

ACTIEVE OPENBAARHEID VAN INFORMATIE IN HET ONDERWIJSDOMEIN

Een verkenning van de beoogde effecten

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.

Ik wil graag Bram Voermans, Marianne Bos, Paul Kuyt, Sjerp van der Ploeg en Ted Reininga bedanken voor hun suggesties tijdens de uitvoering van het onderzoek. Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan alle respondenten die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek.

Dr. D. de Kool

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	5
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling en werkwijze	8
1.3 Leeswijzer	9
2 BOUWSTENEN NORMATIEF KADER	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Conceptualisering van begrippen	11
2.3 Theoretische perspectieven	13
2.4 Afbakening en werkwijze onderzoek	18
3 ONTWIKKELINGEN IN BINNEN- EN BUITENLAND	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Openbaarheid van overheidsinformatie: de internationale context	19
3.3 Openbaarheid van overheidsinformatie in Nederland: enkele relevante ontwikkelingen	23
4 OPENBAARHEID VAN GEGEVENS OP HET NEDERLANDSE ONDERWIJSDOMEIN	27
4.1 Inleiding	27
4.2 De benchmark middelbaar beroepsonderwijs	27
4.3 Openbare informatie van DUO	32
4.4 Internetlijst zwakke scholen van Inspectie van het Onderwijs	36
5 SYNTHESE VAN EMPIRISCHE BEVINDINGEN	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Beleidstheorieën actieve openbaarheid	45
5.3 Kritische kanttekeningen actieve openbaarheid	46
5.4 Kansen en risico's van actieve openbaarheid	47
5.5 Neveneffecten actieve openbaarheid	47
5.6 Randvoorwaarden actieve openbaarheid	48
5.7 Dilemma's actieve openbaarheid	49
5.8 Uitdagingen actieve openbaarheid	50
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Conclusies	51
6.3 Aanbevelingen	54

LITERATUUR	57
BIJLAGE 1 RESPONDENTEN	61
BIJLAGE 2 VRAGENLIJST RESPONDENTEN	63

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Openbaarheid van overheidsinformatie en transparantie van het openbaar bestuur zijn thema's die in de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan, niet alleen nationaal, maar ook internationaal. Daar kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Een maatschappelijke verklaring is de toegenomen mondigheid van burgers, die zich onder meer uit in de wens tot meer inspraak en participatie en dat vereist openbare toegang tot overheidsinformatie. Deze wens wordt versterkt door de opkomst van nieuwe internettoepassingen ('Web 2.0') die talrijke nieuwe mogelijkheden bieden om informatie te delen, bewerken, combineren en presenteren. Digitalisering schept verwachtingen richting overheidsorganisaties die van oudsher beschikken over veel gegevens. Ook bij de overheid zelf is, al dan niet als gevolg van maatschappelijke druk, de behoefte ontstaan om transparanter te zijn richting de samenleving en om verantwoording af te leggen aan de maatschappij, bijvoorbeeld om de legitimiteit van het beleid te verhogen. Het (actief) openbaar maken van overheidsinformatie kan een manier zijn om de kloof tussen bestuur en burger te dichten (Wuyts, 2008). Daarnaast kunnen ook economische motieven een rol spelen. Openbare overheidsdata kunnen bijvoorbeeld een stimulans zijn voor ondernemers om innovatieve producten en diensten te ontwikkelen en dat levert banen op. Tegen deze achtergrond heeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de ambitie om zoveel mogelijk eigen data via open standaarden beschikbaar te stellen voor doorontwikkeling door bedrijven (Ministerie van EL&I, 2011). Wanneer we ons beperken tot het onderwijsdomein, die de context vormt van dit onderzoek, dan worden met actieve openbaarheid doorgaans twee effecten beoogd, namelijk de (indirecte) bijdrage die openbaarheid kan leveren aan de kwaliteit van het onderwijs en het afleggen van verantwoording aan interne en externe belanghebbende partijen.

Ondanks de retoriek van openbaarheid is de realiteit vaak weerbarstiger. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de overheid doorgaans onvoldoende informatie toegankelijk maakt (Klingenberg, 2011). Kennelijk zijn er, ondanks de positieve connotatie van openbaarheid, ook (vermeende) nadelen verbonden aan het (actief) openbaar maken van overheidsinformatie. Een recent voorbeeld is de WikiLeaks-affaire, waarbij diplomatieke gegevens van Amerikaanse ambassades ongevraagd openbaar zijn gemaakt door de website WikiLeaks. De Amerikaanse overheid claimt dat deze transparantie schadelijk is voor het internationale diplomatieke verkeer, de Amerikaanse belangen ondermijnt en de staatsveiligheid in gevaar brengt. Daarnaast kan het openbaar maken van overheidsinformatie op intern verzet stuiten, omdat bijvoorbeeld de reputatie van overheidsorganisaties bij negatieve berichtgeving op het spel kan staan. Verder kan het (informatie)monopolie van organisaties of organisatieonderdelen bij openbaarmaking van specifieke gegevens in het geding zijn, omdat organisaties immers aan deze 'exclusieve' gegevens in belangrijke mate hun bestaansrecht ontleen. Ongelimiteerde openbaarheid brengt echter weer het risico van 'information overload' met zich mee als gevolg waarvan de (potentiële) gebruikers van deze gegevens door de bomen het bos niet meer zien. Dit probleem ligt vooral op de loer wanneer informatie ongestructureerd en met geen of te weinig toelichting wordt

aangeboden en zodoende door de gebruikers niet in de juiste context kan worden geplaatst. Daarnaast zijn er kosten gemoeid met het openbaar maken van informatie, terwijl de baten daarvan vooraf onzeker zijn. Een ander aandachtspunt betreft de juridische consequenties van openbaarheid, bijvoorbeeld op het gebied van de noodzakelijke bescherming van de privacy van burgers. Informatiebeveiliging is daarbij een relevant vraagstuk.

Uit deze korte uiteenzetting blijkt dat openbaarheid voor de overheid kansen met zich meebrengt, maar dat er ook haken en ogen aan zitten. Tot op heden zijn de effecten van actieve openbaarheid van overheidsinformatie nog niet of nauwelijks onderzocht (Ministerie van BZK, 2011). Mede in dat licht heeft de directie Kennis aan het Center for Public Innovation gevraagd om de beoogde effecten van het openbaar maken van overheidsgegevens op het onderwijsdomein nader te verkennen, waarbij zowel de baten als de risico's vanuit verschillende perspectieven dienen te worden belicht. Dit onderzoek richt zich daarbij niet op de daadwerkelijke effecten, maar op de mechanismen en aannames ('de beleidstheorie') die aan de beoogde effecten ten grondslag liggen.

Bij het openbaar maken van overheidsinformatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen actieve en passieve openbaarheid. Bij actieve openbaarheid ligt het initiatief bij overheidsorganisaties zelf. Deze vorm van openbaarheid is proactief van aard. Bij passieve openbaarheid ligt het initiatief bij de informatievragers (journalisten, burgers, onderzoekers etc.). Deze vorm van openbaarheid volgt vaak uit een beroep op de WOB en heeft een reactief karakter. De focus van dit onderzoek is gericht op actieve openbaarheid van overheidsinformatie op het onderwijsdomein.

1.2 PROBLEEMSTELLING EN WERKWIJZE

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de beoogde effecten van het actief openbaar maken van gegevens in het onderwijsdomein?

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksvraag zijn:

- Wat moet worden verstaan onder het actief openbaar maken van gegevens in het onderwijsdomein? Welke gegevens en gebruikers kunnen worden onderscheiden?
- Welke aannames liggen aan actieve openbaarmaking ten grondslag (beleidstheorie)?
- Vanuit welke invalshoeken kan dit thema worden belicht?
- Welke (potentiële) kansen, risico's en onbedoelde effecten zijn te identificeren?
- Hoe verhouden deze inzichten zich tot (enkele concrete cases in) de praktijk?
- Welke uitdagingen en dilemma's met betrekking tot bovengenoemd thema kunnen worden afgeleid als gevolg van de confrontatie tussen theorie en praktijk?
- Welke aanbevelingen kunnen worden opgesteld op basis van de verkregen theoretische en empirische inzichten?

In het licht van deze vragen zal het Center for Public Innovation eerst op basis van wetenschappelijke literatuur een referentiekader opstellen, waarin verschillende relevante theoretische perspectieven een plaats zullen krijgen. Dit kader zal worden gehanteerd bij het

beschrijven en analyseren van de empirie, waarbij drie cases centraal staan, namelijk de benchmark in het MBO, het dataportaal van DUO en de internetlijst van zwakke scholen van de Inspectie. Daarnaast zullen op basis van de 'confrontatie' tussen theorie en praktijk verschillende concrete aanbevelingen worden gedaan. De beoogde planning van het onderzoek is als volgt:

Februari 2011	Bestuderen van beleidsdocumenten en relevante literatuur (deskresearch).
Maart 2011	Het verzorgen van een presentatie in een bijeenkomst om het onderzoek aan te kondigen en/of het voeren van enkele oriënterende gesprekken om het normatieve referentiekader aan te scherpen.
April/Mei 2011	Afnemen van interviews (selectie van cases en respondenten vindt plaats in overleg met opdrachtgever).
Mei/Juni 2011	Analyseren van empirische bevindingen.
Juni/Juli 2011	Opstellen van en bespreken van conceptrapportage met opdrachtgever.
Najaar 2011	Opleveren van eindrapportage.

1.3 LEESWIJZER

Deze rapportage heeft de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 wordt nader aandacht besteed aan het begrip openbaarheid en de theoretische perspectieven met behulp waarvan de kansen en risico's van actieve openbaarheid kunnen worden geanalyseerd. Op basis van deze perspectieven zal een referentiekader worden ontwikkeld. In hoofdstuk 3 worden relevante ontwikkelingen op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie in binnen- en buitenland besproken, inclusief een korte uiteenzetting van het onderwijsdomein. In hoofdstuk 4 worden enkele concrete ontwikkelingen op het gebied van actieve openbaarheid van overheidsinformatie op het onderwijsdomein nader geanalyseerd. In hoofdstuk 5 worden de empirische inzichten in onderlinge samenhang belicht. Ten slotte staan in hoofdstuk 6 de conclusies en enkele praktijkgerichte aanbevelingen.

2 BOUWSTENEN NORMATIEF KADER

2.1 INLEIDING

In paragraaf 2.2 worden de centrale begrippen van dit onderzoek nader geconceptualiseerd. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de theoretische perspectieven met behulp waarvan het thema actieve openbaarheid op het onderwijsdomein kan worden belicht.

2.2 CONCEPTUALISERING VAN BEGRIPPEN

Verschillende vormen van openbaarheid

Ten aanzien van de openbaarheid van overheidsinformatie zijn vier vormen te onderscheiden (Daalder, 2005:3-6). De eerste is de, vanuit staatsrechtelijk oogpunt gezien belangrijkste vorm, de *politieke openbaarheid*. Het gaat hier om de verplichtingen van de overheid tegenover vertegenwoordigende lichamen, de inlichtingenplicht, zoals die op rijksniveau is neergelegd in artikel 68 van de Grondwet.

In de tweede plaats is er de informatie die de overheid uit eigener beweging aan het publiek of één of meer individuele burgers verschaft, de *actieve openbaarheid*. De verplichting daartoe vloeit voort uit artikel 110 van de Grondwet, dat bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid verschaft. Actieve openbaarmaking kan plaatsvinden in het kader van de gebruikelijke overheidsvoorlichting, variërend van een persbericht van de Rijksvoorlichtingsdienst tot een postbus 51-spotje.

Een derde vorm betreft de algemene openbaarmaking van overheidsinformatie op verzoek van een burger. Dit wordt aangeduid als *de algemene of passieve informatieverstrekking*. Ook deze vindt zijn grondslag in artikel 110 van de Grondwet. Deze wijze van openbaarmaking wordt in de eerste plaats geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarnaast zijn er bijzondere regelingen, die in de openbaarmaking van bepaalde vormen van overheidsinformatie voorzien. Dat kan zijn naar aanleiding van een individueel verzoek.

Ten slotte is er de informatieverstrekking in het kader van en over gerechtelijke procedures: de *procedurele openbaarheid*. Deze vorm van openbaarheid betreft niet alleen de procedure bij de rechter, maar ook – in bestuursrechtelijke zaken – de bestuurlijke voorprocedures. Afgezien van civielrechtelijke exhibitieverplichtingen en de strafrechtelijke regelingen over de toegang van een verdachte en een benadeelde partij tot het strafdossier, moet hierbij in het bijzonder worden gedacht aan de diverse verplichtingen voor bestuursorganen tot het verlenen van toegang tot de op de zaak betrekking hebbende stukken in de Awb en andere bestuursrechtelijke wetten, zoals de Wet milieubeheer en wetten op het terrein van de ruimtelijke ordening. Deze voorzien vooral in verplichtingen tot openbaarmaking van stukken die door een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit worden gebruikt. Een andere vorm van procedurele informatieverstrekking is de verplichting als getuige een verklaring in een civiele (of strafrechtelijke) procedure af te leggen. De indeling van openbaarheid van overheidsinformatie in politieke openbaarheid, algemene openbaarheid en procedurele openbaarheid, vinden we gedeeltelijk terug in de beleidslijn “Naar een optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie” (Tweede Kamer, 1999-2000). Procedurele openbaarheid komt in deze nota overigens niet aan de orde.

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein.

Aanverwante aspecten van toegang tot overheidsinformatie

Zojuist zijn verschillende vormen van *toegang* tot overheidsinformatie beschreven. Aan dit thema zijn andere vraagstukken verwant (Daalder, 2005:6-7). Ten eerste is er het *voorlichtingsbeleid*, waarbij de voorlichting van de burger over het bestaande en toekomstige beleid centraal staat. Daarnaast is er het vraagstuk van *de toegankelijkheid van* overheidsinformatie. Het gaat daarbij om informatie die bij de overheid berust, die veelal, al dan niet op verzoek, openbaar is of tegen de openbaarheid waarvan op zichzelf geen bezwaren bestaan. Die informatie moet zo goed mogelijk voor de burger beschikbaar zijn. Het gaat hier om zowel de praktische als intellectuele kant van openbaarheid. De daaraan verbonden problemen staan in beginsel los van vragen naar een recht op (toegang tot) overheidsinformatie. Ten slotte is er het *gebruik van* overheidsinformatie. Hier gaat het om vragen met betrekking tot intellectuele eigendomsrechten, die op bij de overheid berustende informatie kunnen rusten, zoals het auteursrecht. Verder spelen bij dit onderwerp vragen over commercieel gebruik van overheidsinformatie. Verwant aan dit onderwerp is voorts de problematiek van de aansprakelijkheid voor informatie, die door de overheid publiek wordt gemaakt.

Actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein kan niet los worden gezien van het gebruik van deze informatie door andere actoren.

Gebruikers van overheidsinformatie

Een relevante vraag in het licht van het gebruik van gegevens is wie gerekend kunnen worden tot de gebruikers van overheidsinformatie op het onderwijsdomein? Openbare onderwijsgegevens kunnen namelijk door verschillende gebruikers worden aangewend. Onderwijsinstellingen kunnen openbare gegevens gebruiken om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en 'best practices' bij andere scholen te traceren. Onderzoekers kunnen ruwe onderwijsdata analyseren en bewerken voor onderzoeksdoeleinden, bijvoorbeeld monitoring van relevante ontwikkelingen op het onderwijsdomein. Commerciële organisaties kunnen data gebruiken om nieuwe onderwijsproducten te ontwikkelen. Ouders, studenten en scholieren kunnen onderwijsgegevens gebruiken bij het selecteren van een onderwijsinstelling om onderwijs te volgen. Bij deze studie ligt de focus op onderwijsinstellingen, onderzoekers en/of marktpartijen. De 'eindgebruikers' (ouders, studenten en scholieren) vallen dus buiten het bestek van deze studie.

Deze studie richt zich uitsluitend op het gebruik van onderwijsgegevens door onderwijsinstellingen, onderzoeksbureaus en/of marktpartijen.

Gegevens op het onderwijsdomein

Er bestaan verschillende vormen van overheidsinformatie. Het kan gaan om informatie die in schriftelijke of digitale vorm ergens binnen een overheidsorganisatie is opgeslagen, bijvoorbeeld afzonderlijke documenten, dossiers en gegevensbestanden. Ook informatie die niet schriftelijk is vastgelegd valt onder het begrip overheidsinformatie (Daalder, 2005:2). Dit onderzoek richt zich primair op het verkennen van de beoogde effecten van openbaarheid van overheidsinformatie in het onderwijsdomein. In het onderwijsdomein zijn verschillende onderwijsgegevens te onderscheiden:

- Onderwijsaanbod (opleidingen en instellingen);
- Onderwijsdeelname (inschrijvingen, verzuim, etc.);
- Onderwijsresultaat (certificaten en diploma's);
- Onderwijspersoneel (fte, bevoegd, leerling/docent ratio, etc.);
- Onderwijsfinanciën (bekostiging, OCW-uitgaven).

Deze studie richt zich primair op gegevens die zijn of kunnen worden gerelateerd aan onderwijsprestaties.

Beleidstheorie

In dit onderzoek staan niet de daadwerkelijke effecten, maar de beoogde effecten van actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein centraal. Deze beoogde effecten kunnen niet los worden gezien van aannames die de grondslag vormen voor actieve openbaarheid. Dit brengt ons bij de beleidstheorie. Gangbaar is om de reconstructie van de beleidstheorie weer te geven als een inhoudsanalyse op basis van het CMO-model. Dit houdt in dat binnen een specifieke context (C) een interventie wordt doorgevoerd die tot een beoogde outcome (O) moet leiden. De wijze waarop deze uitkomst wordt behaald, is het onderliggende mechanisme (M). De vraag is of het mechanisme dat in theorie het gewenste resultaat moet opleveren ook in de praktijk werkt.

Dit onderzoek is gericht op de beoogde effecten van actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijs. Dit vereist een reconstructie van de beleidstheorie die aan concrete initiatieven op het onderwijsdomein ten grondslag ligt.

2.3 THEORETISCHE PERSPECTIEVEN

Aan actieve openbaarheid van overheidsgegevens kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. In deze paragraaf wordt het thema vanuit verschillende invalshoeken belicht. Iedere invalshoek werpt een ander licht op actieve openbaarheid en de kansen en risico's die daaraan kunnen kleven.

