

EIGENDOM VAN INFORMATIE IN DE ONDERWIJSKETEN

Naar een informatiebeleid 2.0

Dr. D. de Kool

VOORWOORD

Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het onderzoeksprogramma Second Society van het Center for Public Innovation, waarin de Directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap participeert.

In de eerste plaats wil ik alle contactpersonen binnen de directie Kennis bedanken voor hun waardevolle suggesties bij de opzet en uitvoering van deze verkennende studie.

Daarnaast bedank ik alle respondenten die hun medewerking hebben verleend aan de interviews die tijdens dit onderzoek zijn afgenomen en hun waardevolle opmerkingen bij de conceptrapportage van dit onderzoek dat aan hen is voorgelegd.

Dr. D. de Kool

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling en werkwijze	7
1.3 Leeswijzer	8
2 THEORETISCH REFERENTIEKADER	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Het begrip informatie	9
2.3 Eigendom van informatie	9
2.4 Doorwerking van informatie	13
3 EMPIRISCHE BEVINDINGEN	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Het project vensters voor verantwoording	15
3.3 Informatie in de onderwijsketen	17
3.4 Eigendom van informatie in de onderwijsketen	18
3.5 Doorwerking van informatie in de onderwijsketen	22
3.5.1 Inleiding	22
3.5.2 Rationele benadering	22
3.5.3 Politieke benadering	25
3.5.4 Culturele benadering	29
3.6 Synthese van empirische bevindingen	31
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Conclusies	35
4.3 Aanbevelingen	38
LITERATUUR	43
BIJLAGE 1 RESPONDENTEN	45
BIJLAGE 2 VRAGENLIJST RESPONDENTEN	47

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Kennisdeling in de onderwijsketen is een complexe aangelegenheid. In de onderwijssector zijn namelijk veel organisaties actief die op uiteenlopende wijze verschillende soorten gegevens verzamelen, opslaan, delen en beheren. Deze gegevens kunnen betrekking hebben op de onderwijsdeelnemers, maar ook op de onderwijsinstellingen zelf.

Kennisdeling is geen doel op zich, maar een middel om de uitdagingen waarvoor het onderwijsveld zichzelf ziet geplaatst, effectief ter hand te nemen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan de zoektocht van het onderwijsveld naar meer interne en externe transparantie, het afleggen van horizontale verantwoording en een verdere professionalisering van het onderwijsdomein dat de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

Vanuit dit licht bezien kan eigendom van gegevens in de onderwijsketen een relevant thema zijn. Een belangrijke aanleiding van dit onderzoek is dan ook om de relevante van het thema 'eigendom van gegevens' nader te verkennen. Daarbij kan het bezit van onderwijsgegevens niet worden losgekoppeld van het '(her)gebruik' van deze gegevens. Het gebruik van informatie wordt in de wetenschap ook wel 'doorwerking' genoemd (De Lange, 1995; Bekkers e.a., 2004; De Kool, 2007).

Aan het onderhavige onderzoek liggen twee doelstellingen ten grondslag. Het eerste (wetenschappelijke) doel is het vergaren van inzicht in (de relevantie van) het thema 'eigenaarschap van gegevens' in het onderwijsveld. Het tweede (praktische) doel is om de resultaten van dit onderzoek te gebruiken als handvaten om de inhoudelijke discussie binnen de onderwijsketen over bovengenoemd thema te voeden.

Met het oog op de breedte van het thema is in overleg met de opdrachtgever besloten om het project Vensters voor Verantwoording van de VO-raad als concrete casus te gebruiken.

1.2 PROBLEEMSTELLING EN WERKWIJZE

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is eigendom en het gebruik van informatie een relevant issue in de onderwijsketen en welke associaties, uitdagingen en dilemma's roept dit thema op bij de actoren in de onderwijsketen?

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksvraag zijn:

- Wat moet worden verstaan onder informatie in de onderwijsketen?

- Op welke wijze kan het thema eigendom en gebruik van informatie in de onderwijsketen theoretisch worden benaderd?
- Hoe verhoudt dit theoretisch kader zich tot de associaties en standpunten die de actoren in de onderwijsketen in de praktijk hanteren?
- Welke uitdagingen en dilemma's met betrekking tot bovengenoemd thema kunnen worden geïdentificeerd?
- Welke praktische aanbevelingen kunnen worden opgesteld op basis van de verkregen theoretische en empirische inzichten?

Ten behoeve van dit onderzoek zal door het CPI op basis van wetenschappelijke literatuur een referentiekader worden ontwikkeld. Dit kader zal worden geconfronteerd met de percepties van actoren in de onderwijspraktijk aan de hand van documenten en interviews. Alle respondenten zijn vanuit hun rol als expert en ervaringsdeskundige benaderd. Zij spreken dus niet namens de organisatie waarin ze werkzaam zijn (zie bijlage 1). Uit de confrontatie tussen theorie en praktijk zullen verschillende aanbevelingen voortvloeien.

1.3 LEESWIJZER

Deze rapportage heeft de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 zal het begrip informatie aan de hand van een literatuurstudie nader worden geoperationaliseerd en de concepten eigendom en doorwerking van informatie vanuit verschillende theoretische invalshoeken worden belicht. Op basis van deze inzichten zal een theoretisch referentiekader worden ontwikkeld. In hoofdstuk 3 zal met behulp van dit referentiekader de casus Vensters voor Verantwoording nader worden geanalyseerd aan de hand van documenten en gesprekken met relevante belanghebbende actoren. Deze respondenten zijn in overleg met de opdrachtgever van dit onderzoek geselecteerd en benaderd. In hoofdstuk 4 worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd, evenals een aantal praktijkgerichte aanbevelingen.

2 THEORETISCH REFERENTIEKADER

2.1 INLEIDING

Het doel van dit hoofdstuk is het ontwikkelen van een theoretisch referentiekader dat kan dienen als richtsnoer bij de uitvoering van het onderzoek. In paragraaf 2.2 zal het begrip informatie nader worden geoperationaliseerd. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan drie benaderingen van doorwerking, namelijk een rationele, politieke en culturele invalshoek. Deze drie benaderingen vormen de essentie van het referentiekader dat zal worden gebruikt bij het analyseren van de empirische resultaten.

2.2 HET BEGRIIP INFORMATIE

De eerste vraag is wat onder informatie moet worden verstaan. In de wetenschappelijke literatuur wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen gegevens en informatie (Bemelmans, 1984). Gegevens zijn geobjectiveerde feiten. Voorbeelden in het onderwijs zijn de leeftijd van scholieren en studenten, hun genoten vooropleiding en het opleidingsniveau van hun ouders. Deze cijfers zijn hard en dus geen onderwerp van discussie.

Informatie kan worden gedefinieerd als met elkaar in verband gebrachte, geïnterpreteerde gegevens. Zo kan bijvoorbeeld het inkomen van ouders gekoppeld worden aan het recht van studenten op een aanvullende beurs. Informatie is dus 'rijker' dan gegevens. Het vertalen van informatie in beleidsinformatie impliceert een koppeling met beleidsdoelen. Bij die koppeling is sprake van waardetoevoeging. Gegevens van leerlingen over het al dan niet voltooiën van opleidingen zijn bijvoorbeeld relevant om uitspraken te kunnen doen over het onderwijsrendement en de –uitval van leerlingen. Deze informatie is beleidsrelevant omdat het iets zegt over de kwaliteit van het onderwijs. Het verzamelen van dergelijke informatie is dus idealiter geen doel op zich, maar een middel. Een middel om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Inzicht daarin is niet alleen beleidsrelevant voor het ministerie van OCW, maar ook maatschappelijk van belang. Het is belangrijk om het gemeenschappelijke belang van goed onderwijs voor alle partijen in en buiten het onderwijsdomein niet uit het oog te verliezen.

2.3 EIGENDOM VAN INFORMATIE

Het thema 'eigenaarschap van informatie' is complexer dan op het eerste oog lijkt. Dit thema is niet louter een technologisch en informatiekundig vraagstuk, maar ook een bestuurskundig issue. In dat kader is het noodzakelijk om oog te hebben voor de multirationaliteit binnen het openbaar bestuur (Bekkers e.a. 2005). Het thema eigendom van informatie kan vanuit verschillende (theoretische) invalshoeken worden belicht. Deze invalshoeken worden nu nader omschreven om een eerste indruk te geven van de complexiteit en veelheid aan vragen die het thema op kan roepen.

Technische invalshoek

Relevante aandachtspunten binnen de technische invalshoek zijn standaardisatie, integratie en de beveiliging van informatiesystemen. Het thema eigenaarschap van gegevens impliceert namelijk dat gegevens tussen verschillende actoren worden uitgewisseld. Deze actoren kunnen verschillende organisaties zijn, maar ook verschillende afdelingen binnen één organisatie. Immers, indien slechts sprake is van één actor die informatie verzamelt en beheert, dan is het eigenaarschap van gegevens helder en dus geen discussiepunt. Standaardisatie impliceert het gebruik van uniforme definities. Aangezien hier uiteenlopende belangen mee kunnen zijn gemoeid, verlopen standaardisatieprocessen doorgaans niet zonder slag of stoot. Het thema eigenaarschap van gegevens suggereert ook dat andere partijen in potentie toegang (kunnen) hebben tot gegevens van andere actoren. Om die reden is ook de integratie van verschillende systemen om de uitwisseling van gegevens te faciliteren een relevante kwestie. Daarbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van een nieuw gemeenschappelijk informatiesysteem of het koppelen van reeds bestaande informatiesystemen. Ten slotte is de beveiliging van data en de informatiesystemen waarin de data wordt opgeslagen een belangrijk aandachtspunt, omdat voorkomen moet worden dat derden ongevraagd toegang kunnen krijgen tot (vertrouwelijke) gegevens

Informatiekundige invalshoek

Relevante aandachtspunten binnen de informatiekundige invalshoek betreffen de actualiteit, kwaliteit, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens. Een duidelijk belegd eigenaarschap heeft doorgaans een positieve invloed op deze aspecten. Partijen zijn doorgaans pas bereid om informatie te delen of ter beschikking te stellen, als zaken waaronder eigendom en gebruik van gegevens goed zijn geregeld in de vorm van afspraken (formalisatie). De aard van de gegevens speelt daarbij wel een rol. Zo kan een onderscheid worden gemaakt tussen gegevens die betrekking hebben op personen of individuele instellingen, maar ook gegevens op een geaggregeerd niveau. Vanuit informatiekundige invalshoek is standaardisatie eveneens een relevant aandachtspunt, omdat standaarden de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens kunnen verhogen. Daarbij is zowel wat te zeggen voor centrale- als decentrale regie. Een (technologisch) argument voor centrale regie is het afdwingen van uniformiteit (definities, indicatoren, etc.). Een (economisch) argument voor centrale regie is het voorkomen van redundantie (Alstyn et al., 1995). Argumenten voor decentrale regie zijn de noodzaak van draagvlak in het onderwijsveld en het respecteren van de beleidsvrijheid van de instellingen in het onderwijsdomein.

Politiek-bestuurlijke invalshoek

Het beleggen van het eigenaarschap van data vereist onder meer het maken van afspraken over het verzamelen, gebruiken, bewerken, onderhouden en beheren, beschikbaar stellen en delen van gegevens. Eigenaren van data hebben hierin een belangrijke verantwoordelijkheid. Bij complexere gegevensuitwisselingen in ketens is het belangrijk dat een partij of een combinatie van partijen de regie neemt om het eigenaarschap van data te beleggen op een manier die kan rekenen op de instemming van de belanghebbende partijen. Om die reden is het belangrijk om te investeren in

draagvlak, vertrouwen en legitimiteit. Toegang tot informatie is daarbij een relevant aandachtspunt. Nationaal en internationaal is een trend gaande richting een ruimere beschikbaarheid van overheidsinformatie, waaronder geo-data. Dat is niet alleen in het belang van burgers en bedrijven, maar ook van overheden. De legitimiteit van overheidsorganisaties kan namelijk worden verhoogd door (pro)actief gegevens beschikbaar te stellen aan de buitenwereld. De redenering hierachter is dat de burger recht heeft op informatie die door de overheid wordt verzameld, bijvoorbeeld voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat en in het kader van de Wob (zie ook Daalder, 2005). Een uitzondering hierop betreft het verstrekken van informatie die in strijd is met het belang van de staat, bijvoorbeeld gegevens die de staatsveiligheid in gevaar (kunnen) brengen. In de VS is een ontwikkeling zichtbaar waarbij de Amerikaanse overheid via internet proactief gegevensverzamelingen van de federale overheid beschikbaar stelt in een herbruikbare vorm (www.data.gov). Deze website is gelanceerd in mei 2009. Een soortgelijk initiatief is te vinden in het Verenigd Koninkrijk (<http://data.gov.uk>). Een belangrijke doelstelling van deze initiatieven is het verhogen van de toegankelijkheid van overheidsdata.

Strategische invalshoek

Vanuit strategisch oogpunt is informatie een belangrijke potentiële bron van macht. Het beheren van informatiestromen, waar het eigenaarschap een onderdeel van is, kan implicaties hebben voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. Bij het beleggen van het eigenaarschap van data kan namelijk zowel ingezet worden op vrijwillige consensus als meer 'dwingende' varianten. Een andere strategische vraag is of gegevens decentraal of centraal beheerd moeten worden. Het antwoord op deze vraag hangt mede af van de aard van de gegevens die worden uitgewisseld. Concurrentie is bij kennisdeling in ieder geval vanzelfsprekender dan samenwerking. Men zal dus op zoek moeten gaan naar een constructie dat recht doet aan de (legitieme) belangen van partijen en/of een gedeelde opgave die de individuele belangen van partijen ontstijgt. Ook het vraagstuk over de toegang tot informatie (autorisatie) heeft een strategische component.

