eventueel zou dit gemeten kunnen worden door te kijken in welke mate een school de onderwijskwaliteit heeft verbeterd naar aanleiding van interne evaluaties of een inspectierapport. Hierbij moet echter in acht worden genomen dat het altijd lastig is welke ontwikkelingen kunnen worden toegeschreven aan onderwijstransparantie en welke daar los van staan. Ook de verbreding van het debat over onderwijskwaliteit laat zich niet gemakkelijk meten. Uit dit onderzoek bleek echter wel dat bewustzijn over onderwijskwaliteit onder ouders en burgers nog gering is en dat het onderwerp nog niet echt leeft binnen deze groepen. In dat kader zou het interessant zijn om met deze groepen in gesprek te gaan over het bewustzijn omtrent onderwijskwaliteit, waarbij gekeken wordt van de rol van onderwijstransparantie, en het daaruit voortvloeiende informatieproduct, is.

Daarnaast zou het voor vervolgonderzoek interessant zijn de betekenis van onderwijstransparantie meer vanuit schoolniveau te onderzoeken. Zeker met de recente ontwikkelingen rondom het lerarenregister, is het boeiend de scholen, en daarbij ook de leraren, meer bij het transparantievraagstuk te betrekken.

In dit onderzoek is er aan de hand van interviews en documenten gekeken hoe er door verschillende partijen betekenis en invulling wordt gegeven aan het begrip en de opbrengsten van onderwijstransparantie. De conclusies en generalisering verdienen echter wel enige voorzichtigheid, aangezien dit onderzoek zich op een relatief kleine groep respondenten en klein aantal documenten baseert.

# 6

## Literatuuroverzicht

Anderson, J. A. (2005). *Accountability in education*. Paris: The International Academy of Education and Brussels: the International Institute for Educational Planning.

Blomgren, M. & K. Sahlin (2007). *Quests for Transparency: Signs of a New Institutional Era in the Health Care Field* in T. Christensen & P. Laegreid (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Burlington: Ashgate

Bovens (2004). *Publieke verantwoording. Een analysekader*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (2009). *Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (p. 19 – 34). Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bryman, A. (2012), *Social research methods*, Oxford: Oxford University Press

Christensen, T. & P. Laegreid (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington: Ashgate

Crisp, J., Talbot, C. en Cipollone, D. (2001). *Learning for a Future: Refugee Education in Developing Countries*. Geneve: UNHCR

De Bruijn, H. (2007). *Managing professionals*. Routledge: New York

De Bruijn, H. (2011). *Managing performance in the public sector*. Routledge: New York

Dekker, S. (26 oktober 2015). *Kamerbrief over transparantie in het onderwijs*

Den Boer, M. (1998). ‘Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs’, in V. Deckmyn and I. Thomson (eds) *Openness and Transparency in the European Union*, pp. 91–105. Maastricht: European Institute of Public Administration.

De Moor-Van Vugt (2001). *Toezicht achter matglas: over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving*. Den Haag: Boom Uitgevers

Dijkstra, A.B., Karsten, S, Veenstra, R. & Visscher, A.J. (2001). *Het Oog der Natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Dudok, W.P.H. (2004). *Effecten van de publicatie van schoolprestaties*. Nijmegen: Radboud Universiteit

Ehren, M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Uitgeverij Eburon

Europese Commissie (2015). *The Structure of the European Education Systems 2015/16: Schematic Diagrams*. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2016). <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> (bezoekt op 11 mei 2016)

Fullan, M. (2010), *All systems go: The change imperative for whole system reform*, Corwin Press

Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). The effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*.

Harvey, L. & D. Green (1993). *Defining quality in: Assessment and Evaluation in Higher Education*, volume 18 nummer 1, p. 9-34

Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement*. Routledge, London.

Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald, *Transparency: The key to better governance?* (pp 25 – 43). Oxford: Oxford University Press.

Henken, M.C. (2014) *Transparantie en horizontale verantwoording binnen het voortgezet onderwijs: two parts living apart together?* Utrecht: Universiteit Utrecht

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration 69:3–19.

Hood, C.(2006). Transparency in historical perspective. In *Transparency: The key to better governance?*

Hood, C. (2010). *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*. West European Politics, 33(5), 989-1009.