Rationele invalshoek: de transparante overheid

Een belangrijke rationele drijfveer achter openbaarheid is het realiseren van meer transparantie (James in: Chapman & Hunt (eds.), 2006:19). Daarbij is het wel van groot belang dat de overheidsgegevens die openbaar worden gemaakt kwalitatief hoogwaardig zijn. Hierbij moet gedacht worden aan de actualiteit, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens. Daarnaast vereist transparantie vanuit rationeel oogpunt ook een hoge mate van volledigheid, namelijk een aanbod van gegevens dat zo min mogelijk gelimiteerd is. Het actief openbaar maken van overheidsgegevens kan daarnaast een belangrijke (interne) prikkel zijn om de kwaliteit en actualiteit van overheidsgegevens op orde te hebben, zodat een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan het realiseren van een efficiënte interne en externe informatievoorziening. Aan de andere kant is openbaarheid van informatie een risico voor overheidsorganisaties die hun gegevensvoorziening niet op orde hebben (zie strategische invalshoek). Een risico van een groot of ongelimiteerd informatieaanbod is 'information overload' en dat kan weer ten koste gaan van de beoogde transparantie.

Maatschappelijke invalshoek: de responsieve overheid

Openbaarheid van overheidsinformatie kan publieke participatie stimuleren en democratische processen versterken (James in: Chapman & Hunt (eds.), 2006; Wuyts, 2008). De gedachte achter 'empowerment' van burgers is dat geïnformeerde burgers een belangrijke voorwaarde zijn voor een goed functioneren van de democratie. De redenering hierachter is dat een democratische rechtsstaat alleen goed kan functioneren als de burger in ieder geval een zekere mate van toegang tot overheidsinformatie heeft (Daalder, 2005:12). Een representatieve democratie veronderstelt controle door burgers en dat vereist dat zij beschikken over de daartoe benodigde gegevens (Wuyts, 2008). Participatie kan betrekking hebben op twee niveaus, omdat niet alleen burgers, maar ook bedrijven of NGO's overheidsdata kunnen gebruiken voor het aanbieden van nieuwe diensten. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan openbaarheid van overheidsorganisaties niet los worden gezien van (normatieve) principes als vertrouwen en legitimiteit. Vertrouwen en legitimiteit kunnen een belangrijke rol spelen bij het thema openbaarheid van overheidsinformatie. Vertrouwen en legitimiteit zijn echter abstracte begrippen. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen inputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Inputlegitimiteit verwijst naar 'government by the people' en heeft onder meer betrekking op de mogelijkheden die burgers hebben om te participeren in politieke processen en transparantie in het beleidsvormingsproces. Outputlegitimiteit verwijst naar 'government for the people' en verwijst onder meer naar de effectiviteit en responsiviteit van beleid en verantwoordelijkheid (Bekkers e.a., 2007). In dat kader kan openbaarheid ook gezien worden als verantwoording afleggen aan de maatschappij (James in: Chapman & Hunt (eds.), 2006:25). De effecten van openbare overheidsinformatie op het vertrouwen van burgers in de overheid zijn overigens in de praktijk lastig te meten. Een keerzijde is dat participatie zich kan beperken tot de cijfers die beschikbaar zijn of worden gemaakt (James in: Chapman & Hunt (eds.), 2006:31). Daarnaast is het openbaar maken van overheidsinformatie niet per definitie hetzelfde als het gericht informeren van burgers. Bovendien kan transparantie ook falen inzichtelijk maken, waardoor vertrouwen van burger in de overheid kan afnemen. Dat risico geldt niet alleen voor de overheid, maar kan ook bedrijven en instellingen met een publieke taak betreffen, bijvoorbeeld onderwijsinstellingen. Het openbaar maken van bijvoorbeeld negatieve resultaten kan een prikkel zijn voor organisaties om hun zaken structureel te verbeteren.

Technische invalshoek: de digitale overheid

Vanuit technisch oogpunt is het van groot belang dat overheidsgegevens die openbaar worden gemaakt zich lenen voor hergebruik. Dit vereist onder meer open standaarden en open ingangen (API's). Interoperationaliteit (door middel van open standaarden) is van groot belang voor de gehele overheid. In de praktijk komt dit neer op het koppelen van databestanden aan elkaar. Met betrekking tot het technische beheer zijn beschikbaarheid, betrouwbaarheid en actualiteit van gegevens belangrijke aandachtspunten (zie ook: De Kool, 2008).

Informatiekundige invalshoek: de toegankelijke overheid

Vanuit informatiekundig oogpunt kan worden geredeneerd dat openbaarheid de transparantie van overheidsorganisaties vergroot op voorwaarde dat de betreffende gegevens goed zijn geordend en op een duidelijke manier worden gepresenteerd (toegankelijkheid). Indien dat niet het geval is, ligt het risico op de loer dat een toenemend informatieaanbod kan leiden tot 'information overload' met als resultaat dat de (beoogde) doelgroepen van deze informatie door de bomen het bos niet meer zien. Vanuit deze invalshoek geredeneerd heeft openbaarheid ook impact op de archivering

van gegevens (Healy in: Chapman & Hunt (eds.), 2006:111). Belangrijke informatiekundige aandachtspunten zijn metadatering, standaardisatie, authenticiteit en kwaliteit van data. Metadatering is van groot belang in verband met de vindbaarheid en begrijpelijkheid van data. Standaardisatie betreft de eenduidigheid van gegevens, waarbij het de vraag is of eenduidige definities aan begrippen ten grondslag liggen. Ten slotte wordt toegankelijkheid mede bepaald door de authenticiteit en kwaliteit van gegevens.

Politiek-bestuurlijke invalshoek: de legitieme overheid

Vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt kan (actieve) openbaarheid van overheidsinformatie de afstand (of kloof) tussen overheid en samenleving verkleinen (Wuyts, 2008). Dit kan de legitimiteit van het overheidsbeleid versterken. Aan de andere kant kan openbaarheid van overheidsinformatie ook legitieme politiek-bestuurlijke bezwaren oproepen. Transparantie kan bijvoorbeeld indruisen tegen de belangen van de staat, bijvoorbeeld de staatsveiligheid in gevaar brengen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan werkzaamheden van veiligheidsdiensten en opsporingsdiensten. In de praktijk kan het wel lastig zijn om legitieme bezwaren te scheiden van strategische belangen die bij openbaarheid in het geding kunnen zijn. Een recent internationaal voorbeeld is de WikiLeaks-affaire, waarbij interne diplomatieke stukken van de VS openbaar zijn gemaakt. Transparantie kan ook niet voorziene risico's met zich meebrengen. Een Nederlands voorbeeld is de risicokaart. Deze kaart is ontwikkeld om mensen in staat te stellen om potentiële risico's in hun omgeving te traceren, terwijl deze informatie ook door (potentiële) terroristen misbruikt kan worden om doelen voor aanslagen te selecteren. Openbare informatie kan dus worden misbruikt om 'verkeerde belangen' te dienen (Daalder, 2005:136). Daarnaast kan het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten een legitieme reden zijn om overheidsinformatie niet openbaar te maken. Het openbaar maken van informatie mag de opsporing en vervolging van strafbare feiten dus niet belemmeren.

Culturele invalshoek: de open overheid

De begrippen openbaarheid en transparantie hebben niet alleen betrekking op de (beschikbare) gegevensvoorziening en technische infrastructuren om gegevens te delen met de buitenwereld ('kunnen'), maar verwijzen ook een houding, namelijk de bereidheid om transparant te zijn ('willen'). Openbaarheid vereist namelijk een cultuur van openheid (Chapman, R.A. & M. Hunt (eds.), 2006). Deze openheid is voor de meeste overheidsorganisaties geen vanzelfsprekend onderdeel van de organisatiecultuur. Integendeel, de overheidcultuur in binnen- en buitenland is doorgaans gesloten en risicomijdend (Ministerie van BZK, 2011:62). De overheidscultuur kan dus een belangrijke barrière zijn om gegevens openbaar te maken. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat de mate van transparantie mede wordt bepaald door het takenpakket van de betreffende organisatie. Bij een publieksgerichte organisatie ligt transparantie meer voor de hand dan bijvoorbeeld een organisatie die opereert op het domein van veiligheid en openbare orde.

Strategische invalshoek: de calculerende overheid

Vanuit strategisch oogpunt kan het openbaar maken van informatie een positieve uitstraling hebben op het imago van de betreffende organisatie. Aan de andere kant kan transparantie ook een risico zijn, omdat immers niet alle informatie die beschikbaar is de belangen van de organisatie dient. Het openbaar maken van gevoelige informatie kan dus schadelijk zijn voor de reputatie van een organisatie. Het openbaar maken van informatie kan ook bedreigend zijn voor organisaties die (mede) hun bestaansrecht ontleen aan het verzamelen en beheren van

specifieke data of een informatiemonopolie rondom specifieke gegevens hebben opgebouwd. Informatie is namelijk een bron van macht. Tegen die achtergrond kan openbaarheid van gegevens strategisch gedrag uitlokken, bijvoorbeeld door gebruikers op het verkeerde been te zetten (manipulatie), maar ook door informatie selectief prijs te geven (zie ook: De Kool, 2007). In dat geval is sprake van schijntransparantie. Een voorbeeld is de website www.recovery.gov. Deze site moest de uitgave van de stimuleringsmiljarden in de VS transparant maken, maar de site biedt alleen wat overheden publiek kwijt willen en geen brondata. Op het onderwijsdomein speelt de concurrentie tussen onderwijsinstellingen een rol (de 'strijd' om de leerling). Deze concurrentie is van invloed op de bereidheid van onderwijsinstellingen om informatie openbaar te maken en/of te delen met andere instellingen.

Organisatorische invalshoek: de effectieve overheid

Het is niet voldoende om data alleen te ontsluiten. Het proces van openbaarmaking moet ook organisatorisch worden ingebed. Relevante aandachtspunten daarbij zijn het beheer van de data, de inrichting van de backoffice en de wijze waarop interactie met de buitenwereld moet worden ingericht (bijvoorbeeld met betrekking tot feedback). Open data brengen dus organisatorische uitdagingen met zich mee en bieden daarom mogelijkheden om processen in de eigen organisatie te optimaliseren en het functioneren van de eigen organisatie te verbeteren (leren). Deze uitdagingen kunnen een intern karakter hebben, maar ook betrekking hebben op een keten. Openbaarheid van informatie kan organisaties dwingen om het beheer van data en de gegevensvoorziening (in de keten) te optimaliseren. In dat kader kan (actieve) openbaarheid overheidsorganisaties verplichten om hun administratie op een effectieve (en efficiënte) manier te organiseren (Wuyts, 2008). Deze 'verplichting' kan een risico zijn voor organisaties die hun eigen gegevensvoorziening niet op orde hebben.

Juridische invalshoek: de rechtmatige overheid

Vanuit juridisch oogpunt kan het openbaar maken van overheidsinformatie worden gekoppeld aan verplichtingen die voortvloeien uit de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). Andere relevante wetten zijn de Auteurswet en de databankenwet. Een belangrijk juridisch aandachtspunt is dat de informatie die openbaar wordt gemaakt niet herleidbaar is tot personen (privacy). Het grondwettelijke recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is één van de belangrijkste beperkingen op het beginsel van openbaarheid. Privacy, in welke vorm dan ook, verdraagt zich veelal niet met het zonder instemming van de betrokkene(n) openbaar worden van op een individuele persoon betrekking hebbende gegevens (Daalder, 2005:204). Daarnaast kan openbaarheid van informatie de rechtsbescherming van burgers doen toenemen, omdat zij zich dan immers kunnen verweren tegen willekeur (Wuyts, 2008). Een ander juridisch aandachtspunt betreft de vraag wie eigenaar is van specifieke overheidsinformatie (intellectueel eigendom en auteursrecht). Daarnaast kan sprake zijn van overeenkomsten tussen overheidsonderdelen en marktpartijen waarin exclusieve rechten zijn vastgelegd ten aanzien van het publiceren van overheidsdata. De SDU heeft bijvoorbeeld een aantal van dergelijke overeenkomsten afgesloten. Zo is bijvoorbeeld de Taalunie gehouden aan een exclusief contract met de SDU, waardoor de Taalunie op de eigen website niet de hele woordenlijst der Nederlandse taal mag aanbieden. Dergelijke overeenkomsten kunnen het vrij publiceren van bepaalde data in de weg staan. Een ander relevant juridisch aandachtspunt betreft de vraag wie aansprakelijk is wanneer verouderde of onjuiste informatie openbaar wordt gemaakt en personen of bedrijven daar schade van ondervinden.

Economische invalshoek: de zakelijke overheid

Vanuit het economische perspectief kan openbare overheidsinformatie diensteninnovatie op het internet stimuleren. De beschikbaarheid van informatie in digitaal formaat maakt nieuwe vormen van hergebruik mogelijk waarbij informatie uit verschillende bronnen kan worden gecombineerd, waardoor deze een toegevoegde waarde krijgt. Voorbeelden hiervan zijn navigatiediensten, actuele verkeersinformatie en weersvoorspellingen. Daarnaast kunnen kostenbesparingen worden gerealiseerd wanneer niet de overheid zelf, maar andere (commerciële) partijen op basis van ruwe brondata nieuwe informatieproducten maken en aanbieden. Open overheidsdata kunnen innovaties stimuleren (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011). Bij het vermarkten van overheidsinformatie is het wel de vraag in hoeverre de overheid een vergoeding kan en mag vragen voor het verstrekken van gegevens en zo ja, welk prijskaartje eraan hangt. Het openbaar maken van informatie brengt namelijk ook kosten met zich mee, bijvoorbeeld wat betreft het presenteren van de gegevens en het opvangen van feedback (James in: Chapman & Hunt (eds.), 2006:30). Bij het beantwoorden van deze vraag zijn verschillende redeneringen mogelijk (zie ook De Kool, 2010). Een principiële redenering is dat overheidsinformatie met 'belastinggeld' wordt verzameld en dat daarom een ieder recht heeft op deze informatie. Een alternatieve redenering is dat de overheid kosten maakt bij het verzamelen en ontsluiten van informatie en het om die reden niet onredelijk is om een prijs te vragen aan belangstellende partijen die de informatie gebruiken voor hun eigen (commerciële) producten. Een ander aandachtspunt betreft het risico van marktverstoring.

Een specifieke categorie gegevens betreft gegevens van de overheid die van bedrijven afkomstig zijn. De overheid beschikt om tal van redenen over veel van bedrijven afkomstige gegevens. Het openbaar maken van deze gegevens kan een bedrijf ernstig schaden, omdat concurrenten daarmee hun voordeel zouden kunnen doen (Daalder, 2005:193). Openbaarheid van overheidsinformatie mag, vanuit economische belangen geredeneerd, er daarom niet toe leiden dat de concurrentiepositie van ondernemingen wordt aangetast. Een zelfde redenering kan worden opgezet voor bijvoorbeeld onderwijsinstellingen. Het openbaar maken van onderwijsgegevens kan schadelijk zijn voor de concurrentiepositie van zwakkere scholen, maar de reputatie van goede scholen versterken. Er is overigens wel sprake van een verschil tussen de Rijksoverheid (departementen en uitvoeringsorganisaties) en meer zelfstandige (semi)overheden, bijvoorbeeld ZBO's als de RDW en het Kadaster die ook zelf inkomsten moeten genereren. De kern van deze benaderingen is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Verschillende perspectieven op actieve openbaarheid van overheidsgegevens

Perspectief	Benadering van de overheid	Relevante accenten
Rationele invalshoek	De transparante overheid	Voorkomen van information overload
Maatschappelijke invalshoek	De responsieve overheid	Behoeften van doelgroepen
Technische invalshoek	De digitale overheid	Standaardisatie
Informatiekundige invalshoek	De toegankelijke overheid	Metadatering
Politiek-bestuurlijke invalshoek	De legitieme overheid	Transparantie
Culturele invalshoek	De open overheid	Bereidheid tot kennisdeling
Strategische invalshoek	De calculerende overheid	Concurrentie
Organisatorische invalshoek	De effectieve overheid	Ketenbenadering
Juridische invalshoek	De rechtmatige overheid	Privacy en eigenaarschap
Economische invalshoek	De zakelijke overheid	Innovaties stimuleren

Uit deze theoretische uiteenzetting blijkt dat zeer uiteenlopende interne (push)factoren en externe (pull)factoren een rol kunnen spelen bij het actief openbaar maken van overheidsinformatie. In het licht van deze studie is een nadere afbakening noodzakelijk. Dat brengt ons bij de volgende paragraaf.

2.4 AFBAKENING EN WERKWIJZE ONDERZOEK

In de vorige paragraaf is het thema actieve openbaarheid van overheidsinformatie vanuit verschillende invalshoeken belicht. Achter iedere invalshoek schuilt een complexe werkelijkheid. Met het oog op de vraagstelling van dit onderzoek, waarbij de Nederlandse onderwijscontext centraal staat, is een nadere afbakening noodzakelijk. Om die reden zal bij dit onderzoek voornamelijk aandacht worden besteed aan de volgende aannames:

- De onderwijskundige aanname dat actieve openbaarheid een bijdrage levert aan de kwaliteit van het onderwijs;
- De politiek-bestuurlijke aanname dat actieve openbaarheid een bijdrage levert aan horizontale verantwoordingsprocessen;
- De economische aanname dat actieve openbaarheid een bijdrage levert aan de ontwikkeling van innovatieve onderwijskundige producten en diensten door derden (bijvoorbeeld marktpartijen);
- De strategische aanname dat actieve openbaarheid een bedreiging kan zijn voor onderwijsinstellingen en daarom strategisch gedrag kan uitlokken;
- De aanname dat actieve openbaarheid ook onbedoelde effecten (positief of negatief) tot gevolg kan hebben.

De onderzoeksaanpak kenmerkt zich door een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden. In de eerste plaats is een deskstudie uitgevoerd om relevante ontwikkelingen op het vlak van actieve openbaarheid van overheidsgegevens in Nederland en daarbuiten in kaart te brengen, waarbij eveneens aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen op het Nederlandse onderwijsdomein. Bij het bestuderen van de Nederlandse onderwijspraktijk is de keuze gemaakt om in te zoomen op drie concrete initiatieven waarbij verschillende organisaties betrokken zijn, namelijk de benchmark middelbaar beroepsonderwijs, de onderwijsgegevens die DUO openbaar maakt en de internetlijst met zwakke scholen van de Inspectie van het Onderwijs. Bij het beschrijven en analyseren van deze initiatieven zijn niet alleen documenten bestudeerd, maar ook interviews afgenomen bij verschillende respondenten in hun rol van ervaringsdeskundige. De interviewvragen en respondenten zijn weergegeven in bijlage 1 en 2.