Organisatorische invalshoek

Vanuit organisatorisch oogpunt kan het eigenaarschap van gegevens niet los worden gezien van de al bestaande organisatie- en ketenstructuren, waarin routines en vanzelfsprekendheden zijn ontstaan die doorgaans moeilijk zijn te veranderen. Het beleggen van het eigenaarschap van data bij een specifieke organisatie of een andere organisatie kan ook implicaties hebben voor al bestaande werkprocessen en vereist daarom coördinatie en samenwerking tussen de betrokken partijen.

Juridische invalshoek

Door juristen wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen eigendom, houderschap en bezit van een goed. Een relevant aandachtspunt binnen de juridische invalshoek betreffen de wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling, ongeacht de vraag wie de eigenaar, houder en/of gebruiker is van de betreffende data. Ook is het van belang dat de eigenaren, evenals de houders

en/of gebruikers van data, de privacy kunnen waarborgen van de personen op wie de data betrekking hebben. In het onderwijsdomein kunnen gegevens onder meer betrekking hebben op individuele docenten, leerlingen en studenten. Aangezien veel van deze data een vertrouwelijk karakter hebben, bijvoorbeeld omdat ze inzicht geven in prestaties van leerlingen, is het belangrijk dat deze informatie niet in verkeerde handen belandt en dat de gebruikers van deze data zorgvuldig met de beschikbare gegevens omgaan en de juridische kaders en voorwaarden voor gebruik helder zijn. Relevante wetgeving op dat vlak zijn de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Economische invalshoek

Vanuit economisch oogpunt kan eigendom worden gedefinieerd als een verzameling gebruiks-, aanpassings- en vervreemdingsrechten, waar ook weer plichten tegenover staan. Uitgaande van de wens om gegevens beschikbaar te stellen en uitgaande van de logica van authentieke bronnen roept dit de volgende vraag op: wie mag (welke) informatie ter beschikking stellen en wie is als authentieke broneigenaar aansprakelijk voor de kwaliteit van informatie? Het is belangrijk dat duidelijkheid bestaat over deze zaken, omdat dit de efficiency en effectiviteit van organisaties kan verhogen. Wel moet worden opgemerkt dat de data-producenten en data-consumenten verschillende partijen kunnen zijn. De verdeling van kosten (ICT) en baten (administratieve lastenverlichting) is mede als gevolg daarvan niet altijd evenwichtig (zie Bekkers et al., 2005). Het openbaar maken van informatie biedt ook kansen aan bedrijven om zelf nieuwe informatieproducten te maken en aan te bieden.

Culturele invalshoek

Vanuit de culturele optiek kan de discussie over het eigenaarschap van gegevens niet los worden gezien van gewoontevorming en routines bij de betrokken organisaties, met andere woorden de organisatiecultuur. Vanuit deze invalshoek is bijvoorbeeld standaardisatie van gegevens niet louter een technisch vraagstuk, maar heeft standaardisatie ook een sociaal-culturele dimensie, namelijk het spreken van dezelfde taal op basis van uniforme en gemeenschappelijke definities.

Deze invalshoeken zullen niet allemaal worden bestudeerd in het onderzoek. Een pragmatisch argument is dat de omvang van dit onderzoek relatief beperkt is. Een inhoudelijk argument is dat in dit onderzoek de complexe werkelijkheid is gereduceerd tot die invalshoeken die door de opdrachtgever het meest relevant worden geacht binnen de onderwijssector. Dit zijn de informatiekundige-, de politiek-bestuurlijke-, de strategische- en de culturele invalshoek. De relevante aspecten binnen deze invalshoeken kunnen worden ondervangen met drie theoretische benaderingen, namelijk een rationele, politieke en culturele benadering. Deze drie benaderingen, die de kern vormen van het theoretisch referentiekader, zullen in de volgende paragraaf nader worden uitgewerkt.

2.4 DOORWERKING VAN INFORMATIE

Een belangrijk uitgangspunt van dit onderzoek is dat het eigendom van informatie niet kan worden losgekoppeld van het gebruik van informatie. Immers, het gebruik van informatie door andere partijen vormt namelijk vaak de aanleiding om de discussie over het eigendom van informatie in gang te zetten. Het gebruik van informatie wordt in de wetenschap ook wel 'doorwerking' genoemd. Om die reden zal in deze paragraaf nader aandacht worden besteed aan de doorwerking van informatie. Het begrip doorwerking van informatie zal vanuit verschillende invalshoeken worden belicht (Weiss en Bucuvalas, 1980; Beyer en Trice, 1982; De Lange, 1995; Bekkers e.a., 2004; De Kool, 2007).

Rationele benadering

De kern van de rationele benadering van doorwerking is dat onderwijsgegevens fungeren als feedback in de vorm van harde feiten die doelgericht door partijen worden gebruikt om hun doelen te realiseren. Belangrijke rationele criteria zijn de actualiteit, betrouwbaarheid van vergelijkbaarheid van gegevens. De rationele benadering van doorwerking kan vooral worden gekoppeld aan de informatiekundige invalshoek van eigenaarschap (zie voorgaande paragraaf). Daarbij wordt veel verwacht van standaardisatie en formalisatie. Standaardisatie verhoogt de uniformiteit en daarmee de vergelijkbaarheid van data. Dat is belangrijk met het oog op (horizontale) benchmarking tussen onderwijsinstellingen onderling. Bij formalisatie moet worden gedacht aan het maken van goede afspraken over het verzamelen, gebruiken, bewerken, delen en beschikbaar stellen van de gegevens in het onderwijsdomein.

Politieke benadering

De kern van de politieke benadering van doorwerking is dat onderwijsgegevens fungeren als munitie die door actoren strategisch wordt gebruikt om de beeldvorming in de door hun gewenste richting te beïnvloeden. De politieke benadering van doorwerking kan vooral worden gekoppeld aan de strategische- en politiek-bestuurlijke invalshoek van eigenaarschap (zie voorgaande paragraaf). Daarin wordt informatie benaderd als een potentiële machtsbron. Om die reden zal het verzamelen, gebruiken, bewerken, delen en beschikbaar stellen van de gegevens in het onderwijsdomein niet zonder slag of stoot verlopen, omdat verschillende (legitieme) belangen van partijen in het geding kunnen zijn. Zo kunnen organisaties er last van hebben als gegevens openbaar worden gemaakt door partijen die deze gegevens met een ander doel hebben verzameld. Het openbaar maken van tegenvallende resultaten kan bijvoorbeeld een negatieve invloed hebben op de reputatie van onderwijsinstellingen. Aan de andere kant kan een onderwijsinstelling zich met 'goed nieuws' op een positieve manier profileren. De aard van de boodschap kan dus mede van invloed zijn op de ontvankelijkheid van organisaties voor openbaarheid.

Culturele benadering

In de culturele benadering wordt veel waarde gehecht aan het construeren van een verhaal. Ook onderwijscijfers vertellen een verhaal. De wens om onderwijsgerelateerde zaken meetbaar te

maken, waardoor prestaties van leerlingen of onderwijsinstellingen inzichtelijk kunnen worden gemaakt, vertelt een verhaal over het belang om verantwoording af te (willen) leggen over de effectiviteit en efficiency van het onderwijsbeleid. Onderwijscijfers belichten een deel van de realiteit. Soms wordt dat beeld breed gedeeld in het onderwijsveld, maar soms ook niet. De interpretaties van de cijfers worden mede ingekleurd door de rol die actoren vervullen. Zo zal de Inspectie van het Onderwijs anders kijken naar cijfers dan de onderwijsinstellingen zelf. De Inspectie handhaaft namelijk op het niveau van de scholen (macroniveau), terwijl scholen (idealiter) meer oog hebben voor individuele docenten en leerlingen (microniveau).

De kern van het theoretisch referentiekader is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Theoretisch referentiekader

	Informatie	Eigenaarschap	Doorwerking
Rationele benadering	Harde feiten	Afspraken Maken	Instrumenteel Gebruik
Politieke Benadering	Potentiële machtsbron	Belangen (h)erkennen	Strategisch Gebruik
Culturele benadering	Geconstrueerd verhaal	Gedeelde beelden van de realiteit tot stand brengen	Institutioneel Gebruik

In dit hoofdstuk is op basis van een literatuurstudie een theoretisch referentiekader opgesteld. In het volgende hoofdstuk zal dit referentiekader worden gebruikt als handvat bij het analyseren van de opgedane empirische inzichten. Het project Vensters voor Verantwoording vormt daarbij het empirische startpunt.

3 EMPIRISCHE BEVINDINGEN

3.1 INLEIDING

In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op Vensters voor Verantwoording, omdat dit project fungeert als startpunt van de analyse. In paragraaf 3.3 wordt beschreven welke informatie in het onderwijsdomein een rol speelt. In 3.4 wordt aandacht besteed aan de associaties die het thema eigendom van informatie bij de respondenten van dit onderzoek oproept. In paragraaf 3.5 worden de empirische resultaten van dit onderzoek geanalyseerd met behulp van het theoretisch referentiekader dat in het vorige hoofdstuk is ontwikkeld. Paragraaf 3.6 bevat een synthese van de empirische bevindingen.

3.2 HET PROJECT VENSTERS VOOR VERANTWOORDING

Het project Vensters voor Verantwoording is op 1 november 2007 gestart op initiatief van schoolleiders en bestuurders in het voortgezet onderwijs (VO). De eindverantwoordelijkheid voor het project ligt bij het bestuur van de VO-raad. Voor de projectonderdelen centrale en decentrale indicatoren zijn twee werkgroepen ingericht, bestaande uit medewerkers van het projectteam, aangevuld met vertegenwoordigers van geïnteresseerde scholen en/of besturen. Het projectteam komt wekelijks bij elkaar.

Een belangrijk doel van het project Vensters voor Verantwoording is dat alle scholen vanaf 2010 via hun eigen website informatie beschikbaar stellen over hun onderwijsprestaties, kwaliteitszorg, effectief onderwijsbeleid en bedrijfsvoering. Voor een deel gaat het hierbij om informatie die nu al openbaar is, bijvoorbeeld van de Inspectie van het Onderwijs en de periodieke publicatie *Onderwijs in Cijfers*. Voor een deel is het ook nieuwe informatie, zoals de resultaten van tevredenheidsonderzoeken onder leerlingen en ouders. Vensters voor Verantwoording kent momenteel twintig indicatoren waarvan meer dan de helft al op basis van bestaande gegevens kan worden ingevuld. Deze indicatoren zijn in overleg met de scholen tot stand gekomen. Ook de ouders en leerlingen van de scholen hebben destijds inspraak gehad. De indicatoren worden jaarlijks geëvalueerd. Het project Vensters voor Verantwoording is in hoge mate extern georiënteerd. Deze keuze is gemaakt om de betrokkenheid te optimaliseren, draagvlak te creëren en te behouden. Iedere VO-school kan meedoen met Vensters voor Verantwoording. Momenteel zijn er circa 150 scholen die meedoen met het project Vensters voor Verantwoording. De VO-raad hoopt dat op termijn alle VO-scholen bereid zijn om te participeren in het project.

Het project Vensters voor Verantwoording brengt verschillende (potentiële) voordelen met zich mee. Ten eerste kan Vensters voor Verantwoording voorzien in een eenduidige basis voor horizontale verantwoording in het VO, waarbij gegevens op internet beschikbaar worden gesteld aan belanghebbenden, onder meer ouders, basisscholen en gemeenten. Vensters voor Verantwoording speelt hiermee in op de behoeften van steeds kritischer wordende ouders en leerlingen, die meer inzicht willen hebben in de kwaliteit van het onderwijs, onderwijsrendementen

en de sfeer op scholen. In de tweede plaats kan Vensters voor Verantwoording praktische managementinformatie voor de scholen opleveren. In de derde plaats stelt Vensters voor Verantwoording individuele scholen in staat om hun prestaties en onderwijsresultaten te vergelijken met andere scholen (benchmarking). Zodoende kan Vensters voor Verantwoording resulteren in meer interne en externe transparantie. Deze transparantie is een noodzakelijk onderdeel van een verdere professionaliseringsslag in het VO en een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van het VO naar een hoger niveau te tillen. Deze transparantie is overigens niet zonder risico's. De bereidheid van scholen om zich kwetsbaar op te stellen zal naar verwachting afnemen als deze openheid wordt afgestraft door media en politici die ongenueanceerd willen 'scoren' met negatief nieuws.

Tijdens de interviews met de respondenten (zie bijlage 2 voor het respondentenoverzicht) is expliciet gevraagd naar hun opvattingen over het project Vensters voor Verantwoording. Een respondent van het Ministerie van OCW constateert dat de VO-raad bij Vensters voor Verantwoording streeft naar transparantie onder hun voorwaarden. De VO-raad bepaalt dus op basis van welke informatie vergelijkingen kunnen worden gemaakt en richt zich dus in eerste instantie op wat VO-scholen zelf in plaats van wat ouders en leerlingen belangrijk vinden. Een respondent van de Inspectie van het Onderwijs betoogt dat organisaties die transparantie echt belangrijk vinden, alles openbaar moeten maken en dus niet zelf moeten willen bepalen welke informatie ze wel en niet openbaar maken. In de beleving van de Inspectie is bij Vensters voor Verantwoording een 'protectionistisch geluid' hoorbaar, namelijk de opvatting dat men controle over transparantie moet hebben. Volgens de Inspectie is deze gedachte gebaseerd op verouderde ideeën. Een respondent van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de opvolger van IB-Groep en CFI, ervaart Vensters voor Verantwoording als een instrument van de VO-instellingen waarin inzicht wordt verschaft in hoe de VO-instellingen ervoor staan. Naast deze transparantie is er nog een voordeel, namelijk het feit dat de (beperkte) set van indicatoren goed is afgestemd binnen het veld. De respondent van DUO constateert dat de VO-raad van mening is dat niet DUO, maar de instellingen zelf gegevens over voortgezet onderwijs moeten publiceren. Ook zou de VO-raad van mening zijn dat DUO hooguit gegevens op stelselniveau zou moeten publiceren. Een respondent van SURF stelt vast dat de VO-sector het initiatief naar zich toe getrokken heeft en op weg is naar het vinden van een balans tussen het belang van de VO-sector (kwetsbaar opstellen naar elkaar toe) en het publieke belang (het bieden van goed onderwijs). In de beleving van de respondent van SURF bevindt Vensters voor Verantwoording zich op de goede weg, al is het voor instellingen soms niet makkelijk om zichzelf kwetsbaar, zowel intern als extern, op te stellen. Een respondent van de MBO-raad heeft melding gemaakt van soortgelijke initiatieven. De MBO-raad maakt bijvoorbeeld gegevens openbaar over de rendementen van MBO-instellingen. De MBO-raad heeft ook enkele jaren geleden samen met de MBO-instellingen een eigen benchmark ontwikkeld. Een belangrijke aanleiding was de behoefte om horizontaal verantwoording af te leggen en transparant te zijn. In de praktijk heeft het instrument ook (onbedoeld) een verticaal verantwoordingskarakter gekregen. De gegevens uit deze benchmark worden nu soms door de Inspectie en de pers op een andere manier gebruikt en dat leidt volgens deze respondent doorgaans niet tot genuanceerde koppen in de krant.