Hood, C. & D. Heald (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press

Inspectie van het Onderwijs (2014). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015.*

Janssens (2005). *Toezicht in discussie: over onderwijstoezicht en Educational Governance.* Enschede: Universiteit Twente.

Janssens, Frans J.G. (2011). *An Evaluation of the Impact of the Publication of School Performance Indicators in the Netherlands.* International Journal of Educational Policies, 5(2), 55-73.

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2007). “*Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006*”, World Bank Policy Research Working Paper 4280, Washington, DC: World Bank.

Koppenjan, J & Klijn, E-H. (2004). *Managing uncertainties in networks.* London: Routledge.

Kwikkers, P., Damme, D. van, & Douma, T. (2003). *Accreditatie in het hoger onderwijs. Achtergrond en praktijk in Nederland en Vlaanderen.* Den Haag: Sdu Uitgevers.



Lewis, M. & G. Pettersson (2009). *Governance in Education: Raising Performance*. Sussex: University of Sussex

Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Meijer, A. (2007). *Eindrapportage van de deevaluatie van informatie van de onderwijsinspectie op het internet: effecten op het gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

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

Meijer, A.J., 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. (2012). *Understanding the complex dynamics of transparency*. Public Administration Review 73(3), pp. 429-439.

Meijer, A. (2013). *The history of Transparency*. Universiteit Utrecht: Utrecht

Meijer, A.J., Grimmelikhuijsen, S.G. & Brandsma, G. (2009). *Transparantie*. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 206 – 228). Den Haag: Uitgeverij Lemma..

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) & VO-raad (2014). *Sectorakkoord VO 2014-2017. Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit*.

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*. Londen: Palgrave Macmillan

Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*. Webpublicatie 63. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Moore, M. (2015). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press

OECD (2013). *Synergies for Better Learning. An international perspective on evaluation and assessment*. OECD publications

OECD (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. OECD Publishing.

Pollit, C & G. Bouckaert, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press

Rasmussen, P. en Y. Zou (2013). *Paper for workshop on comparative history of school accountability*. Aalborg: Aalborg University

Scheerens, J., M. Ehren, P. Slegers and R. de Leeuw (2012). *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes: Country Background Report for the Netherlands*

Scholtes, E. (2012). *Transparantie. Icoon van een dolende overheid*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Schoolinfo (2014). *Opbrengsten Vensters voor Verantwoording, Projectfase 2008-2011*.  
[http://www.venstersvo.nl/images/documenten/mediatheek/Opbrengsten Vensters voor Verantwoording - Projectfase 2008-2011.pdf](http://www.venstersvo.nl/images/documenten/mediatheek/Opbrengsten_Vensters_voor_Verantwoording_-_Projectfase_2008-2011.pdf)

Smeets, E. (2014). *Transparantie in het onderwijs: not to prove, but to improve*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Smith, P. (1995). *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*. International Journal of Public Administration, 18, 2/3, pp. 277–310.

Thiel, S. van (2010). Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Van Andel, S. (2015). *Transparantie en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Van Petegem, P., J. Vanhoof & F. Daems (2005), *Publishing Information on Individual Schools?* Educational Research and Evaluation Vol. 11, No. 1. pp. 45 – 60

Van de Walle, S. and Roberts, A. (2008) Publishing performance information: An illusion of control? In: Van Dooren W and Van de Walle S (eds) Performance Information in the Public Sector: How it is Used. Basingstoke: Palgrave, 211–226.

Website Vensters, [www.vensters.nl](http://www.vensters.nl) (geraadpleegd op 1 november 2016)

Website Vensters VO, [www.venstersvo.nl](http://www.venstersvo.nl) (geraadpleegd op 1 november 2016)

Website Ministerie van OCW, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap> (geraadpleegd op 1 november 2016)

Website Onderwijsinspectie, <http://www.onderwijsinspectie.nl/> (geraadpleegd op 1 november 2016)

Website VO-raad, <https://www.vo-raad.nl/over-de-vo-raad/verenigingsorganisatie/wat-doet-de-vo-raad> (geraadpleegd op 1 november 2016)

Wolf, I.F. de & Janssens, F.J.G. (2005). *Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies*. Amsterdam: Scholar. University of Amsterdam. Working papers series nr WP/53/05.