In het volgende hoofdstuk wordt het thema openbaarheid van overheidsgegevens ('open overheid') in een bredere internationale en nationale context geplaatst.

3 ONTWIKKELINGEN IN BINNEN- EN BUITENLAND

3.1 INLEIDING

Het thema openbaarheid van overheidsgegevens staat niet op zichzelf. Daarom wordt in dit hoofdstuk het thema 'open overheid' in een brede internationale context geplaatst (paragraaf 3.2). Daarna wordt aandacht besteed aan de Nederlandse context (paragraaf 3.3).

3.2 OPENBAARHEID VAN OVERHEIDSINFORMATIE: DE INTERNATIONALE CONTEXT

Het thema openbaarheid van overheidsinformatie heeft een positieve connotatie, omdat men doorgaans moeilijk tegen openbaarheid kan zijn. Wat is er immers mis met een overheid die transparant is of wil zijn? In dat kader is het niet verwonderlijk dat verschillende overheden in het buitenland het thema open overheid, in ieder geval verbaal, omarmen. In deze paragraaf wordt de beleidsachtergrond en –context van uiteenlopende initiatieven ten aanzien van open overheid in verschillende landen besproken (zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten is het thema Open Overheid sterk verbonden met het 'Memorandum on Transparency and Open Government' van de Amerikaanse president Obama (januari 2009), waarbij overheidsinstanties en lagere overheden werden aangemoedigd om meer databronnen online te zetten. In de VS bestaat Open Overheid uit drie peilers, namelijk openheid, participatie en samenwerking. In dat kader is de website www.data.gov gelanceerd waarbij overheidsdata op het internet worden ontsloten. Onderzoekers kunnen deze ruwe data vervolgens gebruiken als bron voor hun eigen analyses. Inmiddels hebben ook enkele grote Amerikaanse steden, waaronder San Francisco, Chicago, Washington en New York hebben inmiddels online portals ingericht om overheidsdata voor burgers en ondernemers te ontsluiten. Hoewel deze Amerikaanse initiatieven niet los kunnen worden gezien van de nodige symbolische retoriek (het Amerikaanse ongenoegen over de WikiLeaks-affaire toont aan dat een Open Overheid een relatief begrip is) en het feit dat de resultaten van de digitale initiatieven van president Obama vooralsnog beperkt zijn, is de website www.data.gov voor beleidsmakers wereldwijd een inspiratiebron om iets vergelijkbaars te doen in eigen land.

Het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk heeft voormalig premier Brown, in navolging van president Obama, destijds plannen bekend gemaakt om open data actief en gratis ter beschikking te stellen (<http://www.data.gov.uk>). Dit voornemen is een voorlopig sluitstuk van een lange weg die op dat vlak in het Verenigd Koninkrijk is bewandeld. Het paper 'Open Government' dat in 1977 kort voor de verkiezingen door de Labour-regering werd gepresenteerd, werd na de verkiezingen door de Conservatieven onder leiding van premier Thatcher lauw ontvangen. Ondanks haar weerstand werden sneller resultaten ten aanzien van openheid van overheidsinformatie geboekt dan verwacht. In 1984 werd de Data Protection Act aangenomen, waarbij burgers het recht kregen op inzage in de gegevens over henzelf die in overheidsdatabases waren opgeslagen. In 1987

volgden daarop de Access to Personal Files Act en de Access to Medical Records Act, dat het publiek recht gaf op inzage in medische- en onderwijsdossiers (Chapman & Hunt, 2006). In 1991 lanceerde premier John Major het Citizen's Charter dat mede beoogde om burgers beter te informeren over de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. De Code of Practice on Access to Government Information uit 1994 maakte de weg vrij voor de British Freedom of Information Act uit 2000. Als gevolg hiervan is de toegang van het publiek tot voorheen 'gemonopoliseerde' overheidsinformatie aanzienlijk toegenomen (Chapman & Hunt, 2006). De huidige premier Cameron heeft open data eveneens hoog in het vaandel.

Denemarken

Hoewel Denemarken tot de koplopers van Europa behoort als het gaat om e-Government beleid (EUROSTAT, 2010), is het Deense 'Open Overheid'-beleid nog in de ontwikkelingsfase. Eén van de eerste rapporten die 'Open Overheid'-doelstellingen formuleert is de publicatie 'Denemarken als een hoge snelheid maatschappij' (januari 2010) van de Hoge Snelheidscommissie" (Højhastighedskomiteen) ingesteld door het Ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie. In het rapport wordt *Overheid 2.0* genoemd als belangrijke mogelijkheid om tot betere samenwerking met bedrijven en burgers te komen. Het Deense federale Overheid 2.0 beleid richt zich op drie doelen: (a) het creëren van open flexibele technologieën en standaarden, (b) het stimuleren van de creatie van publieke waarde door gebruikers via sociale netwerken en (c) het vergroten van de invloed van gebruikers en transparantie van de overheid. De drie doelen (open data, web 2.0 en democratie) zijn door het Nationale IT en Telecom Agentschap (NITA) van het Ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie verder uitgediept en omgezet in concrete plannen en maatregelen. Om democratie te bevorderen heeft de federale regering de website www.borger.dk, de algemene portal van de Deense federale overheid, uitgebreid met stem- en debatfunctionaliteiten. Daarnaast lanceerde het NITA in 2009 een *Open Data Innovatie Strategie* ('Offentlige Data I Spil'), gericht op het op een uniforme manier toegankelijk maken van data. Het belangrijkste initiatief op Web 2.0 gebied is het door de federale overheid gelanceerde sociale netwerk www.digitaliser.dk, waar ambtenaren, burgers en bedrijven diensten kunnen ontwikkelen en kennis kunnen uitwisselen. De pilaren 'participatie' en 'samenwerking' van het 'Open Overheid'-beleid krijgen volgens diverse experts veel meer op lokaal dan op nationaal niveau vorm. De motivaties aangevoerd door de Deense federale overheid (voornamelijk vanuit NITA en de Hoge Snelheidscommissie) om 'Open Overheid'-beleid te voeren zijn sterk gebaseerd op de mogelijkheden om burgerparticipatie te verhogen, de Deense economie te versterken en de leidende positie van Denemarken op het gebied van ICT te behouden. Open data heeft, meer dan participatie en samenwerking, een centrale rol in 'Open Overheid'-beleid. Wel maakt de Hoge Snelheidscommissie de kanttekening dat de economische waarde van open data moeilijk in te schatten is (Ministerie van BZK, 2011, p. 17).

Spanje

'Open Overheid'-beleid is in Spanje onderdeel van *Avanza2*, een breder federaal programma om de informatiemaatschappij in Spanje te stimuleren. Het *Avanza2* programma loopt van 2011 tot 2015 en is het vervolg op *Avanza1* (2005 tot 2010). Waar de focus van *Avanza1* vooral op de ICT infrastructuur lag, focust *Avanza2* veel meer op beschikbaarheid van diensten en data. *Avanza2* refereert aan Open Overheid en stelt dat 'Open Overheid'-beleid ertoe kan bijdragen dat de overheid in een constant gesprek is met burgers en hierdoor beter zicht krijgt op hun behoeften en voorkeuren. Dit is nodig om betere beslissingen te kunnen nemen en burgers te betrekken bij de

ontwikkeling van diensten. Opvallend is dat relatief veel decentrale overheden in Spanje 'Open Overheid'-beleid hebben geformuleerd. De belangrijkste aanleiding voor het opnemen van het 'Open Overheid'-beleid in *Avanza2* is de *Europese Richtlijn 2003/98/EC* voor hergebruik van overheidsinformatie. Spanje is sterk betrokken geweest bij de formulering van deze richtlijn en heeft deze in 2007 omgezet naar nationale wetgeving (*Ley 37/2007*). Doordat de Europese Richtlijn sterk gericht is op open data, richt ook het federale beleid zich vooral op dit thema, met als voornaamste doel het bijdragen aan de kenniseconomie en democratie. Ook lokaal niveau speelt open data een grote rol. Daarnaast is politieke participatie van burgers lokaal een belangrijk thema en wordt er gestreefd naar het sluiten van de kloof tussen overheid en burger, door middel van portals als *Ireki* in Baskenland, dat zich richt op zowel transparantie als participatie en samenwerking (Ministerie van BZK, 2011, p. 16-17).

Estland

'Open Overheid'-beleid in Estland verschilt sterk van de andere beschreven landen. Hoewel er al in de jaren negentig een goede basis werd gelegd voor 'Open Overheid'-beleid met elektronisch stemmen en vooruitstrevende PSI wetgeving, is er tot op heden geen centraal beleidsprogramma. De rol van de overheid in transparantiebeleid wordt door beleidsmedewerkers op het moment als formeel en passief omschreven. Een instelling die haaks staat op lokale initiatieven zoals het initiatief rond "transparantie in bestuur" van de hoofdstad Tallinn en succesvolle civiele participatie-initiatieven zoals "*Cleaning up Estonia in One Day*". De inrichting van de informatiesamenleving in Estland is gebaseerd op de principes van de *Estonian Information Policy*, aangenomen door het Parlement in 1998. In 2004 volgde een update met de *Principles of Estonian Information Policy 2004-2006*. De actieve participatie van burgers in politieke besluitvorming is vastgelegd in de *Estonian Civil Society Development Concept* in de vorm van een publiek-private samenwerking aangenomen door het parlement in december 2002. Het huidige kader voor 'Open Overheid'-beleid in Estland wordt gevormd door de *Estonian Information Society Strategy 2013*. In het beleidsdocument worden doelstellingen en acties uiteengezet voor de brede inzet van ICT in de kenniseconomie en samenleving van Estland. De strategie vult sectorale ontwikkelingsplannen aan, zoals de *Estonian Enterprise Policy 2007-2013*, de *Estonian R&D strategy "Knowledge-Based Estonia 2007-2013"*, en de *Strategy for the Preservation of Estonian Digital Heritage 2007-2010*. De *Estonian Information Society Strategy 2013* beschrijft een aantal belangrijke principes voor Open Overheid in Estland. Naast deze principes worden er op dit moment echter geen beleidsprogramma's of andere instrumenten ingezet in Estland (Ministerie van BZK, 2011, p. 18).

Europese Unie

Openheid en hergebruik van overheidsinformatie is ook een aandachtspunt binnen de Europese Unie. In dat kader kan gewezen worden op de 'Recommendation on access to official documents' die op 21 februari 2002 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa is aangenomen. Daarnaast is er de Europese richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (richtlijn 2003/98/EG) die beoogt om enkele grote belemmeringen voor hergebruik van overheidsinformatie binnen de interne markt, zoals discriminerende praktijken, informatiemonopolies en een gebrek aan transparantie, uit de weg te ruimen. De richtlijn roept lidstaten op om ervoor te zorgen dat, wanneer het hergebruik van documenten is toegestaan, deze documenten kunnen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden en dat overheidsdocumenten zo veel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar worden gemaakt. Deze richtlijn houdt echter niet de verplichting in het hergebruik

van documenten toe te staan. De betrokken lidstaten of openbare lichamen blijven verantwoordelijk voor het besluit om hergebruik al dan niet toe te staan. Uit een evaluatie van deze richtlijn blijkt dat Nederland tot de lidstaten behoort die de kaderwetgeving voor toegang tot documenten heeft aangepast op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie (Europese Commissie, 2009). Eind 2010 is de Europese Commissie een openbare raadpleging onder burgers, bedrijven en overheden in Europa gestart over deze richtlijn. Deze online consultatie heeft geresulteerd in bijna 600 reacties (zie: <http://ec.europa.eu>). Een meerderheid van de respondenten constateert dat het potentieel van hergebruik van overheidsinformatie nog niet volledig wordt benut en dat nadere maatregelen in hun ogen wenselijk zijn om hergebruik van overheidsinformatie te stimuleren. Een meerderheid van de respondenten is daarom voorstander om de richtlijn te herzien. Daarbij denken ze onder andere aan veranderingen in wetgeving, standaardisatie van formats en procedures om data beschikbaar te maken en te delen. De tegen 2010 voorgenomen herziening van de richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie is in de Digitale Agenda voor Europa benoemd als één van de actiepunten om het sociale en economische potentieel van ICT in de Europese Unie te optimaliseren (Europese Commissie, 2010).

Australië

Open Overheid'-beleid is in Australië een belangrijk onderdeel van het bredere *Government 2.0* beleid. Centraal in het Australische 'Open Overheid'-beleid staat het *'Engage: Getting on with Government 2.0'* rapport van de *Government 2.0 taskforce*. In juni 2009 werd deze externe expertgroep opgericht door de Minister van Financiën en Deregulatie Lindsay Tanner, en Minister van Staat Joe Ludwig. De taskforce kreeg als missie mee om de Australische federale overheid te adviseren over hoe nieuwe internettechnologieën, zoals web 2.0, ingezet kunnen worden binnen de overheid. Naast de federale overheid hebben verschillende decentrale overheden en culturele instanties het 'open overheid' beleid geagendeerd en geformuleerd. De belangrijke motieven voor het 'open overheid' beleid zijn het stimuleren van (publieke) innovatie, het versterken van de democratie en het verbeteren van publieke dienstverlening (Ministerie van BZK, 2011, p. 15-16).

Conclusies

'Open Overheid'-beleid kwam als eerste op de agenda in Angelsaksische landen. Een verschil met de niet-Angelsaksische landen is politiek leiderschap op landelijk niveau. Een mogelijke verklaring is de directe vorm van democratie en een politieke visie, waarin meer ruimte wordt gegeven aan de markt om gebruik te maken van overheidsinformatie. In het Verenigd Koninkrijk speelde daarnaast vooraanstaande technologische 'thought leaders' als Tom Steinberg en Tim Berners-Lee een rol om 'Open Overheid' op de politieke agenda te zetten. In Australië, Denemarken en Spanje speelde op centraal niveau politiek leiderschap minder een rol, maar speelde ministeries van financiën en ICT een belangrijke rol in het voorbereiden van beleid. In Australië, Spanje en de Verenigde Staten speelde politiek leiderschap op lokaal en regionaal niveau ook een zeer belangrijke rol in het agenderen van 'Open Overheid'-beleid. Het 'Open Overheid'-beleid van de Verenigde Staten heeft het beleid van de andere onderzochte landen geïnspireerd. De pijlers transparantie, participatie en samenwerking (bijvoorbeeld om meer efficiëntie te bereiken) en de technologieën open data en Web 2.0 resoneren in het 'Open Overheid'-beleid van Australië, Denemarken en Spanje. Het valt echter op dat de pijler transparantie, in de vorm van open data, de meeste aandacht krijgt in het beleid, de media en van de politiek. De belangrijkste aanleiding voor 'Open Overheid'-beleid in het buitenland is het stimuleren van de kenniseconomie en

innovatie. Daarnaast is de verwachting in het buitenland dat een Open Overheid kan bijdragen aan de democratie en publieke dienstverlening door de burger beter te informeren en te betrekken. Er zijn echter ook verschillen in de motivatie voor 'Open Overheid'-beleid aan te wijzen. In de Europese landen speelden de Europese richtlijn voor het hergebruik van overheidsinformatie een belangrijke rol in het agenderen van 'Open Overheid'-beleid. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk speelde het herstellen van de legitimiteit en vertrouwen van de burgers een grote rol in het agenderen van Open Overheid. In de Verenigde Staten was bijvoorbeeld het wantrouwen richting lobbyisten en politici de voornaamste reden voor president Obama om 'Open Overheid'-beleid te promoten. In het Verenigd Koninkrijk bleek de vertrouwenscrisis door de declaratieschandalen in het parlement een belangrijke drijfveer te zijn (Ministerie van BZK, 2011, p. 18-19).

3.3 OPENBAARHEID VAN OVERHEIDSINFORMATIE IN NEDERLAND: ENKELE RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de relevante ontwikkelingen, nota's, onderzoekscommissies en programma's die (in)direct zijn gerelateerd aan het thema openbaarheid van overheidsinformatie in Nederland.

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Met de invoering van de Wet openbaarheid van bestuur (1978) werd het uitgangspunt dat de beginselen van democratie en een democratische rechtsstaat de grondslag vormen voor openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie in wezen in de wet verankerd (Daalder, 2005:14). Deze wet trad op 1 mei 1980 in werking. In januari 1987 volgde de indiening van het wetsvoorstel dat uiteindelijk tot de huidige Wob heeft geleid. Deze is op 1 mei 1992 in werking getreden. Hoewel de huidige Wob twee keer zo veel artikelen kent als de Wob 1978, zijn goedbeschouwd de wijzigingen beperkt (Daalder, 2005:81). De Wob verplicht bestuursorganen niet alleen tot passieve, maar ook tot actieve openbaarmaking van informatie over (de voorbereiding en uitvoering van) hun beleid.

Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie

In 1997 verscheen de nota 'Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie'. In deze nota zijn de eerste stappen gezet op weg naar een kader dat houvast biedt voor het gebruik van ICT bij het vergroten van de externe toegankelijkheid van overheidsinformatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997:2). Het toenmalige kabinet achtte een dergelijk kader van groot belang om de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces te behouden en te versterken, het nut van de talrijke gegevensbestanden van de overheid te vergroten en nieuwe kansen voor het bedrijfsleven te scheppen. De overheid worstelde destijds met de volgende basisvragen: welke overheidsinformatie moet elektronisch toegankelijk worden gemaakt, voor wie, waarom, hoe en tegen welke prijs? (Idem:3). De toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie wordt bepaald door een aantal aspecten, zoals kenbaarheid en vindbaarheid, beschikbaarheid, hanteerbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duidelijkheid (Idem:3-4). In de nota wordt geconstateerd dat de grootste winst bij het daadwerkelijk toegankelijker maken van de openbare informatie van bestuursorganen te boeken is op het vlak van de actieve openbaarmaking (Idem:8).

Actieprogramma Elektronische Overheid

In 2000 verscheen de beleidslijn "Naar een optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie" (Tweede Kamer, 1999- 2000, 26 387, nr. 7) die was toegezegd in het kader van het Actieprogramma Elektronische Overheid. In de beleidslijn worden drie categorieën overheidsinformatie onderscheiden, namelijk basisinformatie van de democratische rechtsstaat, Wob-informatie en overige informatie. De basisinformatie van de democratische rechtsstaat wordt gevormd door wet- en regelgeving, uitspraken van de rechterlijke macht en parlementaire informatie. Zonder goede toegankelijkheid van deze basisinformatie wordt participatie bemoeilijkt (Tweede Kamer, 1999- 2000, 26 387, nr. 7:4). Wob-informatie heeft betrekking op bestuursinformatie. Bestuursinformatie is informatie die bij een bestuursorgaan berust en die betrekking heeft op beleid in voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering (Tweede Kamer, 1999- 2000, 26 387, nr. 7:6). Overige informatie betreft alle informatie waarover de overheid beschikt en die niet is aan te merken als basisinformatie van de democratische rechtsstaat en Wob-informatie (Tweede Kamer, 1999- 2000, 26 387, nr. 7:8).