3.3 INFORMATIE IN DE ONDERWIJSKETEN

Een belangrijke vraag is wat onder informatie in het onderwijsdomein moet worden verstaan. In dat kader moet een aantal nuancerende opmerkingen over onderwijsgegevens worden gemaakt.

Individuele versus geaggregeerde gegevens

Ten eerste kan in het onderwijsdomein een onderscheid worden gemaakt tussen individuele gegevens en geaggregeerde gegevens. Individuele gegevens kunnen betrekking hebben op de onderwijsdeelnemers (leerlingen en/of studenten) en personeel in het onderwijs. (persoonsgebonden informatie van docenten). Gegevens die herleid kunnen worden tot individuen zijn doorgaans privacygevoelig. Geaggregeerde gegevens hebben betrekking op de onderwijsinstellingen of -clusters. Deze gegevens zijn doorgaans minder privacygevoelig. Beide categorieën staan niet los van elkaar. Prestaties van individuele leerlingen worden namelijk mede bepaald door de prestaties van onderwijsinstellingen en omgekeerd.

Ruwe versus verrijkte gegevens

In de tweede plaats moet een onderscheid worden gemaakt tussen ruwe gegevens en verrijkte gegevens. Ruwe gegevens zijn bijvoorbeeld cijfers over leerlingen die relevant zijn in het kader van bekostiging, bijvoorbeeld aantallen leerlingen en het onderscheid tussen thuiswonende en uitwonende studenten. Uitwonende studenten hebben doorgaans recht op een uitwonendenbeurs en thuiswonende studenten hebben dat recht niet. Ook cijfers over het inkomen van de ouders van de studenten zijn relevant om te bepalen of studenten recht hebben op een basisbeurs en/of een aanvullende beurs. Verrijkte gegevens zijn ontstaan als gevolg van waardetoevoeging. Voorbeelden van verrijkte gegevens zijn landelijke verzuimregistraties die iets zeggen over het verzuim binnen het onderwijsstelsel of cijfers die iets zeggen over successen van leerlingen in het vervolgonderwijs. Deze verrijking maakt de betreffende gegevens beleidsrelevant voor het ministerie van OCW en het onderwijsstelsel als geheel. In plaats van verrijkte gegevens kan ook gesproken worden van beleidsinformatie (zie ook paragraaf 2.2).

Analoge versus digitale gegevens

Ten derde kan een onderscheid worden gemaakt tussen analoge en digitale gegevens. Steeds meer gegevens in het onderwijsdomein hebben een digitaal karakter. In dat kader kan gewezen worden op de invoering van het persoonsgebonden nummer in het onderwijs. Het persoonsgebonden nummer in het onderwijs zal invloed hebben op de digitale administratie van onderwijsgegevens op scholen. Deze digitalisering voltrekt zich overigens niet alleen in het onderwijsdomein, maar ook op tal van andere beleidsdomeinen.

Kwantitatieve versus kwalitatieve gegevens

Ten vierde is het relevant om een onderscheid te maken tussen kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Uitsluitend kwantitatieve cijfers zijn doorgaans niet toereikend om informatie over

onderwijsinstellingen uit af te leiden. Om die reden is het belangrijk om ook oog te hebben voor de kwalitatieve verhalen achter de cijfers.

Verplichte versus vrijwillige gegevens

Ten slotte moet een onderscheid worden gemaakt tussen gegevens die onderwijsinstellingen vrijwillig uitwisselen en gegevens die onderwijsinstellingen verplicht moeten uitwisselen als gevolg van wettelijke verplichtingen.

3.4 EIGENDOM VAN INFORMATIE IN DE ONDERWIJSKETEN

Aan de respondenten is expliciet gevraagd welke associaties het thema eigendom van informatie bij hen oproept. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de respondenten er verschillende standpunten op nahouden. Deze standpunten zijn gebaseerd op verschillende redeneringen.

Redenering 1: Gegevens zijn van de onderwijsinstellingen

Een respondent van de MBO-raad betoogt dat eigendom van gegevens in zijn beleving een 'hot item' is. Volgens deze respondent zijn de onderwijsgegevens met betrekking tot het MBO van de MBO-instellingen zelf. Zij zijn immers de bronhouder. "Ook de MBO-gegevens die door DUO worden gebruikt en bewerkt tot informatieproducten zijn in onze beleving onze gegevens" (interview). Om die reden vindt de respondent van de MBO-raad het noodzakelijk dat afspraken worden gemaakt over het gebruik van 'hun' gegevens door andere partijen. "Als eigenaar van gegevens moet je kunnen meepraten over de informatie die door andere partijen (bijvoorbeeld DUO) uit gegevens wordt gehaald, de definities die worden gehanteerd. Bovendien moeten zaken kunnen worden nagerekend" (interview). Deze respondent beklagt zich over het feit dat de instellingen de informatieproducten van DUO niet kunnen controleren of verifiëren.

Redenering 2: Gegevens zijn van de leerlingen en/of hun ouders

In de beleving van een respondent van het ministerie van OCW zijn onderwijsgegevens van de leerlingen en studenten zelf en, wanneer sprake is van minderjarige leerlingen, van hun ouders. "Onderwijsgegevens zijn dus niet van de overheid, niet van de onderwijsinstellingen en al helemaal niet van de onderwijsraden" (interview). Ook een respondent van Kennisnet, de publieke ICT-ondersteuningsorganisatie voor het onderwijs, deelt de opvatting dat onderwijsgegevens van leerlingen en/of hun ouders zijn. "Onderwijsgegevens hebben betrekking op leerlingen. Vanuit juridisch oogpunt zijn de leerlingen en/of hun ouders dus eigenaar van de gegevens. Wanneer onderwijsinstellingen voornemens zijn om onderwijsgegevens onderling uit te wisselen, bijvoorbeeld tussen basisscholen en voortgezet onderwijs, dan zouden onderwijsinstellingen daar idealiter toestemming voor dienen te vragen bij de leerlingen en/of hun ouders" (interview). Een belang dat ouders kunnen hebben bij het verlenen van deze toestemming is dat het uitwisselen van gegevens tussen onderwijsinstellingen nuttig kan zijn om een leerling beter te bedienen bij de volgende stap in zijn of haar doorlopende leerlijn. Een noodzakelijke voorwaarde daarbij is dat dit belang vooraf wordt geëxpliciteerd zodat ouders hierbij zelf hun afweging kunnen maken. De

vraag met betrekking tot het vrijgeven van informatie moet dus volgens Kennisnet worden gesteld aan degene wie het aangaat. De expliciete vraag is steeds of leerlingen en/of ouders, gegeven een specifiek gebruiksdoel, bereid zijn om persoonlijke informatie over te dragen? Deze redenering geldt ook bij personele gegevens van docenten. De redenering is dan dat het uitwisselen van deze gegevens toestemming van de werknemer vereist. Pas na deze goedkeuring zijn de onderwijsinstellingen (mede)eigenaar.

Redenering 3: Gegevens zijn van de onderwijsinstellingen en de leerlingen

Een respondent van de VO-raad betoogt dat gegevens die betrekking hebben op de onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld financiële gegevens, gegevens over de opleidingen en personeelsgegevens van de onderwijsinstellingen zelf zijn. Gegevens die echter betrekking hebben op leerlingen zijn in de beleving van de VO-raad zowel van de onderwijsinstellingen als van de leerlingen zelf. In dat kader kan worden gesproken van gedeeld eigenaarschap. “Met dit gezamenlijke eigenaarschap wordt recht gedaan aan alle betrokkenen. Dit betekent niet dat alle informatie openbaar moet worden gemaakt” (interview). Een andere respondent van het ministerie van OCW constateert dat veel gegevens in het onderwijs ontstaan als gevolg van een al dan niet impliciete afspraak tussen twee partijen. Deze gegevens zijn om die reden niet van één persoon, maar van meerdere partijen. Vanuit deze redenering kan de discussie over eigendom van gegevens daarom niet worden beslecht.

Redenering 4: Gegevens zijn van iedereen

Een respondent van DUO benadert gedeeld eigenaarschap nog breder. Het standpunt van DUO is namelijk dat informatie over het onderwijs in principe van iedereen is. “Deze gegevens zijn met publieke gelden verzameld. Iedere belastingbetaler heeft dus recht op inzage in deze gegevens. Deze gegevens zijn niet voorbehouden aan het VO of andere onderwijssectoren” (interview). DUO ziet zichzelf niet als eigenaar van gegevens, maar als beheerder van gegevens. Eigenaarschap van gegevens is daarom voor de respondent van DUO geen issue. “Wij zijn van de cijfers. Het verhaal achter de cijfers mag de ontvanger van de gegevens erbij vertellen. Wij hebben slechts een faciliterende rol, namelijk het op verzoek aanleveren van databestanden over het onderwijs” (interview). DUO heeft ook geen moeite met het feit dat andere (commerciële) partijen nieuwe informatieproducten maken op basis van de aangeleverde gegevens. Een voorbeeld is de huizensite Funda (www.funda.nl), die potentiële huizenkopers ook informatie verschaft over de nabijheid van onderwijsinstellingen. Een respondent van DUO is van mening dat het delen van gegevens met de samenleving het meeste rendement oplevert. De respondent van de Inspectie van het onderwijs deelt het standpunt van DUO dat informatie over het onderwijs van iedereen is. “Informatie over onderwijs is een collectief goed” (interview).

Tussenconclusie

Uit de interviews is gebleken dat de respondenten zeer uiteenlopende opvattingen over eigendom van informatie hebben. Een opvallend detail is dat geen van de respondenten heeft betoogd dat de informatie alleen van de overheid is. Aan al deze opvattingen kleven bezwaren. Individueel eigenaarschap doet onvoldoende recht aan de wederzijdse afhankelijkheden van actoren in de

onderwijsketen. Het risico van collectief eigenaarschap is dat de gegevens van iedereen, dus van niemand, zijn. Geen enkele partij voelt zich dan verantwoordelijk voor de actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens. Gedeeld eigenaarschap lijkt in eerste instantie de meest vruchtbare weg in de discussie te zijn, omdat in deze redenering oog is voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. De vraag blijft dan echter nog steeds waar de verantwoordelijkheid van de ene partij begint en waar die van de andere partij ophoudt. Kortom: de discussie met eigendom van informatie als insteek kan niet worden beslecht. In het licht van de zeer uiteenlopende opvattingen van de respondenten en bovengenoemde bezwaren moet daarom worden gepleit om de focus van de discussie te verleggen. In de interviews zijn verschillende relevante aspecten naar voren gebracht die dit betoog ondersteunen. Deze aspecten zullen nu kort worden besproken.

Gedeelde opgave: verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs

Belangrijk is om te wijzen op het feit dat een (eventuele) discussie over eigendom van informatie de aandacht niet mag afleiden van de gedeelde ketenopgave waar de partijen gezamenlijk voor staan, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Het verzamelen, uitwisselen en openbaar maken van informatie is vanuit deze gemeenschappelijke uitdaging geen doel op zich, maar slechts een middel. Een respondent van het ministerie van OCW heeft aangegeven dat de minister van onderwijs verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijssysteem als zodanig. Een respondent van Kennisnet heeft betoogd dat eigendom van gegevens een afgeleide vraag is. De hoofdvraag in de beleving van deze respondent is hoe met informatie slimmere dingen kunnen worden gedaan om het onderwijs te verbeteren. Daar hebben leerlingen en de samenleving als geheel baat bij. Kennisdeling is een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Een discussie over eigendom van informatie kan de aandacht afleiden van deze gedeelde opgave van de onderwijsketen.

Vraag en aanbod lopen door elkaar

De onderwijsketen heeft het karakter van een netwerk, waarin verschillende partijen gegevens met elkaar delen en doorleveren. Vraag en aanbod van gegevens lopen regelmatig door elkaar. Om die reden zijn ook producenten en gebruikers van informatie doorgaans moeilijk te onderscheiden. Het vervagen van de grens tussen producent en consument wordt ook wel aangeduid als prosument en is een belangrijk kenmerk van moderne internettoepassingen (Web 2.0). Bovendien voegen de individuele ketenpartners vaak waarde toe aan de gegevens, bijvoorbeeld door onderwijsgegevens te koppelen aan andere (statistische) informatie. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan ketenpartners binnen de onderwijsketen, maar ook aan (commerciële) partijen buiten de onderwijsketen, bijvoorbeeld www.funda.nl, waarin onderwijsgegevens een geografische component krijgen en daardoor toegevoegde waarde heeft voor potentiële huizenkopers. Deze Web 2.0 realiteit maakt het voor overheden steeds lastiger om het monopolie op de overheidsinformatievoorziening te handhaven. Deze ontwikkeling mag in de discussie over eigenaarschap van gegevens niet over het hoofd worden gezien.

Essentie is zeggenschap over de gegevens?

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat eigendom van informatie in hun beleving niet de kern van de discussie moet zijn. Een respondent van SURF heeft betoogd dat de kern van de discussie over eigendom van informatie gaat over de zeggenschap over gegevens. In het onderwijsdomein is sprake van informatie waar meerdere partijen zeggenschap over willen hebben. Eigenaarschap van gegevens is pas een relevant issue als verschillende partijen eigenaar willen zijn van hetzelfde gegeven. De centrale vraag is dan: wie bepaalt wie wat mag met welke informatie? Met andere woorden: wie heeft de regie?

Het gebruik van gegevens is relevanter dan eigendom?

Zeggenschap over informatie kan niet losgekoppeld worden van het gebruik van informatie, ofwel doorwerking. Het gebruik van informatie gaat vaak hand in hand met het claimen van allerlei rechten en eisen betreffende de voorwaarden en condities waaronder informatie wordt uitgewisseld en door andere partijen wordt bewerkt tot nieuwe informatie(produkten). Een respondent van de Inspectie van het Onderwijs heeft betoogd dat het juiste gebruik van onderwijsgegevens belangrijker is dan het eigendom van gegevens. Net als bij Kennisnet heeft men bij de Inspectie gewezen op de noodzaak om ervoor te zorgen dat er goede dingen gebeuren op het gebied van onderwijs. In dat kader is het belangrijk dat onderwijsinstellingen op basis van de beschikbare informatie verbeterplannen in gang zetten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Openbaarheid van informatie kan een gezonde prikkel zijn om verbeteringen in het onderwijsdomein door te voeren. Belangrijk is dan wel dat tegenvallende resultaten niet meteen worden afgestraft ('afrekencultuur'), maar worden erkend als startpunt voor verbetering ('leercultuur')

Conclusies

Respondenten hebben niet alleen verschillende opvattingen over het eigendom van onderwijsgegevens, maar ook verschillende standpunten over waar de kern van de discussie in hun ogen om moet gaan. De kwaliteit van het onderwijs wordt enkele malen als gedeelde ketenopgave benoemd. Iedere discussie binnen het onderwijsdomein zou daar idealiter op moeten zijn gericht. Daarnaast wordt geconstateerd dat in het Web 2.0 tijdperk steeds meer actoren in staat zijn om zelf waarde toe te voegen aan gegevens en nieuwe informatieprodukten aan te bieden. Dit verkleint de greep van de overheid op overheidsinformatie. Om die reden kan worden bepleit om de discussie te richten op regie op het gebruik van onderwijsgegevens.

In het licht van dit pleidooi zal in de volgende paragraaf het gebruik van informatie in de onderwijsketen ('doorwerking') worden beschreven en geanalyseerd met behulp van het theoretisch referentiekader dat in hoofdstuk 2 is ontwikkeld.

3.5 DOORWERKING VAN INFORMATIE IN DE ONDERWIJSKETEN

3.5.1 INLEIDING

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het gebruik van informatie ("doorwerking") in de onderwijsketen en kritische succesfactoren die van invloed kunnen zijn op het gebruik van deze informatie. Deze doorwerking zal worden belicht vanuit een rationele, politieke en culturele benadering.

3.5.2 RATIONELE BENADERING

Informatievergaring als middel...

Vanuit de rationele benadering geredeneerd is het verzamelen en gebruiken van informatie een doelgerichte activiteit gericht op de uitvoering van wettelijke taken en/of het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. DUO is onder meer verantwoordelijk voor de bekostiging van scholen en de studiefinanciering. DUO registreert en beheert daarom de gegevens die noodzakelijk zijn om deze wettelijke taken uit te kunnen voeren. Volgens DUO zijn dit in principe harde, kwantitatieve en waarde vrije gegevens. DUO biedt ook informatieproducten aan die met name landelijke cijfers verschaffen over het onderwijs, bijvoorbeeld de publicatie *Onderwijs in Cijfers*. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en heeft daarom het recht om informatie hieromtrent te verzamelen bij onderwijsinstellingen. Vanuit de wettelijke taken van DUO en de Inspectie van het Onderwijs geredeneerd is informatievergaring louter instrumenteel, en dus geen doel op zich. Ook onderwijsinstellingen verzamelen en registreren informatie. Deze informatie kan betrekking hebben op het onderwijsaanbod, de resultaten van onderwijsinstellingen (managementinformatie), het personeel (personeelsadministratie) en de leerlingen (leerlingeninformatie). Idealiter is het verzamelen van deze informatie op instellingsniveau gericht op een doel, namelijk het bieden van goed onderwijs.

...of als doel?

Toch kan de vraag worden gesteld of het verzamelen van informatie in het onderwijsdomein soms niet een doel op zich is geworden. Kennisnet plaatst bijvoorbeeld vraagtekens bij de relevantie van sommige gegevens die DUO verzamelt. Soms is onduidelijk of sprake is van 'nice to have' of 'need to know'. In de beleving van een respondent van Kennisnet moeten nut en noodzaak van informatie waarover DUO beschikt bespreekbaar worden gemaakt. Deze respondent ervaart een 'hamstercultuur' bij DUO, waarbij zoveel mogelijk wordt gemeten en zo veel mogelijk gegevens worden bewaard om eventuele (nog niet gestelde) vragen van bewindslieden te kunnen beantwoorden. Ook een respondent van de Inspectie betoogt dat informatie niet in het wilde weg, maar doelgericht verzameld moet worden. In de beleving van de Inspectie is '*Onderwijs in Cijfers*' bijvoorbeeld een produkt waar weinig mee gedaan wordt.

Standaardisatie: uniformiteit versterken

In de rationele benadering wordt veel belang gehecht aan de actualiteit en betrouwbaarheid van gegevens. De bronhouder van de gegevens is hier idealiter verantwoordelijk voor. Het probleem is echter dat gegevens in het onderwijsdomein tussen verschillende organisaties worden uitgewisseld en bewerkt, zodat gedurende het proces vaak niet meer duidelijk is of de informatie nog actueel en betrouwbaar is. Het gebruik van uniforme definities (standaardisatie) is vanuit rationeel oogpunt een belangrijke voorwaarde om de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens te verhogen. Bij het project Vensters voor Verantwoording is de inzet om de definities van de indicatoren zoveel mogelijk overeen te laten komen met de definities die door de Inspectie worden gehanteerd bij deze indicatoren. Desondanks blijft er ruimte om een eigen koers te varen. “Binnen Vensters voor Verantwoording wordt alleen afgeweken van de definitie van de Inspectie als daar zwaarwegende argumenten vanuit de sector voor zijn” (Afsprakenlijst VO-raad en Inspectie van het Onderwijs, 1 februari 2010).

Het gebruik van uniforme definities is geen eenvoudige aangelegenheid. Zo kan het behalen van een diploma een goede indicator zijn van een eindresultaat, maar is het niet behalen van een diploma geen falen wanneer een leerling of student zich richt op het behalen van deelcertificaten die op termijn ook een einddiploma als resultaat hebben. Ook bij uniforme definities zijn alle discussies nog niet beslecht. De definitie van een student is bijvoorbeeld geen onderwerp van discussie, maar als een student bij verschillende opleidingen staat ingeschreven, dan is het bijvoorbeeld wel de vraag hoe vaak deze student moet worden geregistreerd in systemen. Iedere indicator vereist dus rationele afwegingen.

Voor onderwijsinstellingen is 1 oktober een belangrijke teldatum. De gegevens die betrekking hebben op de ‘1 oktober telling’ bevatten het stempel van het hele onderwijsveld. Dit betekent dat het hele onderwijsveld akkoord is met de status van deze gegevens en dat deze gegevens daarom geen onderwerp van discussie zijn. Aan de basis van de ‘1 oktober telling’ liggen ruwe data. Daar is vervolgens de ‘ruis’ uitgefilterd. Als gevolg van de instemming van alle onderwijsinstellingen is de status van deze gegevens onbetwist. Een kritische noot is dat geconsolideerde gegevens doorgaans op een later moment beschikbaar zijn. Dit kan consequenties hebben voor de actualiteit van de gegevens.

Transparantie als noodzakelijke voorwaarde

Ook over openbaarheid in de vorm van publicaties bestaat er verschil van mening. De Inspectie van het Onderwijs hecht bijvoorbeeld groot belang aan openbaarheid, omdat transparantie onderwijsinstellingen stimuleert om verbeteringen door te voeren. Volgens de Inspectie is toezicht idealiter gebaseerd op objectieve gegevens. Onderwijsinstellingen betogen echter dat niet alleen harde onderwijscijfers (bijvoorbeeld studentenaantallen en diploma's), maar ook zachte cijfers iets zeggen over de kwaliteit van het onderwijs (VO-raad, Projectdocument *Verantwoording afleggen Vertrouwen versterken*). Een goede school kan bijvoorbeeld ontevreden leerlingen hebben. Ook zijn bijvoorbeeld studievaardigheden van leerlingen en de arbeidsmarktwaarde van afgestudeerde studenten lastig te meten. Alle rapporten van de Inspectie zijn in principe openbaar. De VO-raad

heeft moeite met de publicatiecultuur bij de Inspectie. Volgens de VO-raad is toezicht de kerntaak van de Inspectie. "Het verzamelen en registreren van informatie betekent niet dat al deze informatie ook gepubliceerd en openbaar gemaakt moet worden" (interview). Publiceren is in de beleving van de VO-raad ook geen kerntaak van DUO. De reactie van DUO is dat de informatieproducten die DUO aanbiedt zijn gebaseerd op het reeds beschikbare informatieaanbod. In dat opzicht kan gesproken worden van pragmatische transparantie. Dat laatste is volgens een respondent van DUO niet zonder gevaren. Deze respondent stelt dat partijen moeten investeren in gegevens die van belang zijn om te weten ('need to know') in plaats van het aandacht besteden aan gegevens die reeds beschikbaar zijn ('nice to know'). De onbeantwoorde vraag is natuurlijk wel wie in deze gegevens zou moeten investeren en welke belangen van de partijen daarbij in het geding zijn. Daarbij is het wenselijk dat de baten en lasten evenwichtig over de betrokken partijen zijn verdeeld (Bekkers e.a., 2005).

Partijen zijn het wel eens over het feit dat de privacy van individuele leerlingen en studenten altijd gewaarborgd moet worden. Om die reden is het belangrijk dat gepubliceerde informatie niet tot individuele personen herleid kan worden.

Afspraken

De VO-raad constateert dat de realiteit in onderwijsland in die mate veranderd is, dat nieuwe afspraken noodzakelijk zijn. Nieuwe ontwikkelingen die de realiteit hebben doen veranderen zijn het enorme aanbod van informatie (mede als gevolg van de voortschrijdende digitalisering) en de toegenomen technische mogelijkheden om informatie aan elkaar te koppelen en nieuwe informatieproducten aan te kunnen bieden. Deze ontwikkelingen waren voorheen nog geen issue. Momenteel is ook niet duidelijk wat andere partijen, bijvoorbeeld het ministerie van OCW, met de gegevens mogen doen. Een respondent van de VO-raad constateert dat het ministerie van OCW zich bij het prijsgeven van informatie teveel beroept op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Mede in dat licht is deze respondent van de VO-raad van mening dat nieuwe afspraken moeten worden gemaakt tussen onder meer onderwijsinstellingen en aanbieders van informatieproducten. Ook een respondent van de MBO-raad spreekt de wens uit dat met het ministerie van OCW harde en duidelijke afspraken worden gemaakt over het gebruik van gegevens van bronhouders door derden. De aard van afspraken is afhankelijk van de gegevens waarover het gaat. Deze respondent van de MBO-raad brengt naar voren dat DUO een uitvoeringsorganisatie is. "Het kan niet zo zijn dat DUO gegevens publiceert, omdat zij dat leuk vinden" (interview). Ook een respondent van SURF bepleit de noodzaak om afspraken te maken over wie wat met welke gegevens mag doen. Wel erkent deze respondent dat het lastig is om dergelijke afspraken te maken, omdat er veel partijen bij betrokken zijn, onder meer universiteiten, HBO-instellingen, MBO-instellingen, VO-instellingen en PO-instellingen. Deze sectoren hebben wel intermediairs (in de vorm van raden), maar het risico is aanwezig dat deze door hun achterban worden beschouwd als een verlengstuk van de tegenpartij. Een opvallend detail is dat de afspraken volgens de respondenten in eerste instantie betrekking moeten hebben op de vraag wie wat met welke gegevens mag doen. Dit is een empirische indicatie dat het (her)gebruik van gegevens de kern van de discussie is.

3.5.3 POLITIEKE BENADERING

Informatie als machtsbron

Vanuit de politieke benadering geredeneerd is het verzamelen en gebruiken van informatie een strategische activiteit die de belangen en posities van andere partijen kan schaden.