Adviescommissie ICT en Overheid

Eind 2001 is de 'adviescommissie ICT en Overheid' onder leiding van Docters van Leeuwen met een aantal aanbevelingen gekomen om de rol van het openbaar bestuur in de transitie naar een informatiemaatschappij te versterken (Adviescommissie ICT en Overheid, 2001). De commissie signaleert dat nieuwe communicatie- en informatiemogelijkheden leiden tot vergaande horizontalisering van relaties tussen organisatie en belangengroepen buiten organisaties. De mondigheid van burgers, het gebruik van informatie- en ICT-mogelijkheden zet dan ook volgens de commissie één van de grootste spanningen op de van oudsher verticale inrichting van het openbaar bestuur. De horizontalisering versterkt de positie van burger meer in de rol als klant en betrokken staatsburger in beleid- en besluitvormingsprocessen (ook wel genoemd 'citoyen'). De informatie- en kennispositie van burgers is door zijn eigen actieve opstelling en de mogelijkheden van nieuwe ICT steeds meer toegenomen. De commissie stelt verder dat de overheid van een autoritaire top-down communicatie en sturing moet verschuiven naar een responsieve overheid die in dialoog treedt met burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen. In het advies worden constatering en aanbevelingen gedaan ten aanzien van de veranderende relatie tussen de burger en het openbaar bestuur. Een belangrijke constatering en (vergaande) aanbeveling van de commissie is de noodzaak om alle overheidsinformatie via het internet beschikbaar te stellen. De positie en rol van de burger verschuift steeds meer naar mede- toezichthouder, gesprekspartner en relevante actor in het ontwerpen van beleid. Om deze rol substantiële inhoud en vorm te kunnen geven, dient volgens de commissie tenminste alle relevante overheidsinformatie voor burgers toegankelijk te zijn.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

In 2001 kwam de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage) met gelijksoortige aanbevelingen. Deze commissie stelde vast dat maximale transparantie van het overheidshandelen een voorwaarde is voor een bevredigend tweezijdig contact tussen overheid en burger. Alleen dan kunnen kiezers en coproducenten zich een mening vormen over het overheidshandelen en kunnen klanten en onderdanen zich op de hoogte stellen van de rechten en plichten die het beleid aan hen toekent. De commissie pleitte voor het *actief* openbaar maken van overheidsinformatie. De WOB heeft zich namelijk veelal geconcentreerd op *passieve* openbaarheid: informatie die openbaar is, wordt pas verstrekt wanneer iemand daar nadrukkelijk

een aanvraag voor indient. *Actieve* openbaarheid impliceert echter dat de overheid informatie uit eigen beweging verstrekt. Daarnaast adviseerde de commissie om communicatie als een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces te beschouwen ('communicatie in het hart van het beleidsproces') en om burgers eerder bij beleid te betrekken en te investeren in interactieve beleidsontwikkeling (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001).

Programma Vernieuwing Rijksdienst

In het programma Vernieuwing Rijksdienst wordt ingezet op een kleinere en een betere rijksdienst. Het Nieuwe Werken (HNW) wordt daarin gezien als een noodzakelijk onderdeel (Ministerie van BZK, 2009). Het Nieuwe Werken is een visie om tot een betere overheid te komen door werken effectiever, efficiënter en plezieriger te maken voor zowel de organisatie als de medewerkers. Het gaat daarbij vooral om een verandering van cultuur en mentaliteit, waarbij de medewerkers centraal staan en de nieuwste technologie wordt ingezet om de verbinding tussen mensen te realiseren. De negen principes van Het Nieuwe Werken zijn:

1. Zelf bepalen hoe, waar, wanneer, met wie men werkt aan concrete resultaten.
2. Niet de functie, maar talent bepaalt iemands waarde.
3. Iedereen is zelf verantwoordelijk voor de eigen ontwikkeling.
4. Variëteit en maatwerk zijn de nieuwe standaard.
5. Thema's en taken zijn leidend, niet de grenzen van organisaties.
6. Transparantie, tenzij.
7. Inspireren en sturen met behulp van collectieve ambities.
8. Digitale kennis en vaardigheden maken onderdeel uit van het vak van ambtenaar.
9. Werkplekken zijn activiteitsgerelateerd en ICT-ondersteuning staat altijd in dienst van de medewerker (Ministerie van BZK, 2009:20).

In het kader van dit onderzoek dient met name te worden gewezen op het zesde principe ('transparantie, tenzij').

Digitale Agenda.nl

In 2011 heeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de digitale agenda.nl gepresenteerd (Ministerie van EL&I, 2011). In deze agenda zet de minister in op een grootschaliger inzet van ICT om regeldruk voor bedrijven substantieel te verminderen en arbeidsproductiviteit te verhogen. Daarnaast wordt ingezet op een snelle en open infrastructuur. De gedachte daarachter is dat binnen de overheid veel data beschikbaar zijn die relevant kunnen zijn voor ondernemers om te worden hergebruikt. Met open data als grondstof kunnen nieuwe toepassingen en diensten worden ontwikkeld en vermarkt. Om die reden wil de minister zoveel mogelijk data via open standaarden beschikbaar stellen voor doorontwikkeling door bedrijven.

De ontwikkelingen die in deze paragraaf zijn beschreven geven geen uitputtend, maar wel een illustratief beeld van de activiteiten die op het gebied van actieve openbaarheid zijn of worden ontplooid. In het volgende hoofdstuk richten we onze aandacht op het Nederlandse onderwijsdomein.

4 OPENBAARHEID VAN GEGEVENS OP HET NEDERLANDSE ONDERWIJSDOMEIN

4.1 INLEIDING

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2006 en 2007 in de vorm van een aantal pilots een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Uitgangspunt bij de pilots was de gedachte zoals deze ook is bepleit door de commissies Wallage en Docters van Leeuwen, namelijk: alle overheidsinformatie moet openbaar beschikbaar en toegankelijk zijn, *tenzij* goede redenen bestaan dit niet te doen. Met het verkennen van de grenzen van actieve openbaarheid wilde het ministerie bijdragen aan “goed openbaar bestuur”. Daarnaast zag men het project als een uitgelezen kans om ‘openbaarheid’ en actieve betrokkenheid van buiten het departement een impuls en voortdurende stimulans te laten zijn voor het kwalitatief verbeteren van de eigen organisatie. Het departement beoogde daarbij verder te gaan dan het afleggen van verantwoording en burgers en belanghebbenden actief te betrekken (Siep, 2007). Inmiddels zijn er binnen het onderwijsdomein verschillende activiteiten in gang gezet om gegevens die betrekking hebben op het onderwijs actief openbaar te maken. Drie concrete initiatieven worden in dit hoofdstuk nader beschreven en geanalyseerd. Dit zijn respectievelijk de benchmark middelbaar beroepsonderwijs (paragraaf 4.2), openbare informatie van DUO (paragraaf 4.3) en de internetlijst zwakke scholen van de Onderwijsinspectie (paragraaf 4.4).

4.2 DE BENCHMARK MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

Inleiding

In 2007 verscheen de (eerste) *Benchmark MBO 2006*. Sindsdien worden de financiële prestaties van MBO-instellingen jaarlijks gebenchmarkt. De benchmark MBO wordt uitgevoerd door PwC in opdracht van en in samenwerking met de MBO-raad. Deze benchmarks hebben uitsluitend betrekking op het middelbaar beroepsonderwijs. Iedere rapportage is een momentopname, maar omdat de benchmark jaarlijks wordt herhaald is het eveneens mogelijk om trends te signaleren (monitoring). In het derde benchmarkrapport is voor het eerst een aantal niet-anonieme benchmarkuitkomsten (voor de bouwsteen financiële prestaties) opgenomen (MBO Raad, 2009). Daarnaast zijn per instelling deelnemersaantallen per niveau, leerweg en sector opgenomen.

De Benchmark MBO omvat vier verschillende producten, namelijk rapportages op instellingsniveau, een factsheet, een topsheet en een sectorrapportage. De individuele rapportages op instellingsniveau betreffen de ‘echte’ benchmark. Deze rapportages zijn alleen voor de instellingen bedoeld en dus niet openbaar. De factsheet is eveneens uitsluitend bedoeld voor de instellingen. De topsheet, de lijst met belangrijke indicatoren, is bedoeld voor bestuurders van instellingen. Deze lijst is openbaar. De sectorrapportage bevat gegevens op brancheniveau en daarnaast trendinformatie (MBO Raad, 2010:7). Ook deze jaarlijkse sectorrapportages zijn openbaar. Doelgroepen van de openbare benchmark zijn bedrijven, het MBK, het ministerie, de politiek en het bredere publiek.

De beleidstheorie

Aan de benchmark MBO liggen verschillende aannamen ten grondslag. In de eerste plaats vloeit de benchmark MBO volgens de MBO-raad voort uit de wens van MBO-instellingen om te weten waar ze staan en de behoefte om zaken te verbeteren en van elkaar te leren. De Benchmark MBO geeft antwoord op de vraag hoe onderwijsinstellingen 'scoren' en stelt hen op basis hiervan in staat om zaken te verbeteren. De MBO-raad stelt vast dat het een initiatief vanuit de sector zelf is. In de beleving van het departement is de druk van buiten echter sterker dan de interne wens om transparanter te zijn. Het departement heeft subsidie verstrekt aan de MBO-raad om een MBO-benchmark op te zetten. De behoefte aan meer transparantie binnen het MBO leefde dus ook op het departement. "Het ultieme doel van de benchmark is dat onderwijsinstellingen betere prestaties gaan leveren" (interview BVE). Het eerste beoogde effect is dus het verbeteren van prestaties van onderwijsinstellingen doordat ze van elkaar te leren.

Ten tweede is de benchmark MBO ontstaan vanuit de gedachte om te transparantie van de MBO-sector te verhogen ('sectortransparantie'). Het tweede beoogde effect van de MBO-benchmark is dus om horizontaal verantwoording af te leggen richting de maatschappij.

Daarnaast is uit de gesprekken naar voren gekomen dat de MBO-benchmark ook voortvloeit uit de wens om de 'centrale controledruk' vanuit het departement te verminderen. Het derde beoogde effect is dus vermindering van departementaal toezicht en de daaraan gekoppelde administratieve lasten.

Kritische kanttekeningen

Een beperkte set van gegevens uit de benchmark is openbaar. De openbare benchmark bevat voornamelijk gegevens op brancheniveau in plaats van op instellingsniveau. De MBO-raad geeft aan dat de instellingen zelf bepalen welke informatie uit de benchmark ze eventueel in hun geïntegreerde jaardocumenten (jaarverslag, jaarrekening en resultatenbox) zetten.

De Benchmark MBO is tot nu toe gericht op financiële prestaties van de instellingen. Dit betreft de volgende vijf financiële aspecten: de opbouw van de baten van de instellingen binnen de sector, de opbouw van de kosten van de deelnemende instellingen, de opbouw van de kosten specifiek voor het MBO, de opbouw van de personele kosten voor het MBO en de rentabiliteit, solvabiliteit en liquiditeit van de deelnemende instellingen (MBO-raad, 2010). Het is de vraag of de buitenwereld (bijvoorbeeld ouders en leerlingen) op deze informatie zit te wachten. Op termijn is het overigens wel de bedoeling om ook andere aspecten te benchmarken, bijvoorbeeld studiesucces.

Een respondent op het departement constateert dat het actief openbaar maken van onderwijsgegevens in het MBO nog niet optimaal verloopt. "De MBO-instellingen zijn er eigenlijk nog niet aan toe. Ze zien de MBO-benchmark eerder als een bedreiging dan als een kans. De MBO-benchmark fungeert nu voornamelijk als een intern instrument om van elkaar te leren in plaats van als tool om extern met stakeholders (overheid, ouders en leerlingen) in gesprek te gaan. In de MBO-benchmark wordt nu krampachtig vastgehouden aan het verstrekken van informatie aan andere instellingen in plaats van het openbaar maken van gegevens voor iedereen" (interview BVE).

De instellingen bepalen zelf welke gegevens ze in welke vorm actief openbaar maken. De regie ligt dus bij de instellingen. Om die reden kan gesproken worden van geregisseerde transparantie (zie De Kool, 2010). Dit verklaart de waarstand binnen het MBO tegen initiatieven van

openbaarheid waar ze zelf geen regie op hebben. De keuzegids voor het MBO heeft destijds het nodige tumult veroorzaakt. Bij deze keuzegids heeft een uitgever gegevens van de Inspectie, DUO en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) gebruikt en vervolgens een ranking gemaakt. In eerste instantie waren de scholen niet gelukkig met dit initiatief. Daarna is het stof neergedaald en zijn er afspraken gemaakt tussen de uitgever en de sector. Afgesproken is dat de gegevens die worden gepubliceerd moeten kloppen en dat het maken van rankings een verantwoordelijkheid is van de uitgever.

Kansen

De benchmark kan een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs tot gevolg hebben, omdat het onderwijsinstellingen een prikkel kan geven om de prestaties in het onderwijs te verbeteren. "Dat wordt bereikt door stakeholders (overheid, ouders, leerlingen) in stelling te brengen, zodat ze kunnen zien wat de prestaties van instellingen zijn" (interview BVE).

In de tweede plaats biedt de benchmark aan de instellingen de mogelijkheid van profilering, bijvoorbeeld door te laten zien waar ze hun kaarten op inzetten. Daarmee worden studenten en het bedrijfsleven bediend.

In de derde plaats is in de beleving van de respondenten sprake van meer interne transparantie. De instellingen wisselen best practices met elkaar uit die zijn gericht op verbetering. Verder spreekt de MBO-raad van een nieuwe vorm van openbare verantwoording. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat de regie bij de instellingen ligt en dat vooralsnog een relatief klein deel van de gegevens die de benchmarks opleveren openbaar worden gemaakt.

Een andere opbrengst is dat de benchmark standaarden genereert die andere organisaties overnemen (Inspectie, DUO). De sector heeft dan een vorm van regie. "De benchmark wordt uitgevoerd door PwC, zodat geen sprake is van de slager die zijn eigen vlees keurt" (interview MBO-raad).

Ten slotte is aangegeven dat de gegevens uit de benchmark ook kunnen worden gebruikt voor beleidsontwikkeling op het departement.

Risico's

Een eerste risico is dat instellingen zich met benchmarking kwetsbaar opstellen naar elkaar. De deelnemende instellingen kunnen elkaars rapporten inzien. "In het begin is dat wel even wennen voor hen. Naarmate je benchmarking langer doet, raken de instellingen ermee vertrouwd" (interview). De afspraak is wel gemaakt dat de gegevens alleen voor eigen gebruik van de instellingen zijn bestemd. Het is dus niet de bedoeling dat ze ongevraagd gegevens van andere instellingen publiceren.

Een tweede risico betreft de ranglijstjes die benchmarking (al dan niet bedoeld) kan genereren. In dat kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op de lijstjes met 'rapportcijfers' die jaarlijks in de media verschijnen, bijvoorbeeld de 'scholenlijst' die jaarlijks wordt gepubliceerd in Trouw en Elsevier en de oliebollentest van het AD. Deze lijsten kennen winnaars en verliezers en roepen doorgaans veel discussie op, vooral bij organisaties en bedrijven die 'onvoldoendes' scoren. "Deze lijsten richten zich vaak eenzijdig op de vraag wie bovenaan en wie onderaan staan" (interview).

Waar organisaties en bedrijven vaak moeite mee hebben is dat achter cijfers doorgaans een (genuanceerd) verhaal schuilgaat. Een slechte score kan het gevolg zijn van eigen handelen, maar ook het gevolg zijn van exogene factoren. Benchmarking kan daarom onbedoeld leiden tot het vergelijken van appels en peren. Een school in een achterstandswijk kan bijvoorbeeld een hogere uitval van leerlingen hebben dan een school in een welvarende wijk. De uitval van leerlingen op een specifieke school kan dus iets zeggen over de kwaliteit van het onderwijs, maar kan ook het gevolg zijn van een relatief hoge instroom van 'probleemleerlingen' op een school. Dat geldt ook voor financiële cijfers. Instellingen kunnen daarnaast bijvoorbeeld weinig middelen direct te besteden hebben, maar een reden daarvan kan zijn dat ze geld voor langere tijd op een spaarrekening hebben gezet. "De verhalen achter de cijfers zijn vaak genuanceerder dan de cijfers op zichzelf. Desalniettemin wegen de positieve effecten van de benchmark zwaarder dan de negatieve" (interview). "Belangrijk is dat men oog heeft voor het verhaal achter de cijfers. Een lage score kan bijvoorbeeld van verschillende (exogene) factoren afhangen die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn door instellingen. Daarnaast moeten de resultaten worden gekoppeld aan de inspanningen. Met weinig inspanningen kunnen soms goede scores worden bereikt en omgekeerd" (interview).

De uitgangspositie en situatie van instellingen kan verschillend zijn. De ene instelling kan als gevolg van verschillende oorzaken slechter presteren dan de andere instelling. Op de ene school zitten meer zwakke leerlingen dan op de andere school. Als louter gekeken zou worden naar het rendement van scholen, dan kan strategisch gedrag worden uitgelokt. Een instelling kan dan bijvoorbeeld de keuze maken om zwakke leerlingen te weren. "Men moet verstandig omgaan met cijfers en oog hebben voor het verhaal achter de cijfers" (interview BVE). Onderwijsinstellingen kunnen openbaarheid ervaren als een bedreiging, op basis van de perceptie dat ze afgerekend worden op grond van hun prestaties. "Instellingen in het MBO zijn daarom doorgaans beducht om cijfers naar buiten te brengen" (interview BVE).

Op korte termijn kunnen instellingen openbaarheid ervaren als bedreiging en hun minder goede prestaties proberen te maskeren of zich eenzijdig gaan richten op de indicatoren die de rankings bepalen. Dat risico is volgens het departement echter beperkt. "Kwaliteit van onderwijs wordt immers gemeten en bepaald door een aantal aspecten. Bij strategisch handelen vallen instellingen vroeg of laat door de mand" (interview BVE).