De discussie wordt doorgaans gevoelig wanneer partijen, bijvoorbeeld de media, een oordeel gaan vellen over kwaliteitsaspecten van het onderwijs. In dat kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke beschrijvingen en normatieve beoordelingen. Bij beoordelen gaat de discussie vaak in de richting van wat 'goede' en 'slechte' scores zijn. Verschillende media publiceren met regelmaat lijstjes die betrekking (zouden) hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Onderwijsinstellingen hebben belang bij een goede beeldvorming. Nu kan het zo zijn dat onderwijsinstellingen het op onderdelen minder goed doen dan andere onderwijsinstellingen of zelfs 'zwak' presteren. Daar zijn twee reacties op mogelijk. Een defensieve reactie is om de realiteit te ontkennen, bijvoorbeeld door de normering of methodiek die de grondslag vormt voor het kwalitatieve oordeel ter discussie te stellen. Een constructieve reactie is om de realiteit te erkennen, zelfs al kan sprake zijn van een subjectieve dimensie, want ook beeldvorming bepaalt mede de realiteit. Als uit gegevens blijkt dat onderwijsinstellingen op bepaalde onderdelen minder goed presteren, dan biedt dat een concrete basis om de dialoog met belanghebbende partijen aan te gaan, onder wie ouders en docenten (communiceren) en de mogelijkheid om zaken te veranderen (leren), zodat de onderwijsinstellingen op een later moment op deze onderdelen beter presteren.

Momenteel is vaak onduidelijk voor welk gebruiksdoel gegevens worden verzameld en gebruikt. Dit verklaart waarom onderwijsinstellingen doorgaans terughoudend zijn bij het vrijgeven van informatie, omdat ze niet weten wat er met de beschikbare informatie zal gebeuren. Om die reden zal ook duidelijk moeten worden gemaakt welk belang partijen precies hebben om informatie aan andere partijen te verstrekken. In dat kader zou gedacht kunnen worden aan een ruilrelatie, waarbij partijen die informatie aanleveren daar ook iets voor terugkrijgen, bijvoorbeeld een (geaggregeerd) informatieproduct. Een voorbeeld is dat onderwijsinstellingen die gegevens over de eigen instelling aanleveren, gegevens teruggekoppeld krijgen die iets zeggen over vergelijkbare onderwijsinstellingen. Op andere beleidsdomeinen is al sprake van concrete ruilrelaties, bijvoorbeeld tussen provincies en de Vogelstichting SOVON in het Netwerk Ecologische Monitoring (De Kool, 2007).

In de politieke benadering is het belangrijk om oog te hebben voor de belangen van partijen, die onderling strijdig kunnen zijn. Partijen kunnen bijvoorbeeld verschillende belangen hebben bij de uitkomsten van openbaarmaking van gegevens. Voor de minister van OCW die verantwoordelijk is voor het onderwijsstelsel is het 'afdwingen' van transparantie een legitiem beleidsinstrument om onderwijsinstellingen te dwingen om transparant te zijn over de prestaties die zij leveren. Onderwijsinstellingen worden namelijk voor een groot deel uit publieke middelen gefinancierd. Onderwijsinstellingen hebben op hun beurt belang bij een positieve beeldvorming, bijvoorbeeld om de continuïteit van de onderwijsinstelling niet in gevaar te brengen. De media willen 'scoren' en hebben daarom doorgaans geen belang bij goed nieuws, terwijl de Inspectie als toezichthouder er

belang bij heeft om de vinger op de zere plekken te kunnen leggen, zodat verbeteringen in het onderwijs in gang gezet kunnen worden. Het persoonlijke belang van leerlingen en/of ouders is gediend bij openbaarheid van gegevens, zodat ze beredeneerde schoolkeuzes voor zichzelf en/of hun kinderen kunnen maken ('voting by feet'). Bedrijven hebben ten slotte een commercieel belang bij openbare en herbruikbare informatie, omdat zij dan zelf nieuwe informatieproducten kunnen ontwikkelen. Deze uiteenlopende belangen zijn een realiteit en kunnen niet geheel worden weggenomen in de vorm van afspraken (zie rationale benadering).

Het verzamelen en gebruiken van informatie kan in de politieke benadering niet los worden gezien van de (vermeende) taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. Doorgaans waren de meeste onderwijsinstellingen van mening dat de informatievoorziening naar het publiek toe een verantwoordelijkheid van de instelling zelf is. In de beleving van een respondent van de Inspectie van het Onderwijs begint deze opvatting langzaam te veranderen.

Standaardisatie als aantasting van autonomie

Vanuit de politieke benadering geredeneerd kan standaardisatie weerstand oproepen. Daar zijn enkele redenen voor. In de eerste plaats kan standaardisatie worden ervaren als een aantasting van de autonomie van anderen partijen, die immers zeggenschap over de definities en de manier waarop zijn informatie registeren kwijt kunnen raken. In de tweede plaats maakt standaardisatie organisaties goed vergelijkbaar (benchmarking) en dat kan bedreigend zijn voor organisaties die minder goed presteren. De MBO-raad die zelf een benchmark heeft ontwikkeld, erkent dat het belangrijk kan zijn om uniforme definities te hanteren. Tegelijkertijd vraagt een respondent van de MBO-raad zich hardop af of het wel wenselijk en haalbaar is om alles op dezelfde manier te laten meten door instellingen. In ieder geval wil de MBO-raad wel invloed kunnen uitoefenen op de definities die andere partijen (bijvoorbeeld DUO) hanteren. Deze respondent ervaart te weinig invloed hierop te hebben. Daarnaast bestaat de behoefte om gegevens van andere partijen na te kunnen rekenen. Ook deze controledrang past bij de politieke benadering, waarin partijen wantrouwend zijn ten aanzien van de intenties van andere partijen. Een respondent van de VO-raad brengt naar voren dat standaarden niet top-down afgedwongen, maar bottom-up ontwikkeld moeten worden. Het risico van deze redenering is dat standaardisatie een vrijblijvend karakter krijgt. Om deze vrijblijvendheid te voorkomen is bovensectorale regie noodzakelijk. Het meest voor de hand liggend is dat het ministerie van OCW actief verkent wie deze regie gaat voeren (Ministerie van OCW, juli 2008).

Transparantie als kans en bedreiging

Openbaarheid van gegevens brengt strategische kansen en keerzijden met zich mee. Wat betreft de kansen hebben goede resultaten positieve effecten op de beeldvorming van onderwijsinstellingen in de maatschappij en kunnen onderwijsinstellingen zich profileren met de behaalde resultaten richting ouders, leerlingen en (werkzoekende) docenten. Aan de andere kant kan openbaarheid van informatie ook leiden tot kwetsbaarheid van onderwijsinstellingen. Dat risico treedt met name op bij onderwijsinstellingen die het minder goed doen dan andere instellingen. Dat kan gevolgen hebben voor de aantrekkingskracht van de school op (potentiële) leerlingen en

(potentiële) docenten. Op de langere termijn kan zelfs de continuïteit van een minder goed presterende school in gevaar komen. Daarnaast kunnen onjuiste of ongenueanceerde conclusies worden verbonden aan cijfers, zodat een vertekende beeldvorming ontstaat. Zowel de feiten als de subjectieve beeldvorming kunnen dus nadelig zijn voor de reputatie van een onderwijsinstelling.

Mede in het licht van deze kansen en bedreigingen is de ene onderwijsinstelling meer bereid tot transparantie dan de andere onderwijsinstelling. Zij denken daar dus niet noodzakelijkerwijs hetzelfde over. De voorstanders van transparantie zien openbaarheid als kans om verbeteringen en veranderingen in de onderwijsinstelling door te voeren (positieve leercultuur). Als blijkt dat onderwijsinstellingen laag scoren, dan biedt dat kansen om de situatie te verbeteren, zodat onderwijsinstellingen op een later moment beter scoren. Dagblad Trouw publiceert jaarlijks kwaliteitsinformatie over scholen in het voortgezet onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat schoolbesturen en docenten vaak hun onderwijsprestaties verbeteren na een negatief oordeel in Trouw. Daarnaast geraken scholen doorgaans niet in een neerwaartse spiraal na een negatief oordeel in Trouw (Koning en Van der Wiel, 2010). Negatieve publiciteit is dus niet per definitie bedreigend en biedt ook kansen om orde op zaken te stellen.

Onderwijsinstellingen kunnen zich ook richten op de strategische nadelen van transparantie en vrezen dat ze niet bovenaan de lijstjes staan. Onderwijsinstellingen kunnen als gevolg van deze (al dan niet terecht) angst strategisch omgaan met transparantie. Zo wijst een respondent van de Inspectie van het Onderwijs op het risico dat bijvoorbeeld regionale onderwijsinstellingen gegevens dusdanig aggregeren dat informatie over zwakke onderwijslocaties buiten beeld raakt. Een defensieve houding is niet in het belang van ouders en leerlingen, omdat het voor hen moeilijker wordt om een keuze te maken voor een 'passende' onderwijsinstelling.

Niet alleen de mate waarin, maar ook de wijze waarop onderwijsinstellingen gegevens transparant maken is een relevant aandachtspunt. De manier waarop gegevens bewerkt en gepresenteerd worden heeft bijvoorbeeld invloed op de beeldvorming. Ook de naamgeving van een rapport zegt iets. Men kan de aandacht richten op 95 procent van de zaken die goed gaan, maar ook op 5 procent van alle activiteiten waar processen minder goed verlopen. Soms spelen ook andere overwegingen een rol. Het CITO, een private instelling, heeft bijvoorbeeld geen primair belang bij het openbaar maken van gegevens. De primaire taak van het CITO is het verzorgen van de CITO-toets.

In de beleving van de respondenten van de Inspectie van het Onderwijs en SURF heeft het openbaar maken van onderwijsgegevens nauwelijks effect op het gedrag van ouders, bijvoorbeeld bij het bepalen van de schoolkeuze. De schoolkeuze van ouders is volgens deze respondenten niet gebaseerd op harde kwaliteitscriteria, maar op andere (pragmatische) overwegingen, bijvoorbeeld de nabijheid van scholen. Deze opvatting kan overigens worden betwist. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de kwaliteitsinformatie over scholen in het voortgezet onderwijs die Trouw jaarlijks publiceert wel degelijk de schoolkeuze van ouders en leerlingen beïnvloedt. Wel

blijkt dat ook andere praktische factoren een rol spelen bij het bepalen van de schoolkeuze, bijvoorbeeld de reistijd (Koning en Van der Wiel, 2010).

De MBO-raad heeft zich verzet tegen het openbaar maken van gegevens over sterke en zwakke MBO-scholen door de Inspectie van het Onderwijs. Voor 'zwakke' onderwijsinstellingen is het niet prettig om negatieve publiciteit in de pers te krijgen. Aan de andere kant gaat er in het onderwijs miljarden gemeenschapsgeld om, dus er zal ook verantwoording moeten worden afgelegd over de prestaties. Er zijn echter ook legitieme argumenten om grenzen aan openbaarheid te stellen. Het kwetsbaar opstellen is een noodzakelijke voorwaarde om te leren. Als deze kwetsbaarheid in de media meteen wordt afgestraft, dan is dat geen stimulans voor partijen om deze kwetsbaarheid te blijven tonen. Er moet dus in de beleving van de respondenten ook een zekere ruimte zijn om in een afgeschermd omgeving van elkaar te leren door benchmarking, zodat onderwijsinstellingen de kwaliteit van het onderwijs kunnen verbeteren, zonder dat de media ieder incident uitvergroot. Aan de andere kant opereren overheidsorganisaties tegenwoordig steeds meer in 'een glazen huis'. Deze realiteit valt niet te ontkennen en lijkt in het Web 2.0 tijdperk een onomkeerbaar proces te zijn.

Wat betreft het project Vensters voor Verantwoording kan worden geconstateerd dat goede bedoelingen aan het project ten grondslag liggen, waaronder de wens om transparant te zijn richting de buitenwereld en de ambitie om onderwijsgegevens op een zorgvuldige wijze te presenteren. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de VO-instellingen graag zelf (willen) bepalen over welke zaken zij transparant willen zijn, op de wijze waarop gegevens worden gepresenteerd en het beeld dat naar buiten wordt gebracht. Zo is het de bedoeling om de gegevens van Vensters voor Verantwoording mede te gebruiken om de media de wind uit de zeilen te nemen door zelf cijfers voorzien van een toelichting te publiceren op een eigen manier. Om die reden kan gesproken worden van geregisseerde transparantie. Geregisseerde transparantie is niet per definitie goed of verkeerd.

Bouwen aan vertrouwen

De belangrijkste strategische opgave binnen de politieke benadering is het bouwen aan wederzijds vertrouwen in het onderwijsdomein. Een succesvolle uitwisseling van gegevens is niet in de eerste plaats afhankelijk van de techniek die wordt ingezet, maar begint daarentegen met het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokken organisaties (Bekkers e.a., 2009). Daarbij is het belangrijk dat partijen belangentegenstellingen (h)erkennen. Over de mate van vertrouwen binnen het onderwijsdomein verschillen de betrokken partijen van mening. De ene neemt vertrouwen waar, ondanks het feit dat er sprake is van toezicht en handhaving. De andere partij neemt een cultuur van wantrouwen waar. Wederzijds wantrouwen kan worden gevoed door voorbeelden uit het verleden waarbij partijen zich kwetsbaar hebben opgesteld en voor deze kwetsbaarheid niet beloond, maar bestraft zijn. Een andere verklaring is het gegeven dat de overheid meerdere gezichten heeft. Zo kan een onderscheid worden gemaakt tussen het ministerie van OCW en het parlementaire circuit, waarin opvattingen van politici, al dan niet ingegeven door de waan van de dag, op gespannen voet kunnen staan met een al ingezet beleidstraject. Als gevolg van ervaringen uit het verleden en de onvoorspelbaarheid van politici vrezen organisaties dat andere

partijen iets met gegevens gaan doen wat ze vooraf niet zeggen. Men is bang voor afrekenen en geheime agenda's van andere partijen. In een dergelijke cultuur is openheid lastig te organiseren. Wantrouwen moet niet worden verward met onwil. De wil is er, alleen bestaat de angst dat een welwillende houding wordt afgestraft. De vraag is hoe vertrouwen opgebouwd kan worden. Een belangrijke uitdaging is dat een evenwicht tussen de verschillende belangen moet worden gezocht. Dat vereist overleg, afstemming en ongetwijfeld ook onderhandeling. Daarbij is het noodzakelijk om aan ieders (legitieme) belang voldoende recht te doen. Dat vereist empathie, namelijk inlevingsvermogen in de legitieme en gerechtvaardigde belangen van de ander. Daarnaast is het belangrijk dat wederzijdse rechten en plichten helder zijn verwoord, dat men de wederzijdse afhankelijkheden erkent, op vrijwillige basis samenwerkt (indien wet- en regelgeving dat toestaat) en bij discussies de inhoud centraal staat (zie ook Bekkers & De Kool, 2009).