Neveneffecten

Het openbaar maken van gegevens kan tot gevolg hebben dat derden rankings gaan maken of iets anders met de gegevens gaan doen. Dat laatste is een neveneffect, maar kan ook een bijdrage leveren aan het doel om kwaliteitsverbetering te realiseren.

Randvoorwaarden

De respondenten hebben enkele condities genoemd waaronder cijfers openbaar gemaakt kunnen worden:

- Cijfers publiceren met een bijsluiting, waarin is aangegeven wat de cijfers betekenen, zodat de gebruikers beseffen wat zij krijgen.
- Toetsing van de cijfers (dus niet klakkeloos cijfers gebruiken).
- Goed documenteren en kijken wat anderen met de gegevens doen. "De sector kan last hebben van onjuiste interpretaties van cijfers. Hierbij kan worden gedacht aan een

instantie die optreedt als waakhond¹. Misschien is dit iets wat de sector moet oppakken. Aan de andere kant kan iedereen iets over cijfers zeggen en is het gebruik van data niet meer te controleren. Het gebruik van data kan leiden tot goede discussies en dat kan weer leiden tot beleidsaanpassingen” (interview BVE).

Dilemma's

Een belangrijke voorwaarde voor leren en verbeteren is een zekere mate van beslotenheid. Benchmarking vereist immers dat de deelnemers zich transparant en kwetsbaar opstellen. Partijen zullen dat niet doen wanneer ze het vooruitzicht hebben dat hun kwetsbare opstelling wordt 'afgestraft' met openbaarheid of dat als gevolg van deze transparantie afrekenmechanismen in werking worden gesteld. Om die reden is een zekere mate van beslotenheid wenselijk, zeker in relatie tot de buitenwereld. In deze context moet het motief om de transparantie van de sector te verhogen met de benchmark worden geplaatst. Deze transparantie is onvermijdelijk begrensd. Dat roept wel de kritische vraag op in hoeverre de benchmark een geschikt instrument is om de eerste aanname in de beleidstheorie, namelijk meer transparantie in de vorm van horizontale verantwoording richting de maatschappij, te realiseren. De MBO-sector bepaalt immers zelf welke gegevens ze wel of niet openbaar maken in de benchmark en op welk detailniveau (instelling of sector) de gegevens worden gepresenteerd. Om die reden kan gesproken worden van geregisseerde transparantie².

Uitdagingen

De deelname van de instellingen is op vrijwillige basis. Van de 65 instellingen doen er 59 mee. Met de andere instellingen is de MBO-raad in overleg. Drie van die instellingen hebben voor negentig procent andere activiteiten als het MBO. Zij hebben geen principiële bezwaren tegen de benchmark, maar hun argumentatie is dat de benchmark voor hen weinig oplevert of dat het instrument voor hun instelling een vertekend beeld geeft, bijvoorbeeld sterke afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde. Met de huidige deelnemers is vijftien procent van de leerlingaantallen gedekt, dus voor wat betreft de betrouwbaarheid is extra deelname niet nodig. Desondanks wil de MBO-raad graag dat iedere instellingen meedoet.

Benchmarking bij andere sectoren

Niet alleen de MBO-sector heeft benchmarks, maar ook de andere sectoren. Een initiatief in het VO is Vensters voor Verantwoording. Vensters voor Verantwoording (VvV) is een website met informatie en resultaten van het VO. “Bij Vensters voor Verantwoording hebben instellingen de ruimte om zelf toelichtingen te geven, zodat een genuanceerd beeld naar buiten gebracht kan worden” (interview onderwijsinstelling). Een beoogd effect van Vensters voor Verantwoording is dat de Inspectie minder gegevens gaat opvragen. “Een beweging naar minder bevraging is echter

¹ Klingenberg (2011) pleitte eveneens voor een instituut ('overheidswaakhond') die voorlichting geeft aan burgers en overheden over bijvoorbeeld de werking van de Wob. Daarnaast kan deze instelling de rol van ombudsman vervullen bij de beslechting van geschillen over openbaarheid.

² Een ander voorbeeld van 'geregisseerde transparantie' is het project Vensters voor Verantwoording. Dit project in de VO-sector wordt impliciet gevoed door de behoefte om regie te kunnen blijven uitoefenen op de informatievoorziening (De Kool, 2010).

nog niet zichtbaar” (interview onderwijsinstelling). Daarnaast speelt ook de overweging een rol om met openbaarheid andere partijen de wind uit de zeilen te nemen. “Beoogde voordelen van VvV zijn: minder inspectielasten, meer openheid en transparantie naar ouders toe door middel van verantwoording met genuanceerde cijfers (alternatief voor ranglijsten in dagblad Trouw), administratieve lastenvermindering en sneller signaleren dat er iets aan de hand is” (interview onderwijsinstelling). De kritische kanttekening is dat ook bij VvV sprake is van geregisseerde transparantie waarbij de regie over wat wel en niet openbaar wordt gemaakt bij de instellingen ligt. Wat betreft het gebruik van VvV daar zijn nog geen gegevens over, al hebben de respondenten het beeld dat de gegevens in beperkte mate door derden worden gebruikt. Het is wel bekend dat de ouders in medezeggenschapsraden de gegevens gebruiken.

Het PO is terughoudender met benchmarking. De CITO-scores van lagere scholen zijn bijvoorbeeld niet openbaar. In het HO kan gewezen worden op de feiten en cijfers op website van de HBO-raad. De VSNU is terughoudender bij verstrekken van benchmarkgegevens. Elke sector heeft (vormen van) benchmarks. Deze benchmarks worden echter nog te weinig gebruikt (Inspectie van het Onderwijs, 2011:16). Vanuit het MBO wordt naar Vensters voor Verantwoording (van VO) gekeken of ze functionaliteiten ervan kunnen gebruiken. PO is ook bezig met iets soortgelijks als Vensters voor Verantwoording. “Momenteel is PO druk bezig met de invoering van het onderwijsnummer, dus dat duurt nog wel even” (interview). Een voordeel van Vensters voor Verantwoording is dat daar niet alleen cijfers zijn te vinden, maar dat instellingen ook toelichtingen op de cijfers kunnen geven.

Conclusies

Een relatief beperkte set van gegevens uit de MBO-benchmark is openbaar. De openbare gegevens geven inzicht in financiële prestaties van het middelbaar beroepsonderwijs op brancheniveau en niet op instellingsniveau. De relevantie van deze openbare gegevens voor derden is zeer beperkt. Daarnaast is actieve openbaarheid is bij de MBO-benchmark een ‘geregisseerd proces’, waarbij de regie bij de MBO-raad en de MBO-instellingen ligt. Zij bepalen welke informatie ze al dan niet naar buiten brengen. De benchmark versterkt met name de interne transparantie. Dat laatste is wenselijk in het kader van het interne leerproces dat met de benchmark wordt beoogd. Wanneer we de tweede doelstelling van de benchmark in ogenschouw nemen, namelijk de wens om horizontaal verantwoording af te leggen richting de maatschappij, dan moet worden geconstateerd dat de benchmark hier vooralsnog niet in slaagt.

4.3 OPENBARE INFORMATIE VAN DUO

Inleiding

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verzamelt onderwijsgegevens in een databank. Deze informatie publiceert DUO op de website van het ministerie van OCW onder Feiten en cijfers. De website Feiten en cijfers zal op termijn worden vervangen door een nieuwe website van DUO, waarop openbare gegevens zullen staan. Daarnaast worden ook schriftelijke rapportages uitgebracht. Zo publiceert OCW ‘Kerncijfers’, het statistisch jaarboek met gegevens die behalve van DUO ook van CBS, onderwijsinspectie, of van bronnen uit de cultuursector afkomstig zijn. Het wordt uitgebracht tegelijk met het jaarverslag van de OCW begroting. In Kerncijfers wordt ook duiding van de cijfers gegeven (tekst van OCW). Het boekje wordt één op één (pdf) op de website geplaatst. Daarnaast publiceert OCW de monitor Trends in Beeld tegelijk met de onderwijsbegroting op Prinsjesdag. Voor een deel maken hier ook gegevens van DUO onderdeel

van uit. Met de monitor worden de O, C en W prestaties in de tijd, en in internationaal perspectief, aan de buitenwereld getoond. Dit als onderdeel van de verantwoordelijkheid die de Minister heeft voor de prestaties van de drie stelsels. Van Trends in Beeld is ook een website beschikbaar die meerdere keren per jaar wordt geactualiseerd (www.trendsınbeeld.minocw.nl). De cijfers in Kerncijfers en in Trends in Beeld zijn onbetwist en dus geen onderwerp van discussie. Tot de (potentiële) gebruikers van onderwijsgegevens van DUO (en van de andere door OCW gepubliceerde gegevens) behoren niet alleen leerlingen en ouders, maar ook gemeenten, onderzoeksbureaus en ondernemers.

De beleidstheorie

De externe ambitie betreft een betere benutting van (onderwijs)informatie. “De aanname is dat als ouders, studenten en leerlingen beschikken over betere informatie over de kwaliteit van onderwijs, dat ze dan in staat zijn om te kiezen voor kwaliteit. Dergelijke informatie kan leiden tot een dialoog met de onderwijsinstelling of “stemmen met de voeten” (interview DUO). Om een studieschuld te vermijden is het bijvoorbeeld nuttig om inzicht te hebben in onderwijsinstellingen met hoge slagingspercentages of te vernemen welke opleidingen een goede aansluiting op de arbeidsmarkt hebben.

Een ander extern effect van de website kan zijn dat scholen ‘best practices’ bij andere onderwijsinstellingen gaan zoeken en gaan kijken waarom bepaalde scholen in dezelfde omstandigheden bijvoorbeeld betere resultaten boeken. Naar de concrete effecten van deze aannames is overigens geen onderzoek gedaan. Volgens DUO is dat geen taak van hen, maar van de onderwijsraden zelf.

Een derde doelstelling is om de ‘markt’ (namelijk de sectorraden en commerciële partijen) van onderwijsbestanden te voorzien vanuit de gedachte dat zij beter in staat zijn om te adverteren en te publiceren. De sites van DUO zijn bedoeld om halfprodukten (bestanden) te leveren. Het is dus de bedoeling van DUO dat de eindgebruikers zelf iets gaan doen met de aangeleverde bestanden. Een goed voorbeeld is schoolvo.nl. De beheerder van deze website krijgt van DUO gegevens en voegt daar eigen gegevens aan toe. Op de site kunnen VO-scholen met de landelijke gemiddelden vergeleken worden. De effecten van de site (outcomes) worden nog niet gemeten en zijn dus nog niet bekend. Wel wordt gekeken hoeveel scholen bij deze site zijn aangesloten. De website schoolvo.nl bevindt zich nog in de startfase. De commerciële partijen zullen naar verwachting dergelijke initiatieven nog niet oppakken.

Met de nieuwe website wordt nog een ander effect beoogd, namelijk het leveren van een bijdrage aan de ambitie van het kabinet om de overheid te laten krimpen, waarbij de overheid goedkoper moet gaan werken. “De overheid zal dezelfde kwaliteit moeten leveren met minder geld. Een manier om dat te realiseren is om te kiezen voor minder beheerders, meer standaardisatie en automatisering. Dus slimme maatregelen ‘onder de motorkap’. De website is een manier om deze interne ambitie te realiseren” (interview DUO).

Kritische kanttekeningen

De eerste kritische kanttekening betreft de observatie dat onderwijs in cijfers een “onoverzichtelijke website” is (interview onderwijsinstelling). Een ander probleem dat naar voren is gebracht door respondenten is de ontoegankelijkheid van sommige data. In de beleving van verschillende onderzoekers zijn de gegevens die op de website Feiten en Cijfers van OCW staan te algemeen om voor onderzoeksdoeleinden te gebruiken. Deze gegevens fungeren hooguit als

referentie. Onderzoekers die een beroep doen op bestanden kunnen deze doorgaans zonder problemen verkrijgen bij DUO.

De bestanden die DUO op de plank heeft liggen worden doorgaans zonder problemen voor onderzoeksdoeleinden verstrekt. Het wordt een ander verhaal als onderzoekers vragen om data die DUO niet op de plank heeft liggen. Verzoeken tot specifieke data moeten dan formeel via OCW bij DUO worden opgevraagd.

Wat betreft het gebruik van de gegevens melden verschillende respondenten dat ze Onderwijs in Cijfers en andere data van DUO relatief weinig raadplegen.

Kansen

Een kans is dat derden (sectorraden en commerciële partijen) op basis van de beschikbare gegevens nieuwe producten gaan ontwikkelen. Deze wens van DUO sluit aan op de ambitie van het kabinet die is verwoord in de digitale agenda.nl (zie paragraaf 3.3). De gedachte daarachter is dat binnen de overheid veel data beschikbaar zijn die relevant kunnen zijn voor ondernemers om te worden hergebruikt. Met open data als grondstof kunnen nieuwe toepassingen en diensten ontwikkeld en vermarkt worden. Dat geldt dus in principe ook voor producten en diensten op het onderwijsdomein.

Risico's

“Scholen hebben tegenwoordig doorgaans geen aarzeling meer om zichzelf in de etalage te zetten. Ze hebben wel moeite met eenzijdige en ongenueanceerde lijstjes met rapportcijfers ('rankings') die in de media verschijnen” (interview DUO). Met genuanceerde verhalen hebben ze geen moeite. De respondenten uit de onderzoekswereld hebben aangegeven dat kwantitatieve databestanden doorgaans niet het gehele verhaal vertellen en dat achter cijfers een kwalitatieve component schuilgaat. “Er zijn bijvoorbeeld mensen die zich inschrijven voor een studie om studiefinanciering te ontvangen, zonder dat ze de intentie hebben om onderwijs te volgen. Formeel zijn ze bij inschrijving student, maar in werkelijkheid is daarvan geen sprake” (interview onderzoeker).

Gegevens worden spannend als men gaat waarderen en ergens normen aan plakt. Er zijn dan altijd winnaars en verliezers. Wie onder de norm scoort heeft dan een probleem. Op de reeds genoemde site van schoolvo.nl kunnen de instellingen zelf normeren, namelijk het afzetten van gegevens tegen de landelijke norm. “In Nederland is men vaak beter in straffen, dan in het belonen van excellentie. Normen kunnen ook onbedoelde of onwenselijke gevolgen hebben. Als een instelling afgerekend wordt op slagingspercentages, dan kan dat leiden tot selectie aan de poort. Het is de vraag of dat fair is” (interview).

Neveneffecten

Neveneffecten zijn bij deze casus niet naar voren gekomen.

Randvoorwaarden

De kwaliteit, met name actualiteit en betrouwbaarheid, van de gegevens die DUO aanbiedt is van groot belang. Uit gesprekken met onderzoekers die regelmatig bestanden van DUO voor onderzoeksdoeleinden raadplegen blijkt dat in hun beleving de gegevens die DUO aanlevert doorgaans actueel en betrouwbaar zijn. “In vergelijking met tien jaar geleden zijn er bij DUO meer databestanden beschikbaar met actuele gegevens” (interview). Data van DUO hebben de reputatie dat ze kloppen. Onderzoekers geven aan dat ze doorgaans “geen rare dingen tegenkomen” in de bestanden die DUO hen aanlevert. De kwaliteit van de data van DUO is doorgaans geen onderwerp van discussie. Kans op ruis blijft wel aanwezig, bijvoorbeeld als gevolg van interpretatieverschillen van instellingen die gegevens aanleveren bij DUO. Vertekeningen kunnen optreden als men specifiek naar data gaat kijken. Het hanteren van verschillende definities kan gevolgen hebben voor de uitkomsten van onderzoek. Zo kan het zijn dat de ene onderwijsinstelling alleen eerste studies meetelt (hoofdinschrijving) en de andere instelling tweede studies (neveninschrijvingen). Dat kan consequenties hebben voor onderwijsrendementen en uitval. Het beëindigen van een tweede studie is minder problematisch dan het beëindigen van een eerste studie. Daarnaast wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen voltijd en deeltijd studenten. De schakelstudenten uit het HBO die een tussenjaar op een universiteit volgen ('premaster') vallen buiten deze definitie. Daarnaast kan sprake zijn van een verschil tussen de geadmistreerde en de feitelijke werkelijkheid. Er zijn bijvoorbeeld frauderende studenten die onterecht aangeven niet meer thuis te wonen om op deze manier een hogere studiebeurs te ontvangen.

Daarnaast mogen cijfers niet herleidbaar zijn tot individuen. Databestanden die DUO op verzoek levert aan onderzoekers zijn geanonimiseerd en dus niet herleidbaar tot individuen om de privacy van scholieren en studenten te waarborgen. De ruwe data die DUO aanlevert vereisen wel een bewerkingsslag ('vertaalslag') om ze geschikt te maken voor onderzoeksdoeleinden. “Bestanden van DUO die we voor onderzoeksdoeleinden opvragen bij DUO vereisen een bewerkingsslag en dat is soms erg ingewikkeld” (interview onderzoeker). Onderzoekers zien het als een uitdaging om zelf met deze gegevens aan de slag te gaan. Als gevolg van de aanscherping van privacyregels is het voor onderzoekers wel lastiger geworden om toegang te krijgen tot specifieke onderwijsgegevens.

Dilemma's

Dilemma's zijn in deze casus niet naar voren gekomen.

Uitdagingen

De vindbaarheid van cijfers op de site Feiten en Cijfers is volgens de respondenten voor verbetering vatbaar. De nieuwe website moet leiden tot een betere vindbaarheid van gegevens. Inhoudelijk gezien zijn er geen verschillen tussen de site Feiten en Cijfers en de beoogde nieuwe website. Aan de nieuwe website zal wel een gegevenswoordenboek worden gekoppeld. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid van feedback met de buitenwereld. Feedback geeft inzicht in wie de informatie opvraagt en wat ze ermee doen. De feedbackfunctie is ingegeven vanuit de wens van interactie met gebruikers. Gebruikers kunnen zich abonneren op een nieuwsbrief, maar ook feedback geven. Feedback vergroot het inzicht in de effecten. Dat geeft een beeld van de waarde van informatie en de consequenties als bepaalde informatie niet meer of in

afgeslankte vorm wordt aangeboden. De website richt zich op de buitenwereld en niet op OCW. De buitenwereld moet er dus haar voordeel mee doen.