Binnen het project Vensters voor Verantwoording is sprake van vertrouwen. Men is met alle betrokkenen in gesprek en iedereen heeft mee kunnen praten. Dit project beperkt zich echter tot de VO-sector. In breder verband zou het beoogde schakelpunt veld ook een instrument kunnen zijn om het bouwen aan vertrouwen een impuls te geven. Wat ook kan helpen is om niet de eigen belangen centraal te stellen, maar om de aandacht te richten op het gedeelde belang van het gehele onderwijsdomein, namelijk het bieden van kwalitatief goed en hoogwaardig onderwijs aan leerlingen en studenten. Dat is niet alleen in het belang van leerlingen en studenten, maar ook in het belang van de onderwijsinstellingen en de maatschappij als geheel (publiek belang).

3.5.4 CULTURELE BENADERING

Informatievergaring als zingeving

Vanuit de culturele benadering geredeneerd is het verzamelen en delen van informatie gericht op het construeren van een (gemeenschappelijk) beeld van de werkelijkheid en een betekenisvol doel op zich. Deze werkelijkheid wordt mede bepaald door de beelden die actoren van elkaar hebben en de wijze waarop ze informatie interpreteren. Het construeren van een gemeenschappelijke visie is geen eenvoudige opgave, omdat heel veel actoren in het onderwijsdomein actief zijn. Er bestaan dus verschillende percepties en opvattingen. Dit maakt het ingewikkeld om de neuzen dezelfde kant op te krijgen.

Reeds eerder is gesproken over wantrouwen in het onderwijsdomein. Dit wantrouwen is volgens enkele respondenten voor een deel een historisch gegroeide realiteit. Om die reden kan gesproken worden van geïnstitutionaliseerd wantrouwen als cultureel fenomeen binnen het onderwijsdomein. Het risico daarvan is dat partijen elkaar gevangen houden in de beelden (percepties) die ze van elkaar hebben. Deze beelden kunnen volstrekt los staan van het feitelijk handelen en de huidige intenties van partijen. Een dominante perceptie van de onderwijssectoren is dat de centrale overheid een onbetrouwbare partij is. Een dominante perceptie van de centrale overheid is dat de sectoren/sectorraden niet altijd willen meewerken. Deze percepties fungeren als comfortabele manier om de status quo te handhaven en om geen vuile handen te maken bij nieuwe initiatieven. Een uitdaging is dus om deze vertekende beeldvorming te doorbreken.

Standaardisatie: realiseren van gemeenschappelijke taal

Vanuit cultureel oogpunt is standaardisatie wenselijk met het oog op het spreken van een gemeenschappelijke taal ('common grammar'). Een voordeel daarvan is dat de neuzen van de betrokken partijen dezelfde kant op komen te staan. Dat is mede belangrijk om de vertekende beeldvorming van andere partijen te doorbreken. Anderzijds moet de improvisatieruimte van scholen niet onnodig worden beperkt. Onderwijsinstellingen moeten dus niet in een keurslijf worden gestopt. Er moet dus aandacht zijn voor specifieke omstandigheden waar onderwijsinstellingen mee te maken kunnen krijgen. Dat is ook in het belang van leerlingen. Sociale processen moeten werkbaar blijven, dus bij standaardisatie moet niet louter een technologische insteek worden gekozen (zie rationele benadering). Een respondent van de Inspectie van het onderwijs betoogt dat het ook weer niet de bedoeling is dat het veld eigen definities gaat lanceren. "Partijen zullen er gezamenlijk uit moeten komen in de vorm van een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur" (interview).

Transparantie als uithangbord

Er is geen 'traditie' van transparantie en openheid op scholen. Op onderwijsinstellingen werken professionals. Het inzicht dat verantwoording afleggen hoort bij professionals is minder goed ingedaald in het onderwijssysteem. Ook principiële overwegingen kunnen een rol spelen bij het verzet tegen transparantie. Desondanks heeft de discussie over openbaarheid van (onderwijs)gegevens een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Tien jaar geleden was de weerstand groter dan nu. De meeste onderwijsinstellingen hebben geen moeite met het openbaar maken van gegevens. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de openbaarheid van onderwijsgegevens in het verleden via de rechter is afgedwongen onder de noemer van de Wob. Deze openbaarheid vloeide dus niet voort uit vrijwilligheid of een interne behoefte, maar uit een juridische noodzaak.

Sectoroverstijgende oriëntatie

Veel initiatieven in het onderwijsdomein, waaronder Vensters voor Verantwoording, zijn primair gericht op sectoren, in plaats van sectoroverstijgend. Deze verkokering komt niet alleen tot uitdrukking in het bestaan van verschillende raden, maar bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in het bestaan van verschillende directies kennis in het onderwijs (Ministerie van OCW, DUO, Inspectie) en het bestaan van verschillende stelseldirecties per onderwijssector. Een sectoroverstijgende oriëntatie is noodzakelijk met het oog op de doorlopende leerlijn van leerling. Iedere leerling gaat namelijk doorgaans van de ene onderwijsvorm naar de andere. Met het oog op de mobiliteit van leerlingen en studenten is het daarom belangrijk om de informatievoorziening niet per sector te organiseren. Hier komt het schakelpunt veld in beeld. Een respondent van het ministerie van OCW constateert dat in een ideale situatie in combinatie naar gegevens wordt gekeken, dus over de sectoren heen. In de VO-raad wordt vastgesteld dat gegevens uit het VO relevant zijn voor andere sectoren, omdat uitstroom uit VO doorgaans leidt tot instroom bij vervolgopleidingen. Deze inzichten pleiten ervoor dat sectoren gezamenlijk nadenken over sectoroverstijgende uitdagingen en collectieve benchmarking om processen in het onderwijs te verbeteren.

3.6 SYNTHESE VAN EMPIRISCHE BEVINDINGEN

Will the real data owner please stand up?

Met betrekking tot het thema eigendom van informatie zijn vier redeneringen getraceerd, die zich laten clusteren tot drie opvattingen.

De eerste mogelijkheid betreft individueel eigenaarschap. In dat geval worden de gegevens als eigendom beschouwd van de onderwijsinstellingen of van de leerlingen/ouders. Individueel eigenaarschap doet echter onvoldoende recht aan de wederzijdse afhankelijkheden van actoren in de onderwijsketen.

De tweede mogelijkheid betreft gedeeld eigenaarschap. In dat geval worden de gegevens als eigendom beschouwd van de onderwijsinstellingen en de leerlingen/ouders. In deze benadering is er aandacht voor de gedeelde verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

De derde mogelijkheid betreft collectief eigenaarschap. In dat geval worden de gegevens als gemeenschappelijk goed van iedereen beschouwd. Het risico van collectief eigenaarschap is dat de gegevens van iedereen (dus van niemand zijn) en niemand zich verantwoordelijk voelt voor de actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de discussie over eigendom zich beperkt tot specifieke gegevens binnen het onderwijs. Vaak is het delen, gebruiken en/of openbaar maken van geaggregeerde cijfers, ruwe cijfers en/of cijfers die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen geen issue. De discussie wordt echter gevoelig op het moment dat sprake is van het delen, gebruiken en/of openbaar maken van gegevens die privacygevoelig zijn (leerlingen), gegevens die iets zeggen over het presteren van individuele onderwijsinstellingen, gegevens die verrijkt zijn voor uiteenlopende beleidstoepassingen en/of gegevens die oorspronkelijk voor andere doelen zijn verzameld.

Gedeeld eigenaarschap lijkt in eerste instantie de meest vruchtbare weg in de discussie te zijn, omdat in deze redenering oog is voor de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. De vraag blijft dan echter nog steeds waar de verantwoordelijkheid van de ene partij begint en waar die van de andere partij ophoudt. Kortom: de discussie met eigendom van informatie als insteek kan niet worden beslecht. In het licht van de zeer uiteenlopende opvattingen van de respondenten en bovengenoemde bezwaren is het dus bij nader inzien wenselijk om de focus van de discussie te verleggen van eigendom naar regie op het gebruik van onderwijsgegevens ('doorwerking'). In dat kader kunnen drie uitdagingen worden onderscheiden.

Rationele uitdaging: afspraken

Het verzamelen, delen en gebruiken van informatie is vanuit de rationele benadering een instrumenteel proces en geen doel op zich. Een rationeel voordeel van standaardisatie is het vergroten van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van informatie. Vanuit rationeel oogpunt is transparantie als gevolg van kennisdeling noodzakelijk om beleidsdoelen te halen. In het onderwijsdomein is de kwaliteit van het onderwijs het centrale doel. De voornaamste rationele uitdaging is het maken van goede afspraken over het verzamelen en het gebruik van informatie door andere partijen. In ketens waarin informatie- en gegevensuitwisseling niet vanzelf gaan, kan

het zinvol zijn een derde partij als ondersteuning bij dit proces te betrekken. Deze partij bemoeit zich niet met de inhoud van de uitwisseling, maar zorgt voor ondersteuning bij de totstandkoming van afspraken hierover en vooral voor een goede uitvoering van de gemaakte afspraken (Bekkers e.a., 2009:18). Deze procesbegeleider moet boven de partijen staan om het krachtenveld tussen de partijen te kunnen weerstaan.

Politieke uitdaging: bouwen aan vertrouwen

Vanuit de politieke benadering is het verzamelen, delen en gebruiken van informatie een strategische activiteit dat invloed kan hebben op de machtsposities van partijen. Vanuit deze benadering is het verzet tegen standaardisatie te begrijpen vanuit de vrees voor aantasting van de autonomie van partijen en de (vermeende) kwetsbaarheid van organisaties voor afrekenmechanismen. De kwetsbaarheid verklaart ook de weerstand van partijen tegen transparantie, al biedt openbaarheid van informatie ook strategische kansen (profilering). De voornaamste politieke uitdaging is het bouwen aan vertrouwen en het (h)erkennen van belangentegenstellingen. Een manier om vertrouwen op te bouwen is het expliciet aandacht besteden aan positieve ervaringen bij het delen van informatie. Deze positieve ervaringen zijn het bewijs dat het vertrouwen in de ander terecht blijkt te zijn. Hierdoor ontstaat een zichzelf versterkend proces waarbij positieve ervaringen tot meer vertrouwen leiden (Bekkers e.a., 2009:18). Vanuit dat licht kan vertrouwen ook vanzelf ontstaan, bijvoorbeeld wanneer kan worden aangetoond dat de kwaliteit van de gegevens die worden uitgewisseld op orde is en dat partijen geen informatie achterhouden.

Culturele uitdaging: sectoroverstijgende oriëntatie

Vanuit de culturele benadering is het verzamelen, delen en gebruiken van informatie gericht op het construeren van een (gemeenschappelijk) beeld van de werkelijkheid. Een voordeel van standaardisatie is het spreken van dezelfde taal ('common grammar'), hoewel dit niet mag leiden tot een keurslijf voor onderwijsinstellingen. Transparantie is niet vanzelfsprekend in de onderwijssector. De voornaamste culturele uitdaging is ontkokering en het werken aan een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur.

Samenvattend zijn de belangrijkste empirische bevindingen van dit onderzoek weergegeven in figuur 2.

Figuur 2: Belangrijkste empirische bevindingen

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering
Eigenaarschap	Collectief	Individueel	Gedeeld
Kennisdeling	Instrumenteel proces	Strategisch proces	Institutioneel proces
Standaardisatie	Vergroten van betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid	Vergroten van kwetsbaarheid en aantasting van autonomie	Stimuleren van gemeenschappelijke taal
Transparantie	Volledig: Optimale kennisdeling	Geregisseerd: Proflering en andere partijen wind uit zeilen nemen	Gestimuleerd: Extern afgedwongen en/of interne behoefte
Uitdaging	Afspraken	Bouwen aan vertrouwen	Sectoroverstijgende oriëntatie

Op basis van deze inzichten is het ook mogelijk om een aantal dilemma's te benoemen. Deze dilemma's zijn een rechtstreeks gevolg van bovengenoemde benaderingen.

Uniformiteit versus kwetsbaarheid

Het moeizame karakter van standaardisatie is te verklaren vanuit de kansen en keerzijden die de verschillende benaderingen aan het licht brengen. Vanuit rationeel oogpunt is standaardisatie wenselijk om uniformiteit te realiseren. Uniformiteit vergroot de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens (benchmarking). Deze vergelijkbaarheid kan echter voor partijen bedreigend zijn, zeker voor onderwijsinstellingen die minder goed presteren. Bovendien kan standaardisatie worden gezien als een inbreuk op de autonomie van onderwijsinstellingen (politieke benadering). Vanuit cultureel oogpunt kan standaardisatie leiden tot een gemeenschappelijke taal, maar omgekeerd ook leiden tot een veronachtzaming van de diversiteit en eigenheid van organisaties in het onderwijsveld. In het licht van deze complexiteit kan worden gepleit voor het principe van 'standaardiseer wat moet en niet wat kan' (De Kool & Bekkers, 2009:32).