Een belangrijke andere uitdaging is het stimuleren van de markt om op basis van de beschikbare bestanden nieuwe informatieproducten te ontwikkelen. Daarbij kan gedacht worden aan subsidies en het lanceren van voorbeeldproducten die kunnen dienen als katalysator. Daarnaast zal naar verwachting een verschuiving optreden met wat met cijfers kan worden gedaan. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan gegevens over de aansluiting met de arbeidsmarkt. Scholen kunnen daar van leren bij hun opleidingsaanbod en leerlingen en studenten hebben daar ook profijt van. Daarnaast treedt naar verwachting ook een verschuiving op in de (technische) toepassingen, bijvoorbeeld het combineren van gegevens (waardoor nieuwe informatieproducten kunnen ontstaan). Natuurlijk moet het voor ondernemers wel commercieel interessant zijn om bepaalde informatieproducten te ontwikkelen. "In Nederland krijgen ondernemers voor sommige diensten een gepeperde rekening. Als gevolg daarvan halen ondernemers hun data soms elders vandaan" (interview ondernemer). Een ander probleem is dat ondernemers soms niet weten waar ze aan toe zijn. "De condities zijn vaak onduidelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van de verstrekingskosten. Bij de overheid is een fundamenteel gebrek aan kostprijks kennis en dat bemoeilijkt het berekenen van de verstrekingskosten. Het KNMI en Kadaster vragen bijvoorbeeld geld voor diensten, maar het is onduidelijk welke kosten ze zelf maken" (interview ondernemer).

Conclusies

De kwaliteit van de gegevens van DUO (betrouwbaarheid en actualiteit) is doorgaans geen onderwerp van discussie. De toegankelijkheid en vindbaarheid van gegevens op de huidige website Feiten en Cijfers is in de beleving van de gebruikers voor verbetering vatbaar. DUO heeft wel aangegeven dat een nieuwe website in ontwikkeling is. Het gebruik van de openbare data van DUO door derden is relatief beperkt. Verschillende onderzoekers hebben aangegeven dat de openbare gegevens van DUO doorgaans te algemeen zijn om voor onderzoeksdoeleinden te kunnen worden gebruikt. Verder zijn de verwachtingen richting de markt die op termijn zelf nieuwe producten en diensten ontwikkelt, hooggespannen. Ten slotte is naar voren gebracht dat het belangrijk is om niet alleen oog te hebben voor de harde onderwijscijfers, maar ook voor het kwalitatieve verhaal achter de cijfers.

4.4 INTERNETLIJST ZWAKKE SCHOLEN VAN INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

Inleiding

Via de website www.onderwijsinspectie.nl maakt de Inspectie van het Onderwijs informatie over scholen openbaar. De online publicatie van gegevens over scholen door de Inspectie van het Onderwijs was echter verre van vanzelfsprekend (Meijer, 2007). De aanleiding is een verzoek op inzage in de verzamelde gegevens van een journalist in 1997 met als uiteindelijke doel de publicatie van de informatie over scholen. Zijn verzoek werd aanvankelijk door het ministerie en de Inspectie afgewezen. De terughoudendheid bij dat verzoek werd mede ingegeven door het feit dat de gegevens destijds niet op orde waren. In tweede instantie heeft de journalist de gegevens toch ontvangen nadat hij een succesvol beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur heeft gedaan. In 1999 heeft de Inspectie de gegevens op de eigen internetsite geplaatst. Inmiddels is de publicatie van de gegevens geformaliseerd in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) die in 2002 van kracht is geworden.

De aanvankelijke weerstand van de Inspectie tegen de publicatie van gegevens op internet is inmiddels verdwenen. In de loop der jaren heeft de Inspectie steeds meer informatie openbaar gemaakt. In 2006 heeft de inspectie voor het eerst een rapport uitgebracht over de zeer zwakke scholen in het basisonderwijs, waarbij de nadruk lag op de vraag wat de kenmerken van zulke scholen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2010:5). Een zeer zwakke school is een school die onvoldoende onderwijsresultaten realiseert en die daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Zeer zwakke scholen ontstaan door een combinatie of keten van factoren. Er is vrijwel altijd sprake van een cumulatie van problemen (Inspectie van het Onderwijs, 2010:23). Vaak betreft het kleine scholen, gelegen buiten de vier grote steden en op het platteland in de noordelijke provincies (Inspectie van het Onderwijs, 2010:47).

Tegenwoordig wordt de lijst van zeer zwakke scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, expertisecentra en voortgezet onderwijs op de website van de Inspectie geplaatst. Het betreft de scholen, afdelingen van scholen of onderwijskundige eenheden die vanaf 1 januari 2003 door de inspectie als zeer zwak zijn beoordeeld. Deze lijst wordt elke maand geactualiseerd. Een school wordt weer van de lijst verwijderd wanneer de Inspectie heeft vastgesteld dat de school zich voldoende heeft verbeterd. De gegevens die de Inspectie openbaar maakt betreffen de formeel vastgestelde oordelen. De risico-analyses en signalen die de Inspectie ontvangt over scholen of vermoedens dat er iets niet goed zit bij scholen publiceert de Inspectie niet. Digitalisering heeft mede bijgedragen aan het openbaar maken van informatie, maar is volgens de respondenten van de Inspectie geen doorslaggevende factor geweest.

De beleidstheorie

Bij toezicht of handhaving is doorgaans alleen sprake van een relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Deze relatie kan asymmetrisch zijn of symmetrisch. Asymmetrisch houdt in dat de ondergeschikte partij de informatie moet verstrekken. Een symmetrische relatie betekent dat zowel de toezichthouder als degene die onder toezicht staat, een gemeenschappelijk doel voor ogen kunnen hebben. Het middel daarbij is uitwisseling van gegevens om het leerproces te bevorderen. De keuze voor actieve openbaarheid van gegevens door de Inspectie wijkt af van bovengenoemde toezichtrelaties in de zin dat naast de direct betrokkenen ook derden toegang tot de informatie hebben.

De belangrijkste aanname achter de openbaarmaking van informatie over zwakke basisscholen door de Inspectie is dat deze openbaarheid leidt tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. “De bedoeling is altijd om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en dat scholen zich inspannen om hun prestaties te verbeteren” (interview Inspectie). Toezicht door de Inspectie kan direct en indirect tot verbetering van de kwaliteit van onderwijs leiden. In directe zin kunnen bezoeken van inspecteurs aan scholen en inspectierapporten een prikkel zijn voor scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Van openbaarmaking hoeft daarbij geen sprake te zijn. Indirect kan toezicht, wanneer deze gegevens openbaar worden gemaakt, een extra prikkel vormen voor scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. “Openbaarheid heeft een direct effect op bestuurders van scholen, omdat ze denken dat ouders en leerlingen zich er iets van aantrekken” (interview Inspectie). Zodoende vormt openbaarmaking een extra prikkel om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Een ander verwacht effect van de openbaarmaking van de kwaliteitsinformatie over scholen is dat de (informatie)positie van ouders wordt versterkt. Hierbij is sprake van twee onderliggende mechanismen. Het eerste mechanisme is de aanname dat ouders de website van de Inspectie bezoeken om gegevens over scholen te raadplegen. Een tweede mechanisme is dat scholen door de publicatie van de gegevens worden gestimuleerd om zich te verantwoorden. De inschatting is dat de versterkte (informatie)positie van ouders leidt tot betere kwaliteit. De aanname daarachter is dat ouders beter onderbouwde beslissingen kunnen nemen en scholen kiezen die in hun ogen voldoende kwaliteit leveren en indien dat niet zo is, de ouders de directies van scholen daarop aanspreken. Daarnaast kan de publicatie van informatie op internet ook een preventief effect hebben. Een negatief oordeel van de Inspectie kan immers een afnemend leerlingaantal tot gevolg hebben en scholen hebben er belang bij om dat te voorkomen door zich actief in te zetten om kwalitatief hoogwaardig onderwijs aan te (blijven) bieden.

Kritische kanttekeningen

De eerste kritische kanttekening is dat vooralsnog niet is onderzocht in hoeverre bovengenoemde aannamen in de praktijk ook opgaan. Het is dus de vraag of en in hoeverre het openbaar maken van prestaties van scholen leidt tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en/of de informatiepositie van ouders versterkt. Wel is onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre meetbare informatie over de kwaliteit van scholen, in het bijzonder het oordeel van dagblad Trouw die jaarlijks kwaliteitsinformatie over scholen in het voortgezet onderwijs publiceert, een rol speelt bij de keuze voor een middelbare school (Koning en Van der Wiel, 2010). Uit dat onderzoek blijkt dat de effecten relatief gering zijn, met uitzondering van het VWO-onderwijs. Tegelijkertijd blijkt dat exogene factoren waar scholen geen directe invloed op hebben, bijvoorbeeld reistijd, een belangrijkere rol spelen bij de uiteindelijke keuze voor een school. De respondenten hebben hier ook opvattingen over, maar ook hun percepties zijn niet gebaseerd op harde data, maar op vermoedens. Verschillende respondenten zijn van mening dat de schoolkeuze van ouders in de praktijk niet zozeer wordt bepaald door informatie op een website, maar door andere factoren. Ten eerste speelt in hun beleving de geografische ligging van een school een rol. Dit betekent dat ouders pragmatisch op zoek gaan naar een school in de buurt. Een reden om hier van af te wijken kan zijn dat ouders op zoek gaan naar een school met een specifiek profiel, bijvoorbeeld wanneer ze hun zoon of dochter op een gereformeerde school willen plaatsen. In dat geval is het profiel van de school leidend. In de tweede plaats laten ouders zich volgens respondenten ook beïnvloeden door de (subjectieve) verhalen die rond gaan in hun eigen sociale netwerken, bijvoorbeeld op verjaardagen. In de derde plaats letten ouders volgens de respondenten met name op de 'sfeer' op school. "Ouders laten hun keuze doorgaans niet afhangen van het weerstandsvermogen of financiële positie van een school" (interview onderwijsinstelling). Uit onderzoek blijkt dat het keuzegedrag van ouders in de praktijk vaak minder rationeel is dan vaak wordt gedacht en dat talrijke contextuele factoren een belangrijk spelletje bij het keuzeprocess, bijvoorbeeld kenmerken van de school en de afstand van de school (Waslander e.a., 2010).

Daarnaast constateren de respondenten dat ouders meer interesse tonen voor de prestaties van hun kinderen, dan voor de prestaties van de instelling. Zij hebben met andere woorden meer belangstelling voor de cijfers van hun leerlingen, dan voor de resultaten op instellingsniveau. De tweede kritische kanttekening betreft het gebruik van de internetgegevens door ouders ('doorwerking'). Uit een onderzoek van de Inspectie onder de gebruikers is gebleken dat de ene helft van de bezoekers ouders zijn en de andere helft professionals. Het opleidingsniveau van de

bezoekers is hoog. Tweederde heeft HBO of hoger. De gebruikers vormen dus geen representatieve afspiegeling van de brede doelgroep waar de Inspectie zich op richt. Onderwijsinstellingen geven eveneens aan dat ze Inspectierapporten wel incidenteel, maar niet structureel raadplegen.

Een derde kritische kanttekening is dat ouders doorgaans terughoudend zijn om kritiek te uiten op onderwijsinstellingen uit vrees dat dit een negatief effect heeft op hun kind. Daarnaast kan het van school halen van een kind ook negatieve consequenties hebben voor kinderen (bijvoorbeeld schoolvrienden kwijtraken) of voor ouders zelf (bijvoorbeeld aangewezen zijn op een school die verder uit de buurt ligt).

Ten slotte is het niet ondenkbaar dat de effecten van openbaarheid mede worden bepaald door de aard van de resultaten van scholen. Actieve openbaarheid van onderwijsprestaties heeft mogelijk meer effect op scholen die minder goed presteren, omdat deze scholen geen belang hebben bij negatieve beeldvorming over hun school. Het effect op de brede middelmoot is mogelijk minder groot. De prestaties van de scholen die de grote 'grijze' middenmoot vormen vallen namelijk niet in het oog.

Kansen

Openbaarheid kan een prikkel zijn voor onderwijsinstellingen om de kwaliteit te verbeteren of op peil te houden. Een respondent van de Inspectie constateert dat openbaarheid een direct effect heeft op bestuurders van scholen, omdat ze denken dat ouders en leerlingen zich er iets van aantrekken, terwijl dat in de beleving van deze respondent in de praktijk niet of nauwelijks gebeurt. Uit onderzoek blijkt dat openbare prestatie-indicatoren van scholen in de praktijk nauwelijks van invloed zijn op het keuzegedrag van ouders. Zij baseren hun keuze op verschillende informatiebronnen, waaronder informatie die in hun sociale netwerken wordt uitgewisseld (Waslander e.a., 2010).

Daarnaast kan openbaarheid bestuurders 'wakker schudden'. "Een effect is dus dat (bestuurders van) scholen wakker schrikken en aan de slag gaan om resultaten te verbeteren" (interview). Een andere respondent beaamt het effect van openbaarheid op bestuurders, maar dan met name de bestuurders van zwakke scholen, omdat ze niet willen dat hun scholen op de 'zwarte lijst' staan. "Het effect op de brede middelmoot is minder groot, zij gaan op in de grijze massa" (interview).

Actieve openbaarmaking van gegevens kan eveneens een prikkel zijn om ervoor te zorgen dat de gegevens kloppen. De kwaliteit van de gegevens wordt daar beter van. In de beleving van de respondenten van de Onderwijsinspectie zijn de effecten op de kwaliteit van de gegevens groter dan het 'corrumperend' of 'strategisch' gedrag dat openbaarheid kan uitlokken.

Verder vond men bij de Inspectie wat Trouw deed niet in alle opzichten bevredigend. De gedachte was dus om het zelf beter doen. "Als wij zelf de gegevens openbaar maken dan is de spanning en lol er een beetje af voor de krant" (interview). Door proactief gegevens openbaar te maken kan men de media de wind uit de zeilen nemen, omdat gegevens die reeds openbaar zijn minder nieuwswaarde hebben.

Ten slotte 'dwingt' de internetlijst scholen om open te communiceren met ouders van leerlingen. "De ouders van onze leerlingen weten dat wij in 2010 een slechte beoordeling van de Inspectie

hebben gehad. Ze moeten dat weten, ook al was dat een momentopname. Ouders van leerlingen zijn onze klanten. Wij hebben de plicht om verantwoording af te leggen over wat wij doen” (interview basisschool).

Risico's

Het publiceren van de internetlijst met zwakke scholen levert ook weerstand bij scholen op. Een bezwaar dat aanvankelijk naar voren werd gebracht was dat de gepresenteerde resultaten niet altijd actueel waren. Naar aanleiding daarvan heeft de Inspectie de datering van het onderzoek waarop het oordeel is gebaseerd duidelijk aangegeven. Een ander nadeel dat scholen ervaren is dat slechte prestaties voor iedereen inzichtelijk zijn. “Een nadeel van openbaarheid is dat wanneer je slechte prestaties laat zien, dat dit dan voor iedereen inzichtelijk is. Het positieve daarvan is wel weer dat dit weer een prikkel is voor de school om daar iets aan te doen” (interview onderwijsinstelling).

Naast reputatieschade, kan openbaarheid nog ingrijpender gevolgen hebben voor basisscholen. Een respondent van een zwakke school verwoordt zijn zorgen als volgt: “Onze school is in 2010 door de Inspectie op haar website bestempeld als zeer zwak. Dat negatieve verhaal gaat nu rond en kost onze school leerlingen. Het aantal inschrijvingen is aantoonbaar gedaald. We krijgen nog wel aanmeldingen van ouders die al leerlingen op onze school hebben, maar geen nieuwe leerlingen van buiten” (interview basisschool). Het is in zijn beleving geen probleem dat de Inspectie openheid betracht, maar de gegevens die openbaar worden gemaakt moeten wel in relatie tot de tijd worden gezien. “De Inspectieresultaten zijn een momentopname. Daarom is het belangrijk om ook oog te hebben voor de huidige resultaten. Bij enkele maatregelen die wij genomen hebben zijn momenteel al effecten zichtbaar, maar daarover wordt niet gepubliceerd” (interview basisschool). De respondent meldde vervolgens dat in mei een positieve tussenevaluatie heeft plaatsgevonden door de Inspectie dat aantoonde dat de school op de goede weg zit, maar dat dit positieve verhaal niet wordt vermeld op de website van de Inspectie. “Op zijn vroegst zijn we pas in augustus 2012 verlost van het negatieve stempel. Ik ben voorstander van openbaarheid, maar dan moet ook het positieve verhaal verteld worden” (interview basisschool). Deze respondent vervolgt: “Mijn voorstel zou zijn dat de Inspectie een aantekening op de website plaatst van scholen die zich in de goede richting aan het ontwikkelen zijn. De Inspectie richt zich echter op definitieve eindrapporten. Het gevolg is dat je nu minimaal 2,5 jaar slecht staat aangeschreven” (interview basisschool).

Openbaarheid kan strategisch gedrag uitlokken, bijvoorbeeld door strategische wijzigingen door te voeren om de positie op ranglijsten te verbeteren (Waslander e.a., 2010). Scholen hebben er namelijk geen belang bij om op de internetlijst van zwakke scholen terecht te komen ('internet als schandpaal'). Scholen willen zo snel mogelijk van deze lijst afkomen. Daarbij worden volgens de Inspectie soms oneigenlijke middelen gebruikt. Een voorbeeld daarvan is het veranderen van de naam van de school. Soms worden ook zwakke prestaties gemaskeerd, door als school op te gaan in een andere school. Scholen kunnen ook strategisch omgaan met de CITO-toets, dan blijkt bijvoorbeeld dat zwakke leerlingen toevallig ziek zijn op de dag van de toets. Desondanks spreken de respondenten van de Inspectie het vermoeden uit dat de effecten van actieve openbaarheid op de kwaliteit van de gegevens hoger zijn dan de strategische gedragingen van scholen die het gevolg kunnen zijn van actieve openbaarheid.

Een ander risico is dat men de internetlijst met een eenzijdige blik benadert. Dat gaat ten koste van aandacht voor het complete verhaal. “Het is belangrijk om oog te hebben voor wat is gedaan om resultaten te bereiken. Bij een goede leerling is vooruitgang en progressie makkelijker te realiseren dan bij een moeilijk lerende leerling” (interview basisschool). In de media is er volgens deze respondent weinig oog voor nuance. “De roddelpers is gericht op sensatie. Bij de vakbladen nemen we wel positieve interesse waar, omdat zij willen weten welke maatregelen scholen nemen, zodat andere scholen daar van kunnen leren” (interview basisschool).