Openheid versus geslotenheid

Openheid en geslotenheid is een ingewikkeld dilemma (Esselbrugge, 2003). Beide (gelijkwaardige) principes zijn tot elkaar veroordeeld. Esselbrugge bepleit daarom dat de uitdaging niet ligt in het maken van een keuze tussen beide principes, maar de voordelen van openheid en geslotenheid te combineren. Niet in het oplossen, maar in het erkennen van het dilemma ligt de voornaamste uitdaging. Enerzijds is (interne) transparantie een belangrijke voorwaarde om van

elkaar te leren (rationele benadering) en biedt organisaties kansen om zich positief te profileren (politieke benadering). Omgekeerd kan transparantie ook zaken aan het licht brengen die organisaties liever intern houden (politieke benadering). Vanuit maatschappelijk oogpunt is (externe) transparantie in de vorm van publieke verantwoording noodzakelijk bij overheidsorganisaties waarin veel geld omgaat. Tegelijkertijd vereist transparantie dat partijen zich kwetsbaar opstellen. Dat laatste kan een zekere besloten leeromgeving noodzakelijk maken, waarbij tekortkomingen niet meteen breed worden uitgemeten in de media. Dit argument mag echter niet worden gebruikt om informatie onnodig binnenskamers te houden als gevolg van een zekere 'koudwatervrees'. Bovendien is de realiteit van het Web 2.0 tijdperk nu eenmaal dat overheden steeds meer opereren in een glazen huis. De noodzaak van transparantie is als gevolg daarvan geen vrijwillige keuze, maar steeds meer een onvermijdelijke noodzakelijkheid. Verder dient opgemerkt te worden dat bij dit dilemma niet altijd de belangen van de leerlingen tegenover de onderwijsinstellingen hoeven te staan. Zo hebben bijvoorbeeld goed presterende onderwijsinstellingen belang bij openheid om nieuwe leerlingen te werven. Daarnaast moet worden opgemerkt dat belangen van ouders en leerlingen ook uiteenlopen. Zo kan een 'moeilijke' leerling bijvoorbeeld belang hebben bij kleinschalig onderwijs, terwijl sportieve leerlingen extra aandacht zullen besteden aan de sportfaciliteiten en het aangeboden sportprogramma. Om die reden kan het zinvol zijn om brede informatie aan te bieden, op basis waarvan leerlingen en/of ouders gericht kunnen beoordelen of de onderwijsinstelling past bij henzelf en/of hun kinderen. Aangezien behoeftes uiteenlopen zijn 'de' goede en 'de' slechte scholen een illusie. Vanuit dat licht bezien biedt transparantie meer kansen dan bedreigingen.

Harde afspraken versus zachte afspraken

De bandbreedte van afspraken varieert tussen harde afspraken en zachte afspraken. Het maken van harde afspraken getuigt doorgaans van een rationele reflex. Een risico van het maken van harde afspraken is dat de verwachtingen om processen te reguleren te ver doorschieten, bijvoorbeeld de naïeve gedachte dat problemen kunnen worden opgelost door alles aan het papier toe te vertrouwen en zaken zoveel mogelijk dicht te timmeren. Aan de andere kant brengen zachte afspraken het risico van vrijblijvendheid met zich mee. Mogelijk is het zinvol om een gedragscode op te stellen, waarin een aantal gedeelde basisprincipes is verwoord, bijvoorbeeld normatieve principes over behoorlijk bestuur en consequent handelen, de gedeelde wens van transparantie naar elkaar toe, de noodzaak van hoor en wederhoor voordat gegevens openbaar worden gemaakt en de bereidheid dat partijen ook achteraf aanspreekbaar zijn en blijven. Ook kan gedacht worden aan 'need to know' als leidend vraaggericht principe bij het delen en publiceren van informatie in plaats van het aanbodgerichte principe van 'nice to know'.

Oog hebben voor deze dilemma's is een noodzakelijke voorwaarde om een gezamenlijke infrastructuur tot stand te brengen die niet is gericht op de vraag van wie de gegevens zijn, maar hoe de gegevens optimaal (her)gebruikt kunnen worden om leerlingen optimaal te kunnen bedienen en hen goed onderwijs aan te bieden. Dat is de gedeelde opgave van het gehele onderwijsdomein.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 INLEIDING

In paragraaf 4.2 worden de conclusies gepresenteerd die voortvloeien uit deze studie. Op basis van deze conclusies zijn in paragraaf 4.3 verschillende aanbevelingen geformuleerd.

4.2 CONCLUSIES

Aanleiding

Kennisdeling in de onderwijsketen is een complexe aangelegenheid. Daarbij is niet altijd bekend van wie welke informatie is. Een belangrijke aanleiding van dit onderzoek is dan ook om de relevante van het thema 'eigendom van gegevens' nader te verkennen. Een aanname in deze studie is dat het 'bezit' van onderwijsgegevens niet kan worden losgekoppeld van het 'gebruik' van deze gegevens. In de wetenschap wordt dat laatste ook wel doorwerking genoemd.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt: In hoeverre is eigendom en het gebruik van informatie een relevant issue in de onderwijsketen en welke associaties, uitdagingen en dilemma's roept dit thema op bij de actoren in de onderwijsketen?

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksvraag zijn:

- Wat moet worden verstaan onder informatie in de onderwijsketen?
- Op welke wijze kan het thema eigendom en gebruik van informatie in de onderwijsketen theoretisch worden benaderd?
- Hoe verhoudt dit theoretisch kader zich tot de associaties en standpunten die de actoren in de onderwijsketen in de praktijk hanteren?
- Welke uitdagingen en dilemma's met betrekking tot bovengenoemd thema kunnen worden geïdentificeerd?
- Welke praktische aanbevelingen kunnen worden opgesteld op basis van de verkregen theoretische en empirische inzichten?

Referentiekader

Op basis van een literatuurstudie is een theoretisch referentiekader opgesteld dat is gebruikt bij het analyseren en beschrijven van de empirie. De kern van dit referentiekader is het onderscheid tussen een rationele, politieke en culturele benadering van (het gebruik van) informatie in de onderwijsketen.

Uiteenlopende opvattingen over eigendom van informatie

Met betrekking tot het thema eigendom van informatie zijn in de gesprekken met de respondenten uiteenlopende redeneringen getraceerd. De eerste redenering is dat onderwijsgegevens van de onderwijsinstellingen zijn (individueel eigendom, variant A). De tweede redenering is dat onderwijsgegevens van leerlingen en/of hun ouders zijn (individueel eigendom, variant B). De derde redenering is dat onderwijsgegevens van onderwijsinstellingen en/of hun ouders zijn (gedeeld eigendom). De vierde redenering is dat onderwijsgegevens van iedereen zijn (collectief eigendom). Aan al deze opvattingen kleven bezwaren. Individueel eigenaarschap doet onvoldoende recht aan de wederzijdse afhankelijkheden van actoren in de onderwijsketen. Het risico van collectief eigenaarschap is dat de gegevens van iedereen (dus van niemand) zijn en geen enkele partij zich verantwoordelijk voelt voor de actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens. Gedeeld eigenaarschap lijkt in eerste instantie de meest vruchtbare weg in de discussie te zijn, omdat in deze redenering oog is voor de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. De vraag blijft dan echter nog steeds waar de verantwoordelijkheid van de ene partij begint en waar die van de andere partij ophoudt. Kortom: de discussie met eigendom van informatie als insteek kan eigenlijk niet worden beslecht. In het licht van de zeer uiteenlopende opvattingen van de respondenten en bovengenoemde bezwaren is het dus bij nader inzien wenselijk om de focus van de discussie te verleggen van eigendom naar regie op het gebruik van onderwijsgegevens ('doorwerking'). In dat kader kunnen drie benaderingen worden onderscheiden.

Rationele benadering

Vanuit de rationele benadering geredeneerd is het verzamelen, delen en (her)gebruiken van informatie een instrumenteel proces en geen doel op zich. Een rationeel voordeel van standaardisatie is het vergroten van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van informatie. Vanuit rationeel oogpunt is transparantie het wenselijke gevolg van optimale kennisdeling om beleidsdoelen te halen. In het onderwijsdomein is de kwaliteit van het onderwijs idealiter het centrale doel en wordt informatie logischerwijs voor dat doel verzameld, gedeeld en (her)gebruikt. De rationele uitdaging is het maken van goede afspraken over het verzamelen en het (her)gebruik van informatie zodat kennisdeling effectief en efficiënt ter hand kan worden genomen. Het kan zinvol zijn om een derde partij bij dit proces te betrekken.

Politieke benadering

Vanuit de politieke benadering geredeneerd is het verzamelen, delen en (her)gebruiken van informatie een strategische activiteit die van invloed is of kan zijn op de posities en/of reputaties van partijen. In deze benadering is het verzet tegen standaardisatie te begrijpen vanuit de vrees voor een (vermeende) aantasting van de autonomie van partijen en een (vermeende) kwetsbaarheid van partijen voor afrekenmechanismen. Deze kwetsbaarheid verklaart ook de weerstand van partijen tegen transparantie, al biedt openbaarheid van informatie ook strategische kansen (profilering). De politieke uitdaging is het bouwen aan vertrouwen en het (h)erkennen van belangentegenstellingen. Daarbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan de positieve ervaringen die partijen daarbij opdoen.

Culturele benadering

Vanuit de culturele benadering geredeneerd is het verzamelen, delen en (her)gebruiken van informatie gericht op het construeren van een (gemeenschappelijk) beeld van de werkelijkheid en daarmee een betekenisvol doel op zichzelf. Een voordeel van standaardisatie is dat actoren dezelfde taal spreken ('common grammar'). Een mogelijk nadeel is dat 'eigen' tradities van organisaties doorbroken kunnen worden en onderwijsinstellingen in een keurslijf worden gestopt. Transparantie is niet vanzelfsprekend in de onderwijssector, al begint men langzaam de 'zin' ervan in te zien. De culturele uitdaging is het verbreden van de traditionele 'sectorale' oriëntatie. De verbindende factor daarbij is idealiter de inhoud, namelijk het bieden van kwalitatief hoogwaardig onderwijs in Nederland. Een samenvattend overzicht is weergegeven in figuur 3.

Figuur 3: Centrale onderzoeksbevindingen

	Rationele benadering	Politieke Benadering	Culturele Benadering
Kennisdeling	Instrumenteel proces	Strategisch proces	Institutioneel proces
Standaardisatie	Vergroten van betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid	Vergroten van kwetsbaarheid en aantasting van autonomie	Stimuleren van gemeenschappelijke taal
Transparantie	Volledig: Optimale kennisdeling	Geregisseerd: Proflering	Gestimuleerd: Extern afgedwongen
Uitdaging	Afspraken	Bouwen aan vertrouwen	Sectoroverstijgende oriëntatie

Dilemma's

Op basis van deze inzichten zijn enkele dilemma's getraceerd die rechtstreeks voortvloeien uit een confrontatie tussen de drie theoretische benaderingen, namelijk uniformiteit versus kwetsbaarheid, openheid versus geslotenheid en harde afspraken versus zachte afspraken. Het (h)erkennen van dergelijke dilemma's kan helpen bij het gezamenlijk ontwikkelen van een nieuw informatiebeleid. Informatiebeleid 2.0 is niet gericht op de vraag van wie de gegevens zijn, maar hoe de gegevens optimaal gedeeld en (her)gebruikt kunnen worden om leerlingen, hun ouders en andere belangstellenden te bedienen en om hoogwaardig onderwijs aan te bieden. Dat is de gedeelde opgave van het gehele onderwijsdomein.

Op basis van deze uitkomsten van het onderzoek zijn in de volgende paragraaf verschillende aanbevelingen geformuleerd.

4.3 AANBEVELINGEN

Op basis van de empirische resultaten van deze studie kunnen verschillende aanbevelingen worden gedaan.

Expliciteer gebruiksdoelen

Vanuit rationeel oogpunt is het belangrijk om de doelen achter kennisdeling niet uit het oog te verliezen. Het verzamelen en openbaar maken van informatie moet geen doel op zichzelf zijn ('nice to know'), maar een noodzakelijk middel om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren ('need to know'). Vanuit een politiek perspectief is het bovendien raadzaam om de gebruiksdoelen vooraf te expliciteren om wantrouwen bij partijen weg te nemen. Partijen zullen namelijk pas bereid zijn tot kennisdeling, als voor hen de baten opwegen tegen de lasten. Deze baten zullen dus vooraf helder moeten zijn. Ook positieve ervaringen versterken de bereidheid om kennis te delen. Vanuit cultureel oogpunt kan het expliciteren van gebruiksdoelen zinvol zijn om te bepalen waar men gezamenlijk naar toe wil gaan (koers).

Afspraken

In de interviews is verschillende keren gewezen op de wenselijkheid om (vrijwillige) afspraken te maken. Om het risico te voorkomen dat men alles dicht wil timmeren en dus het maken van afspraken een eindeloos proces wordt, zou gedacht kunnen worden aan een soort gedragscode, waarin een aantal basisprincipes voor kennisdeling en –gebruik is verwoord of een 'data ownership policy' (Loshin, 2001). Onderdeel van een data ownership policy zijn afspraken over de gehanteerde definities, de toegang tot data, de beveiliging van data, de ondersteuning van de gebruikers van de data, de verspreiding van data, het onderhoud van de systemen, de kwaliteit van de data, de spelregels, de metadata en het management van standaarden en 'supplier management'. Deze afspraken zijn er op gericht om de rechten en plichten van de betrokken partijen te expliciteren. Mogelijke voorbeelden hiervan zijn het recht op terugkoppeling bij aangeleverde gegevens, het recht op hoor- en wederhoor en dat partijen elkaar de tijd en ruimte geven om informatie in de juiste context te kunnen plaatsen. Het kan zinvol zijn om hier een derde partij als procesbegeleider bij te betrekken. Verder is van belang dat dit proces stapsgewijs wordt doorlopen. Beredeneerde stappen zijn eenvoudiger te corrigeren dan een ongewisse sprong in het diepe.