Neveneffecten

Het eerste neveneffect is dat openbaarheid zorgt voor druk om de informatievoorziening op orde te hebben. “De kwaliteit van de gegevens is verbeterd” (interview). Daarnaast is de transparantie van scholen verbeterd. “Ouders herkennen zwakke scholen niet als ze erlangs fietsen. Daarnaast merken ouders kwaliteitsverschillen doorgaans niet op, omdat iedere leerling (waar ouders hun kinderen mee vergelijken) in de klas dezelfde achterstand oploopt. Zij kunnen dit alleen toetsen wanneer sprake is van een objectieve vergelijking met andere scholen” (interview basisschool). Daarnaast bereikt de Inspectie met de internetlijst niet alleen scholen en ouders, maar ook een bredere doelgroep, zoals lokale bestuurders en wethouders. Zo heeft de Amsterdamse wethouder Asscher die onderwijs in zijn portefeuille heeft, cijfers over prestaties van Amsterdamse basisscholen gepubliceerd met als doel om meer ambitie in scholen te brengen. Dat is volgens de wethouder noodzakelijk omdat de stad voortdurend te maken heeft met de gevolgen van falend onderwijs. Uitval kan leiden tot criminaliteit en overlast (Trouw, 2009). De basisscholen in Amsterdam waren niet blij met het feit dat de onderwijswethouder de cijfers publiceerde en eigen normen hanteerde om te beoordelen of basisscholen al dan niet goed presteren (Parool, 2009). De wethouder hanteerde de norm dat maximaal twintig procent van de leerlingen niet kan meedoen aan de Cito-toets, dat een kwart van de leerlingen naar het Havo of VWO gaat en de gemiddelde Cito-score op het niveau ligt dat nodig is om naar het Vmbo-t te kunnen gaan. Deze ‘Asscher-norm’ was strenger dan de norm die de Inspectie hanteerde. Een belangrijk bezwaar van de scholen was dat de norm van de wethouder onvoldoende recht zou doen aan de verschillende soorten schoolpopulatie. In Amsterdam Zuid zijn er bijvoorbeeld scholen waar vierjarigen binnenkomen die al kunnen lezen, terwijl er in achterstandswijken kinderen zijn die de taal nauwelijks machtig zijn. Na een gesprek met de toenmalige staatssecretaris is de ‘Asschernorm’ inmiddels van tafel. Dit voorbeeld laat zien dat onderwijscijfers door politici kunnen worden gebruikt om onderwerpen als schooluitval te agenderen, maar ook dat actieve openbaarheid gevoelige snaren kan raken.

Een ander onbedoeld neveneffect kan zijn dat leraren de informatie gaan gebruiken om van zwakke scholen naar scholen te gaan die het beter doen. Juist zwakke scholen hebben de beste docenten nodig. De Inspectie heeft overigens aangegeven dat zij geen aanwijzingen hebben dat dit op verontrustende schaal zou gebeuren.

Ten slotte kan het stempel zwakke scholen in de praktijk ertoe leiden dat scholen benaderd worden door bedrijven. “We worden vaak benaderd door commerciële partijen die ons producten proberen te slijten” (interview basisschool).

Randvoorwaarden

Aan de beoordeling van scholen ligt een toetsingskader ten grondslag. Dat meetinstrument is tot stand gekomen in overleg met het veld. De scholen hebben daar dus hun zegje over kunnen

doen. “De meeste scholen accepteren de beoordeling dus. Veel scholen zien daar inmiddels de waarde van in. In het begin waren ze negatiever hierover uit vrees voor een negatieve uitstraling op de school of de sector als geheel” (interview). Daarnaast is naar voren gebracht dat zwakke scholen vaak de neiging hebben om externe factoren als excuus te gebruiken in plaats van kritisch naar de eigen instelling te kijken. Verder brengen scholen weleens naar voren dat het oordeelskader beperkt is en de ziel van het onderwijs niet raakt. Of scholen brengen naar voren dat ze kort na het bezoek van de Inspectie zaken hebben verbeterd en dat nog niet terugzien in de publicaties van de Inspectie. “Wanneer het omgekeerde zich voordoet, hoor je ze niet” (interview). Scholen worden niet zomaar als (zeer) zwak beoordeeld. Ten eerste vindt altijd wederhoor plaats bij de scholen. Daarnaast vindt een zorgvuldige controle plaats van de gegevens. Verder moet een school enkele jaren achtereen, dus structureel niet goed presteren alvorens op de zwarte lijst te worden geplaatst. Als scholen zich op de goede weg begeven, dus uit het dal kruipen, wordt daar ook (intern) melding van gemaakt.

Een andere randvoorwaarde betreft de beveiliging van informatie met het oog op privacy. “Beveiliging van informatie is een relevant aandachtspunt, want je wilt niet dat gegevens van leerlingen op straat komen te liggen. Kinderen hebben recht op privacy” (interview basisschool).

Dilemma's

Een dilemma is dat het vanuit preventief oogpunt wenselijk is om negatieve ontwikkelingen snel te signaleren en transparant te maken, zodat snel actie kan worden ondernomen. Aan de andere kant velt de Inspectie pas een hard oordeel als ze zeker weten dat iets fout zit.

Een ander dilemma betreft de leesbaarheid van rapporten van de Inspectie. Enerzijds voert de Inspectie een professioneel discours met de school en met vakgenoten. Dit discours wordt gevoerd met specifiek jargon dat logischerwijs in de rapporten een plaats krijgt. Anderzijds hebben ouders de behoefte aan leesbaarheid en om zaken eenvoudiger op te schrijven. Als de Inspectie zaken eenvoudiger opschrijft en benoemt, dan kan het harder en confronterender overkomen en daar hebben scholen weer problemen mee. De Inspectie heeft geen eenduidig publiek en dat maakt het lastig om de inhoud van de rapporten af te stemmen op de taal van de doelgroepen.

Uitdagingen

Een vervolgstap is het beter ontsluiten van gegevens en ervoor zorgen dat gegevens beter opzoekbaar zijn (met behulp van webservices). Wat het informeren van de ouders en leerlingen betreft is dat in de beleving van de Inspectie in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de scholen zelf. Op het niveau van de leerlingen is het niveau van de informatievoorziening wisselend per school. De ontwikkeling (progressie) van leerlingen is bijvoorbeeld een aandachtspunt, waar steeds meer scholen iets aan gaan doen. Scholen moeten dat allemaal willen weten (en meten) en geloven in de waarde van een extern meetnet.

Conclusies

De belangrijkste aanname achter de openbaarmaking van informatie over zwakke basisscholen door de Inspectie is dat deze openbaarheid leidt tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Een andere aanname is dat de openbaarmaking van de kwaliteitsinformatie over scholen de (informatie)positie van ouders versterkt. Vooralsnog is niet systematisch onderzocht in

hoeverre bovengenoemde aannamen in de praktijk ook opgaan³. De kansen van actieve openbaarheid van de internetlijst van zwakke scholen is dat deze transparantie bestuurders kan stimuleren om zaken op te pakken en om de informatievoorziening op orde te hebben. Tot de risico's behoren onder meer reputatieschade van scholen (wat tot minder inschrijvingen van leerlingen kan leiden), strategisch gedrag en het interpreteren van de cijfers met een eenzijdige blik. De uitgangsposities van scholen kunnen immers verschillend zijn. Om die reden zijn resultaten niet altijd rechtstreeks te koppelen aan inspanningen van basisscholen. Een onbedoeld neveneffect van openbaarheid kan zijn dat andere partijen (bijvoorbeeld politici) met de cijfers aan de haal gaan om issues waar zij verantwoordelijk voor zijn te agenderen. Dat brengt kansen en risico's met zich mee. Een dilemma betreft de timing van openbaarheid, waarbij de wens om snel te signaleren moet worden afgewogen tegenover de noodzaak van zorgvuldigheid. Een ander dilemma heeft te maken met de toegankelijkheid van gegevens. De rapporten van de Inspectie bedienen namelijk verschillende doelgroepen, namelijk vakgenoten en ouders. Het communiceren met deze doelgroepen vereist het vinden van een balans tussen professional vakjargon en toegankelijke taal. De opzoekbaarheid van gegevens is eveneens een noodzakelijk onderdeel van toegankelijkheid.

³ Ook andere toezichthouders hebben doorgaans zeer weinig zicht op de effecten van openbaarheid (Meijer en Homburg, 2008).

5 SYNTHESE VAN EMPIRISCHE BEVINDINGEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen integraal belicht. Daarbij wordt eerst aandacht besteed aan aannames die aan actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein ten grondslag liggen (de beleidstheorieën). Hier worden ook enkele kritische kanttekeningen bij geplaatst. Daarna wordt aandacht besteed aan de kansen en risico's van actieve openbaarheid op het onderwijsdomein die de respondenten in dit onderzoek hebben waargenomen, evenals de neveneffecten die daarbij kunnen optreden. Daarna wordt aandacht besteed aan de randvoorwaarden, dilemma's en uitdagingen op het terrein van actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein.

5.2 BELEIDSTHEORIEËN ACTIEVE OPENBAARHEID

De doelstellingen van actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein kunnen niet los worden gezien van veronderstellingen over de (vermeende) effecten van actieve openbaarheid. De aannames over de beoogde effecten blijken in de praktijk te variëren.

Eerste beoogd effect: verbetering kwaliteit van het onderwijs

De belangrijkste aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het interne deel van de MBO-benchmark stelt bijvoorbeeld onderwijsinstellingen in staat om van elkaar te leren, kennis te nemen van 'best practices' bij andere instellingen en om processen in het onderwijs te verbeteren.

Tweede beoogd effect: meer transparantie

De tweede aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot meer transparantie. De transparantie die met de MBO-benchmark wordt beoogd heeft in de praktijk met name een interne component, namelijk meer transparantie tussen onderwijsinstellingen binnen de sector. De externe transparantie in de vorm van verantwoording aan de maatschappij komt bij deze benchmark vooralsnog onvoldoende uit de verf

Derde beoogd effect: stimulans voor innovaties in de (onderwijs)markt

De derde aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein een stimulans voor de markt is om zelf nieuwe informatieproducten en diensten te ontwikkelen. Op deze wijze kunnen innovaties in het onderwijsdomein worden gerealiseerd. Aan deze aanname kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen, bijvoorbeeld het idee dat de markt het beter kan, maar ook de opvatting dat de compacte overheid niet alles zelf kan of moet willen doen.

Vierde beoogd effect: invloed op betrokkenheid en keuzegedrag stakeholders

De vierde aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot een activering van de stakeholders (ouders en leerlingen bijvoorbeeld). Dit kan onder meer tot uitdrukking komen in meer betrokkenheid van de ouders bij school, met scholen het gesprek aangaan of openbare gegevens die een rol gaan spelen bij het keuzegedrag van ouders en

leerlingen ('voting by feet'). Het mobiliseren van stakeholders kan weer een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs. Om die reden kan deze aanname ook als een onderdeel van de eerste aanname worden gezien.

Vijfde beoogd effect: vermindering van verticaal toezicht

De vijfde aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot een vermindering van (verticaal) departementaal toezicht (bijvoorbeeld door de Inspectie).

5.3 KRITISCHE KANTTEKENINGEN ACTIEVE OPENBAARHEID

Aannames actieve openbaarheid zijn niet getoetst

De belangrijkste kanttekening is dat de aannames uit de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein vooralsnog niet zijn getoetst en de daadwerkelijke effecten van actieve openbaarheid evenmin zijn onderzocht. Dat geldt voor alle cases. Ook in deze studie staan de *beoogde* effecten van actieve openbaarheid op het onderwijsdomein centraal en niet de *daadwerkelijke* effecten.

Externe transparantie benchmark is zeer beperkt

Wat betreft de MBO-benchmark is een zeer beperkte set van gegevens openbaar. Bovendien bevat het openbare deel van de benchmark voornamelijk gegevens op brancheniveau in plaats van op instellingsniveau. Daar komt bij dat de benchmark vooralsnog primair is gericht op financiële prestaties, in plaats van onderwijsprestaties. De 'wens' uit deze sector om met de benchmark horizontaal verantwoording af te leggen en sectortransparantie te realiseren kan dus met de huidige benchmark niet worden waargemaakt. De benchmark heeft in de beleving van de respondenten overigens wel een effect op de interne transparantie tussen instellingen onderling.

Toegankelijkheid van gegevens

Kritische kanttekeningen die respondenten bij de gegevens van DUO hebben geplaatst zijn de ontoegankelijkheid van sommige data. Bij DUO wordt overigens gewerkt aan een nieuwe website.

Gebruik van gegevens

Daarnaast hebben respondenten de perceptie dat onderwijsinstellingen de gegevens van DUO relatief weinig raadplegen. De cijfers voorzien in ieder geval wel aantoonbaar in behoeften van onderzoekers. Ook bij het gebruik van de internetgegevens van de Inspectie door ouders ('doorwerking') kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De gebruikers vormen namelijk geen representatieve afspiegeling van de doelgroepen waar de Inspectie zich op richt.

Geregisseerde transparantie

In praktijk heeft de horizontale verantwoording die instellingen beogen doorgaans het karakter van 'geregisseerde transparantie', waarbij de onderwijsinstellingen nadrukkelijk zelf bepalen welke informatie in welke vorm al dan niet openbaar wordt gemaakt. Een indicatie daarvan is de interne steun van onderwijsinstellingen voor initiatieven als de MBO-benchmark en Vensters voor Verantwoording, omdat ze daarin regie hebben op het openbaarmakingsproces, terwijl openbaarheid die andere organisaties nastreven (Inspectie, politici, media en uitgevers) en waar de onderwijsinstellingen nauwelijks regie op hebben, doorgaans op meer weerstand van onderwijsinstellingen stuit.

5.4 KANSSEN EN RISICO'S VAN ACTIEVE OPENBAARHEID

Kansen

Actieve openbaarheid van onderwijsgegevens brengt verschillende kansen met zich mee:

- Actieve openbaarheid kan voor scholen en bestuurders een prikkel zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.
- Actieve openbaarheid kan een proactieve manier zijn om andere partijen (bijvoorbeeld de media) de wind uit de zeilen te nemen.
- Actieve openbaarheid kan een bijdrage leveren aan het mobiliseren en activeren van stakeholders, waaronder ouders en leerlingen.
- Actieve openbaarheid biedt mogelijkheden ten aanzien van profilering: onderwijsinstellingen kunnen laten zien wat ze doen.
- Actieve openbaarheid kan meer interne transparantie tot gevolg hebben (benchmarking).
- Actieve openbaarheid kan processen van standaardisatie in gang zetten.
- Actieve openbaarheid kan een stimulans zijn voor de markt of andere partijen om nieuwe toepassingen of producten te gaan ontwikkelen.

Risico's

Aan de andere kant brengt actieve openbaarheid van onderwijsgegevens ook verschillende risico's met zich mee:

- Actieve openbaarheid kan ongenueanceerde ranglijsten tot gevolg hebben met een eenzijdige focus op winnaars en verliezers. Door een eenzijdige focus op cijfers kan het genuanceerde verhaal achter de cijfers verloren gaan. Prestaties van scholen houden namelijk niet alleen verband met inspanningen die worden geleverd, maar ook met contextuele factoren. Voor een school met veel achterstandsleerlingen is het bijvoorbeeld moeilijker om goede schoolprestaties te leveren, dan een school met veel excellente leerlingen.
- Actieve openbaarheid kan het risico met zich meebrengen dat openbaarheid wordt bestraft met afrekenmechanismen.
- Actieve openbaarheid kan reputatieschade voor onderwijsinstellingen tot gevolg hebben, als blijkt dat hun prestaties beneden de maat zijn. Dat kan consequenties hebben voor nieuwe inschrijvingen van leerlingen.
- Actieve openbaarheid kan strategisch gedrag tot gevolg hebben, waarbij het voldoen aan de normen die ten grondslag liggen aan de openbare gegevens belangrijker worden dan andere indicatoren die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs.

5.5 NEVENEFFECTEN ACTIEVE OPENBAARHEID

Actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein kan ook neveneffecten hebben, die in de beleidstheorieën niet zijn voorzien.

Meer transparantie binnen scholen

Een neveneffect van actieve openbaarheid is dat niet alleen de externe transparantie, maar ook de interne transparantie kan worden verhoogd. Openbare inspectierapporten en benchmarks verschaffen namelijk niet alleen de buitenwereld, maar ook docenten en andere medewerkers van scholen inzicht in de prestaties van hun school en in vergelijking met andere scholen.

Agendering van issues door lokale bestuurders en politici

Met openbare onderwijsgegevens kan een brede kring van mensen worden bereikt, bijvoorbeeld lokale bestuurders en wethouders. Ook zij kunnen openbare onderwijsgegevens gebruiken om zaken te agenderen op de beleidsdomeinen waar zij verantwoordelijk voor zijn. Schooluitval is bijvoorbeeld namelijk niet alleen een onderwijsprobleem, maar kan ook bredere maatschappelijke implicaties hebben (aanspraken op uitkeringen, criminaliteit etc.). In Amsterdam is gebleken dat de 'openbaarheidsagenda' van wethouders en scholen uiteen kunnen lopen.

Derden gebruiken de gegevens voor eigen politieke of commerciële doeleinden

Het openbaar maken van gegevens kan tot gevolg hebben dat derden rankings gaan maken of iets anders met de gegevens gaan doen. Dat kan bedoelde en onbedoelde effecten tot gevolg hebben. Tot de bedoelde effecten behoren het stimuleren van innovaties. In de digitale agenda van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is het stimuleren van innovaties een belangrijke drijfveer om te pleiten voor meer open overheidsdata (Ministerie van EL&I, 2011). Tot de onbedoelde effecten behoren de 'ongenuanceerde ranglijstjes' met winnaars en verliezers die de media publiceren.

Druk om informatievoorziening op orde te krijgen of te houden

Actieve openbaarheid van gegevens zorgt voor een extra stimulans bij onderwijsinstellingen om de informatievoorziening op orde te krijgen of te houden. Dit leidt tot een toename van de kwaliteit van onderwijsgegevens.

Mobiliteit van docenten

Actieve openbaarheid kan ertoe leiden dat docenten van scholen met zorgwekkende prestaties op zoek gaan naar scholen die goed scoren om daar les te gaan geven. Deze mobiliteit is een kans voor docenten, maar kan negatief uitpakken voor een school met een minder goede reputatie. Voor deze scholen kan het lastiger worden om goede docenten te behouden of aan te trekken. De Inspectie heeft overigens geen aanwijzingen dat dit op verontrustende schaal gebeurt.

5.6 RANDVOORWAARDEN ACTIEVE OPENBAARHEID

Op basis van de inzichten die in deze studie zijn vergaard komt het beeld naar voren dat bij actieve openbaarmaking van overheidsgegevens rekening dient te worden gehouden met enkele randvoorwaarden.