(H)erken belangentegenstellingen

In het onderwijsdomein zijn heel veel actoren actief. Om die reden is het vanzelfsprekend dat er belangentegenstellingen zijn. Bij het maken van afspraken over kennisdeling is het belangrijk om deze belangentegenstellingen niet te ontkennen, maar te (h)erkennen. Een ieder zal zich dus moeten kunnen verplaatsen in de (legitieme) belangen van de andere partijen. In de praktijk zal dit vaak betekenen dat partijen niet alles zullen bereiken wat hen voor ogen staat en dus soms water bij de wijn zullen moeten doen.

Intersectorale aanpak

In het onderwijsdomein (en daarbuiten) is de verleiding vaak groot om uitdagingen sectoraal op te pakken. Het project Vensters voor Verantwoording is daar een voorbeeld van. De uitdaging is om dergelijke initiatieven te verbreden of meteen intersectoraal ter hand te nemen. In dat kader kan gewezen worden op de (beoogde) voordelen van efficiency en effectiviteit, het delen van 'good practices' en het gedeelde belang van kennisdeling bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs wordt mede bepaald door de aansluiting van onderwijsvormen op elkaar ('doorlopende leerlijn') en dat vereist eveneens een sectoroverstijgende oriëntatie.

Faciliteer en stimuleer bottom-up empowerment

Het oude adagium van digitale informatieverstrekking is het maken van een overheidswebsite en mensen vervolgens naar deze site lokken (Web 1.0). Een nieuw adagium is om de doelgroep van onderwijs (met name ouders en leerlingen) een actievere rol te geven in de community, zodat sprake is van tweerichtingsverkeer. Dat is niet alleen principiële stellingname, maar ook een pragmatische overweging in het licht van de aankomende bezuinigingen bij de overheid. Het benutten van kennis en feedback uit de omgeving ('wisdom of the crowds') impliceert dat de overheid niet zelf het wiel hoeft uit te vinden. De regie van informatieverstrekking, waaronder Vensters voor Verantwoording, ligt nu vooral bij de onderwijsinstellingen, terwijl bottom-up empowerment van ouders en leerlingen nog meer gestimuleerd of gefaciliteerd zou kunnen worden. Dit kan resulteren in meer betrokkenheid van ouders en leerlingen bij het onderwijs. Dit is niet alleen in het belang van ouders en leerlingen, maar ook in het belang van onderwijsinstellingen, die immers zelf aangeven behoefte te hebben aan meer openbaarheid. In het Web 2.0 tijdperk is openbaarheid geen verleende gunst of een vrijwillige keuze, maar een onvermijdelijk proces.

Intelligente koppelingen

In het onderwijsdomein is sprake van een zoektocht naar een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van een schakelpunt veld (De Kool & Bekkers, 2009). In dat kader wordt aanbevolen om geen alomvattend informatiesysteem ('grand design') te ontwikkelen op basis van de grote gemene deler, maar om te zoeken naar intelligente koppelingen tussen reeds bestaande informatiesystemen. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat eerst wordt geïnventariseerd welke informatievoorzieningen al bestaan.

Bouwen aan vertrouwen

Een belangrijke voorwaarde voor transparantie en kennisdeling is vertrouwen. Het bouwen aan vertrouwen kost tijd. Een belangrijke uitdaging is dat een evenwicht tussen de verschillende belangen moet worden gezocht. Dat vereist overleg, afstemming en ongetwijfeld ook onderhandeling. In dat proces is het noodzakelijk om aan ieders (legitieme) belang voldoende recht te doen. Dat vereist empathie, namelijk een inlevingsvermogen in de legitieme en gerechtvaardigde belangen van de ander. Ook consequent handelen is belangrijk ('zeggen wat

men doet en doen wat men zegt'). Daarnaast is het belangrijk dat wederzijdse rechten en plichten helder zijn verwoord, dat men de wederzijdse afhankelijkheden erkent, op vrijwillige basis samenwerkt en bij discussies de inhoud centraal staat (zie ook Bekkers & De Kool, 2009). Bouwen aan vertrouwen is doorgaans een langdurig proces. Dit proces gaat doorgaans niet met sprongen, maar met kleine stappen gepaard. Het zojuist geuite pleidooi voor het ontwikkelen van een gedragscode zou daarin een eerste stap kunnen zijn.

Voorbij geregisseerde transparantie

Bij het project Vensters voor Verantwoording bepalen de onderwijsinstellingen de mate waarin en de manier waarop zijn transparant zijn. Ondanks alle goede bedoelingen is deze vorm van transparantie in zekere zin selectief. Er vindt namelijk een voorselectie plaats van welke gegevens wel of niet worden gepresenteerd en welke gegevens wel of niet relevant zijn voor leerlingen en ouders. Dit is een vorm van geregisseerde transparantie. Idealiter bepalen niet de aanbieders van onderwijs (producenten van onderwijs), maar de afnemers van onderwijs (de consumenten van onderwijs) de mate waarin en de wijze waarop onderwijsinstellingen transparant zijn (vraaggerichte transparantie).

Eenmalige registratie, meervoudig gebruik

Het principe 'eenmalig vastleggen, meervoudig gebruiken' wordt bij het ministerie van OCW gezien als een belangrijk onderdeel van een gezamenlijk informatiebeleid onderwijs (Ministerie van OCW, november 2008). Dit principe speelt echter ook bij andere departementen een sturende en verplichtende rol, bijvoorbeeld bij het uitwisselen van geo-informatie (Ministerie van VROM, 2008) en bij de AWBZ Zorgregistratie. Op lokaal niveau speelt dit principe onder meer een belangrijke rol bij basisregistraties, bijvoorbeeld ten aanzien van personen, adressen en gebouwen. Dit principe versterkt standaardisatie, voorkomt dubbel werk en vermindert administratieve lasten. In dat kader is het van belang dat de betrokken partijen de leverings- en gebruiksvoorwaarden harmoniseren, zodat ook het hergebruik van informatie door derden (waaronder bedrijven) een stimulans kan krijgen. Dit sluit aan bij de behoefte van het ministerie van OCW om het (her)gebruik van onderwijsgegevens door de stakeholders te stimuleren (Ministerie van OCW, juli 2008).

Gebruiker centraal

Het dienstverleningsconcept 'de gebruiker centraal' wint aan betekenis bij de overheid. Vanuit dat oogpunt bezien is het wenselijk om niet het beschikbare aanbod van onderwijsgegevens als uitgangspunt te nemen, maar om de informatiebehoeften van alle relevante stakeholders in kaart te brengen, zodat vraag en aanbod van onderwijsgegevens beter op elkaar aansluiten. Het begrip gebruiker dient daarbij breed te worden gedefinieerd. Gebruikers binnen de onderwijsketen zijn onder meer de onderwijsinstellingen, het ministerie van OCW en de ouders en leerlingen. Gebruikers buiten de onderwijsketen zijn onder andere departementen, de politiek, onderzoeksbureaus en universiteiten. Aangezien zowel beleid als behoeften van gebruikers doorgaans aan veranderingen onderhevig zijn, is het belangrijk om een flexibele informatiearchitectuur op te zetten, die eenvoudig kan worden uitgebreid, doorontwikkeld of

aangepast aan toekomstige behoeften van gebruikers. Hiermee is niet gezegd dat in alle behoeften van gebruikers moet worden voorzien. Ook bedrijven kunnen met (commerciële) informatieproducten in deze behoeften voorzien.

Ontwikkelen van een nieuw informatiebeleid

De inzichten uit deze studie zouden mede kunnen fungeren als bouwsteen voor een nieuw gemeenschappelijk informatiebeleid. Belangrijke elementen daarvan zouden kunnen zijn: het loslaten van informatie, ontkokering, een gemeenschappelijke visie op informatiebeleid, een gedeelde en flexibele informatie-infrastructuur, de focus op ontwikkelen en terugkoppelen van kennis, het principe 'eenmalige registratie, meervoudig gebruik' (mede ter vermindering van administratieve lasten), een prominente rol voor leerlingen en hun ouders en een proactieve in plaats van defensieve houding ten aanzien van kennisdeling. Zie figuur 4.

Figuur 4: Traditioneel versus nieuw informatiebeleid

Traditioneel Informatiebeleid	Huidig informatiebeleid	Nieuw Informatiebeleid 2.0
Verticale regie	Horizontale regie	Regie loslaten
Instellingen als verlengstuk	Instellingen als partner	Buitenwereld (ouders en leerlingen) als partner
Informatiemodellen per sector	Informatiemodel voor het stelsel (keten)	Gemeenschappelijke kaders en visie
Gecentraliseerd Informatiebeleid	Gedecentraliseerd informatiebeleid	Gemeenschappelijk informatiebeleid
Aparte loketten voor iedere gegevensstroom (Website)	Gemeenschappelijke servicefunctie (Portalen)	Webservices (schakelpunt veld?)
Gegevens verzamelen	Gegevens koppelen	Gegevens delen
Gegeven centraal vastleggen	Op verschillende plekken vastleggen	Enmalig vastleggen, meervoudig gebruiken
	Nice to have	Need to know
Informatiedeling als bedreiging ('afrekencultuur')	Geringe mate van informatiedeling (onder voorwaarden)	Informatiedeling als kans ('leercultuur')
Aanbieder centraal	Gebruiker centraal als ambitie	Gebruiker centraal als realiteit

Ook de ontwikkeling van een nieuw informatiebeleid is geen doel op zich. Idealiter is de ketenopgave het naar een hoger niveau tillen van de onderwijskwaliteit. Dat is het gedeelde inhoudelijke belang van alle partijen in de onderwijsketen, de ouders en de leerlingen. Informatie delen is daarbij belangrijker dan informatie bezitten.

LITERATUUR

Alstynne, M. van, et al (1995) "Why not one big database? Principles for data ownership" in: *Decision Support Systems*, 15 (1995), pp. 267-284.

Bekkers, V.J.J.M. e.a. (2004) *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg.

Bekkers, V.J.J.M. e.a. (2005) *Adaptief vermogen en architectuurontwikkeling in ketens en netwerken: over het smeden van flexibele ketens en netwerken*, Rotterdam: Center for Public Innovation.

Bekkers, V.J.J.M. e.a. (2009) *Informatiemanagement binnen de politie: van praktijk tot normatief kader*, Reed Business: Den Haag.

Bemelmans, T.M.A. (1984) *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, Stenfert Kroese: Leiden (tweede herziene druk).

Beyer, J.M. en H.M. Trice (1982) "The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings" in: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 27, No. 4, pp. 591-622.

Daalder, E.J. (2005) *Toegang tot overheidsinformatie: het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag (proefschrift).

Esselbrugge, M. (2003) *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

Homburg, V.M.F. (1999) *The Political Economy of Information Management*, Rijksuniversiteit Groningen (proefschrift).

Koning, P. & K. van der Wiel (2010) "Ranking the Schools: How Quality Information Affects School Choice in the Netherlands", Centraal Planbureau, Discussion paper 150.

Kool, D. de (2007) *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

Kool, D. de & V.J.J.M. Bekkers (2009) *Ketensamenwerking in het onderwijsveld: een nadere verkenning van het schakelpunt veld*, Rotterdam: Center for Public Innovation.

Lange, de, M.A. (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Thesis Publishers: Amsterdam (proefschrift).

Ministerie van OCW (juli 2008) Scherp zien: Informatiegebruik in de onderwijssector, Den Haag (beleidsnotitie).

Ministerie van OCW (september 2008) Referentiearchitectuur Onderwijs, Den Haag (beleidsdocument).

Ministerie van OCW (november 2008) *Gezamenlijk Informatiebeleid Onderwijs?* Den Haag (memo).

Ministerie van VROM (2008) *GIDEON – Basisvoorziening geo-informatie Nederland: visie en implementatiestrategie 2008-2011*, Den Haag.

Loshin, D. (2001) "Who owns information?" in: *Enterprise Knowledge Management: The Data Quality Approach*, Elsevier: Amsterdam.

Shapiro, C. & H.R. Varian (1999) *Information Rules: a Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press: Boston, Massachusetts.

Van Doorne (2009) Vensters voor verantwoording / structuur (notitie).

VO-raad (2009) Vensters voor Verantwoording. Plan van Aanpak inrichtingsfase en realisatiefase.

Weiss, C.H. en M.J. Bucuvalas (1980) *Social science research and decision-making*, Columbia University Press: New York.

BIJLAGE 1 RESPONDENTEN

De heer T. Walschots (Dienst Uitvoering Onderwijs), 19 maart 2010

De heer M. van Wetering (KennisNet), 23 maart 2010

De heer B. Bulder (Inspectie van het Onderwijs), 24 maart 2010

De heer S. van der Ploeg (Dienst Uitvoering Onderwijs), 25 maart 2010

De heer P. Veelenturf (MBO-raad), 26 maart 2010

De heer A. Jonk (Ministerie van OCW), 30 maart 2010

Mevrouw T. van den Idsert (VO-raad), 1 april 2010

De heer W. de Haan (SURF), 1 april 2010

Mevrouw M. Bos, mevrouw C. Langejans en de heer R. Slomp (Ministerie van OCW), 28 april 2010

BIJLAGE 2 VRAGENLIJST RESPONDENTEN

Welke associaties roept het thema 'eigendom van gegevens' bij u op?

In hoeverre is het thema 'eigendom van gegevens' een relevant issue binnen uw organisatie?

In hoeverre zou het thema 'eigendom van gegevens' in uw beleving een issue moeten zijn als onderdeel van een gemeenschappelijk informatiebeleid in de onderwijsketen?

Waarom is het thema (g)een issue binnen uw organisatie?

Wat zijn in uw beleving de voornaamste uitdagingen en dilemma's met betrekking tot een effectieve kennisdeling binnen de onderwijsketen?

Welke principes zijn voor u van belang bij kennisdeling binnen de onderwijsketen?

Wat zijn in uw beleving de kansen en keerzijden van (horizontale) kennisdeling?

Wat zijn in uw beleving de kritische succesfactoren bij het project Vensters voor Verantwoording?