Kwaliteit

De kwaliteit van gegevens die actief openbaar worden gemaakt (met name actualiteit en betrouwbaarheid) is van groot belang. Over het algemeen is de kwaliteit van de data van de Nederlandse overheid hoog (Ministerie van BZK, 2011:60). Wat betreft de kwaliteit van onderwijsdata kan worden geconstateerd dat de respondenten in dit onderzoek de kwaliteit van de gegevens die openbaar worden gemaakt niet ter discussie hebben gesteld.

Gedeelde data

De betrouwbaarheid van gegevens is niet louter een objectief fenomeen, maar wordt ook in hoge mate bepaalde door de perceptie van de betrokken partijen. Een belangrijke vraag daarbij is of de betrokkenen zich 'herkennen' in de gegevens die openbaar worden gemaakt. In dat kader is het van groot belang dat bijvoorbeeld het benoemen van indicatoren om prestaties te meten een

gedeeld proces is, waarbij de betrokkenen inspraak hebben, sprake is van wederhoor en een zekere mate van consensus bestaat over de definities die worden gehanteerd (standaardisatie). Gedeelde data verkleinen de kans op (strategische) discussies over betrouwbaarheid.

Privacy

De cijfers die actief openbaar worden gemaakt mogen niet herleidbaar zijn tot individuen, bijvoorbeeld docenten of leerlingen. De respondenten zijn zich hier goed van bewust. "Leerlingen hebben recht op privacy" (interview). In dat kader dient ook gewezen te worden op het vraagstuk van informatiebeveiliging.

Toegankelijkheid

Een belangrijk aandachtspunt is de ontsluiting van de gegevens die openbaar worden gemaakt. Toegankelijkheid betreft de ordening, presentatie en duiding van de gegevens die worden gepubliceerd. Deze toegankelijkheid is belangrijk om 'information overload' te voorkomen. Information overload verlaagt de vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van data (Ministerie van BZK, 2011:64). Dat kan en mag niet de bedoeling zijn van actieve openbaarheid van overheidsinformatie.

5.7 DILEMMA'S ACTIEVE OPENBAARHEID

Op basis van de inzichten die in het onderzoek zijn vergaard zijn eveneens enkele dilemma's getraceerd.

Een dilemma bij de MBO-benchmark is het vinden van een balans tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid van de gegevens die de benchmark genereert. In het licht van de uitgesproken ambitie om van elkaar te leren, is een zekere mate van vertrouwelijkheid wenselijk, zodat de medewerkers van onderwijsinstellingen niet worden belemmerd om zich kwetsbaar en open naar elkaar toe op te stellen. Dat vereist een veilige en besloten leeromgeving waarbij openheid niet wordt 'afgestraft' met negatieve publiciteit. In het licht van de uitgesproken ambitie om de benchmark ook te laten fungeren als instrument om horizontale verantwoording af te leggen, is echter meer openbaarheid vereist dan momenteel wordt betracht. De gegevens die momenteel openbaar worden gemaakt met de benchmark zijn zo gering, algemeen en eenzijdig gericht op financiële indicatoren dat gerust gesteld kan worden dat horizontale verantwoording met dit instrument nog niet goed uit de verf komt. Bovendien moet hardop de vraag worden gesteld of een benchmark wel het geschikte instrument is om horizontale verantwoording af te leggen.

Een dilemma voor de Inspectie van het Onderwijs is het vinden van het juiste moment om gegevens openbaar te maken ('timing'). Vanuit signalerend oogpunt is het wenselijk om negatieve signalen snel openbaar te maken, zodat onderwijsinstellingen meteen een prikkel ervaren om zaken te verbeteren. Dat is in het belang van de leerlingen. Aan de andere kant wil de Inspectie voorkomen dat scholen onterecht een (te) kritisch oordeel krijgen, omdat imagoschade grote gevolgen kan hebben voor scholen (bijvoorbeeld dalende inschrijvingen). Om die reden betracht de Inspectie zorgvuldigheid alvorens gegevens openbaar te maken en dat kost uiteraard tijd.

Een ander dilemma betreft de leesbaarheid van rapporten die de Inspectie publiceert. De Inspectierapporten zijn gericht op verschillende (potentiële) doelgroepen, variërend van

professionals en ouders. In het discours met professionals speelt vakjargon een belangrijke rol, maar voor ouders van leerlingen is dat discours moeilijker te volgen. Het is dus niet eenvoudig om de inhoudelijke boodschap van Inspectierapporten af te stemmen op de verschillende behoeften van de doelgroepen.

5.8 UITDAGINGEN ACTIEVE OPENBAARHEID

Bij de drie bestudeerde initiatieven kunnen verschillende uitdagingen worden benoemd.

In het licht van de ambitie om de MBO-benchmark mede te laten fungeren als instrument om horizontale verantwoording af te leggen, is de grootste uitdaging om de externe transparantie te verhogen. Dat vereist een actievere openbaarheid.

In het licht van de ambitie om de 'markt' te bedienen met onderwijsgegevens is de grootste uitdaging om de vindbaarheid en toegankelijkheid van onderwijsdata te verbeteren. Momenteel wordt deze uitdaging bij DUO ter hand genomen bij de ontwikkeling een nieuwe website. Een andere uitdaging is om de markt te stimuleren om nieuwe informatieproducten te ontwikkelen.

Een uitdaging met betrekking tot de Inspectie is het verbeteren van de ontsluiting van gegevens en ervoor te zorgen dat de cijfers beter opzoekbaar zijn (met behulp van webservices). Dit kan het gebruik ('doorwerking') van de openbare data stimuleren.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan de conclusies (paragraaf 6.2) en enkele praktijkgerichte aanbevelingen (paragraaf 6.3).

6.2 CONCLUSIES

Vraagstelling

Het thema actieve openbaarheid van overheidsgegevens is de laatste jaren steeds meer in de belangstelling komen te staan. Aan actieve openbaarheid kunnen zeer uiteenlopende push- en pullfactoren ten grondslag liggen. Daarnaast brengt actieve openbaarheid van overheidsdata verschillende kansen en risico's met zich mee. Tegen die achtergrond heeft de directie Kennis van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan het Center for Public Innovation gevraagd om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *wat zijn de beoogde effecten van het actief openbaar maken van gegevens in het onderwijsdomein?*

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- *Wat moet worden verstaan onder het actief openbaar maken van gegevens in het onderwijsdomein? Welke gegevens en gebruikers kunnen worden onderscheiden?*
- *Welke aannames liggen aan actieve openbaarmaking ten grondslag (beleidstheorie)?*
- *Vanuit welke invalshoeken kan dit thema worden belicht?*
- *Welke (potentiële) kansen, risico's en onbedoelde effecten zijn te identificeren?*
- *Hoe verhouden deze inzichten zich tot (enkele concrete cases in) de praktijk?*
- *Welke uitdagingen en dilemma's kunnen met betrekking tot bovengenoemd thema worden afgeleid als gevolg van de confrontatie tussen theorie en praktijk?*
- *Welke aanbevelingen kunnen worden opgesteld op basis van de verkregen theoretische en empirische inzichten?*

Afbakening onderzoek

Het startpunt van dit onderzoek is het thema *actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein*. Dit betreft gegevens die zijn of kunnen worden gerelateerd aan onderwijsprestaties en die gebruikt (kunnen) worden door onderwijsinstellingen, onderzoeksbureaus en/of marktpartijen. Daarnaast staan in deze studie de *beoogde effecten van actieve openbaarheid op het onderwijsdomein* centraal. Het beschrijven en analyseren van de beoogde effecten vereist een reconstructie van de beleidstheorieën die aan concrete initiatieven op het onderwijsdomein ten grondslag liggen.

Perspectieven

Het thema openbaarheid van gegevens in het onderwijsdomein kan vanuit verschillende perspectieven worden belicht. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de rationale, maatschappelijke, technische, informatiekundige, politiek-bestuurlijke, culturele, strategische,

organisatorische, juridische en de economische invalshoek. Achter iedere invalshoek schuilt een complexe werkelijkheid. Dit onderzoek is beperkt tot de volgende aannames:

- De onderwijskundige aanname dat actieve openbaarheid een bijdrage levert aan de kwaliteit van het onderwijs;
- De politiek-bestuurlijke aanname dat actieve openbaarheid een bijdrage levert aan horizontale verantwoording;
- De economische aanname dat actieve openbaarheid een bijdrage levert aan de ontwikkeling van innovatieve diensten en producten door derden (bijvoorbeeld marktpartijen);
- De strategische aanname dat actieve openbaarheid een bedreiging kan zijn voor onderwijsinstellingen en daarom strategisch gedrag kan uitlokken;
- De aanname dat actieve openbaarheid ook onbedoelde effecten (positief of negatief) tot gevolg kan hebben.

Beleidstheorieën actieve openbaarheid

De doelstellingen van actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein kunnen niet los worden gezien van veronderstellingen over de (vermeende) effecten van actieve openbaarheid. De aannamen over de beoogde effecten blijken in de praktijk te variëren. De belangrijkste aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De tweede aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot meer transparantie. De derde aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein een stimulans is voor de markt om zelf nieuwe informatieproducten en diensten te ontwikkelen. De vierde aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot een activering van de stakeholders (ouders en leerlingen bijvoorbeeld). De vijfde aanname is dat actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein leidt tot een vermindering van (verticaal) departementaal toezicht (bijvoorbeeld door de Inspectie).

Kansen en risico's actieve openbaarheid

Actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein brengt verschillende kansen en risico's met zich mee.

Wat betreft de kansen kan actieve openbaarheid voor scholen en bestuurders een prikkel zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, een proactieve manier zijn om andere partijen de wind uit de zeilen te nemen, een bijdrage leveren aan het mobiliseren en activeren van stakeholders (waaronder ouders en leerlingen) kansen bieden op het terrein van profilering door scholen, de interne transparantie verhogen, processen van standaardisatie in gang zetten en voor de markt of andere partijen een stimulans zijn om nieuwe toepassingen of producten te gaan ontwikkelen.

Daar staan de risico's tegenover dat actieve openbaarheid ongenueanceerde ranglijstjes tot gevolg kan hebben, de focus eenzijdig op cijfers kan komen te liggen, dat openbaarheid wordt bestraft met afrekenmechanismen, dat scholen reputatieschade ondervinden wat kan leiden tot minder inschrijvingen en dat openbaarheid leidt tot strategisch gedrag.

Neveneffecten van actieve openbaarheid

Actieve openbaarheid van gegevens op het onderwijsdomein kan ook neveneffecten tot gevolg hebben, die in de beleidstheorieën niet zijn voorzien. Het eerste neveneffect dat niet alleen de

externe, maar ook de interne transparantie van onderwijsinstellingen verhoogd kan worden. Het tweede neveneffect is dat openbare data ook bestuurders en politici kunnen bereiken die de gegevens kunnen gebruiken om issues te agenderen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de agenda's van politici en onderwijsinstellingen verschillend kunnen zijn. Het derde neveneffect is dat derden ranglijsten gaan maken of iets anders met de gegevens gaan doen (bijvoorbeeld innovatieve producten en diensten ontwikkelen). Het vierde neveneffect is dat actieve openbaarheid voor onderwijsinstellingen een prikkel is om de informatievoorziening op orde te krijgen of te houden. Ten slotte kan actieve openbaarheid leiden tot meer mobiliteit onder docenten. Met alle kansen en risico's van dien. Scholen die goed scoren zijn aantrekkelijk voor docenten, maar scholen die minder goed scoren zijn dat mogelijk niet.

Dilemma's actieve openbaarheid

Een dilemma bij de MBO-benchmark is het vinden van een balans tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid van de gegevens die de benchmark genereert. In het licht van de uitgesproken ambitie om van elkaar te leren, is een zekere mate van vertrouwelijkheid wenselijk, zodat de medewerkers van onderwijsinstellingen niet worden belemmerd om zich kwetsbaar en open naar elkaar toe op te stellen. In het licht van de uitgesproken ambitie om de benchmark ook te laten fungeren als instrument om horizontale verantwoording af te leggen, is echter meer openbaarheid vereist dan momenteel wordt betracht. De gegevens die momenteel openbaar worden gemaakt met de benchmark zijn zo gering, algemeen en eenzijdig gericht op financiële indicatoren dat gerust gesteld kan worden dat horizontale verantwoording met dit instrument nog niet goed uit de verf komt.

Een dilemma voor de Inspectie van het Onderwijs is het vinden van het juiste moment om gegevens openbaar te maken ('timing'). Vanuit signalerend oogpunt is het wenselijk om negatieve signalen snel openbaar te maken, zodat onderwijsinstellingen meteen een prikkel ervaren om zaken te verbeteren. Dat is in het belang van de leerlingen. Aan de andere kant wil de Inspectie voorkomen dat scholen onterecht een (te) kritisch oordeel krijgen, omdat imagoschade grote gevolgen kan hebben voor scholen (bijvoorbeeld dalende inschrijvingen). Om die reden betracht de Inspectie zorgvuldigheid alvorens gegevens openbaar te maken en dat kost uiteraard tijd. Een ander dilemma betreft de leesbaarheid van rapporten die de Inspectie publiceert. De Inspectierapporten zijn gericht op verschillende (potentiële) doelgroepen, variërend van professionals en ouders. In het discours met professionals speelt vakjargon een belangrijke rol, maar voor ouders van leerlingen is dat discours moeilijker te volgen. Het is dus niet eenvoudig om de inhoudelijke boodschap van Inspectierapporten af te stemmen op de verschillende behoeften van de doelgroepen.

Uitdagingen actieve openbaarheid

In het licht van de ambitie om de MBO-benchmark mede te laten fungeren als instrument om horizontale verantwoording af te leggen, is de grootste uitdaging om de externe transparantie te verhogen. Dat vereist een actievere openbaarheid.

In het licht van de ambitie om de 'markt' te bedienen met onderwijsgegevens is de grootste uitdaging om de vindbaarheid en toegankelijkheid van onderwijsdata te verbeteren. Momenteel wordt deze uitdaging bij DUO ter hand genomen bij de ontwikkeling een nieuwe website. Een andere uitdaging is om de markt te stimuleren om nieuwe informatieproducten te ontwikkelen.

Een uitdaging met betrekking tot de Inspectie is het verbeteren van de ontsluiting van gegevens en ervoor te zorgen dat de cijfers beter opzoekbaar zijn (met behulp van webservices). Dit kan het gebruik ('doorwerking') van de openbare data stimuleren.

6.3 AANBEVELINGEN

Op basis van de verkregen empirische inzichten kunnen enkele praktijkgerichte aanbevelingen worden gedaan.

Onderzoek naar daadwerkelijke effecten van openbaarheid

In deze studie stonden de *beoogde* effecten van actieve openbaarheid van gegevens in het onderwijsdomein centraal. De *daadwerkelijke* effecten van actieve openbaarheid in de praktijk zijn echter nog niet systematisch onderzocht. Dat geldt overigens niet alleen voor het onderwijsdomein, maar ook voor de effecten van open overheid op andere domeinen (Ministerie van BZK, 2011). De aanbeveling is daarom om systematisch onderzoek te doen naar de effecten van actieve openbaarheid. Een dergelijk onderzoek is idealiter gericht op verschillende beleidsdomeinen, omdat de effecten per domein immers verschillend kunnen zijn. Bij het onderzoeken van de daadwerkelijke effecten op het onderwijsdomein is het eveneens van groot belang om de verschillende doelgroepen van onderwijs in beschouwing te nemen. Bij dit onderzoek stonden bijvoorbeeld de beoogde effecten op onderwijsinstellingen centraal, maar het is ook van groot belang om de daadwerkelijke effecten van openbaarheid op ouders, studenten en leerlingen, maar ook de politiek mee te nemen.

Naming en faming

Openbaarheid biedt kansen om goede prestaties onder de aandacht van de buitenwereld te brengen ('internet als erepodium'), maar ook het risico dat minder goede prestaties voor het voetlicht worden gebracht ('internet als schandpaal'). Een risico is dat de nadruk komt te liggen op het openbaar maken van gegevens van organisaties die niet aan bepaalde regels of normen voldoen ('naming and shaming') in plaats van organisaties die hun zaken wel goed op orde hebben. Om die reden kan worden gepleit voor 'naming and faming', waarbij dus ook goede prestaties op een positieve manier worden belicht. Een voorbeeld is DCMR Milieudienst Rijnmond die het internet gebruikt om een pluim uit te delen aan tankstations die de milieuregelgeving naleven. Deze bedrijven ontvangen een 'milieucompliment' en worden eervol vermeld op de website. De milieudienst hoopt dat deze voorbeeldbedrijven de achterblijvers stimuleren om regelgeving beter na te leven (Zie Meijer en Homburg, 2008). Een lijst van zeer zwakke scholen zou dus heel goed aangevuld kunnen worden met een lijst met excellente scholen, zodat scholen niet alleen het risico lopen om op een 'zwarte lijst' terecht te komen, maar ook de kans krijgen om zich positief als excellente school te profileren. Dat biedt een wenkend perspectief en belooft ambitie.

Reële verwachtingen van de markt

De verwachtingen richting de markt moeten niet te hoog gespannen zijn. Naast kansen zijn er zeker ook risico's op dat vlak. Een risico is bijvoorbeeld dat marktpartijen 'openbare informatie' gaan vermarkten tot 'gesloten' informatieproducten en op specifieke domeinen een monopolie opbouwen. Daarnaast is de onderwijsmarkt in Nederland relatief klein (zie Baars e.a. 2011).

Bouwen aan vertrouwen

Openheid en transparantie staan op gespannen voet met de doorgaans risicomijdende overheidscultuur. Om die reden is het niet verwonderlijk dat overheden in het algemeen onvoldoende informatie toegankelijk en openbaar maken (Klingenberg, 2011). Uit de interviews blijkt wel dat de partijen in het onderwijsveld hun schroom aan het overwinnen zijn om meer gegevens openbaar te maken. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat sprake is van een stimulerende en constructieve leeromgeving. Dat vereist dat men zich kwetsbaar naar elkaar en naar de buitenwereld durft op te stellen en dat men het vertrouwen in elkaar niet schaadt.

LITERATUUR

Adviescommissie ICT en Overheid (2001) *De noodzaak van institutionele innovatie Burger en overheid in de informatiesamenleving*, Den Haag (commissie Docters van Leeuwen).

Baars, G., V. Bekkers, D. de Kool & P. Siep (2011) *De ICT-ondersteuningsfunctie van Kennisnet voor het PO, VO en MBO*, Center for Public Innovation: Rotterdam.

Bekkers, e.a. (2007) *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Ashgate: Hampshire.

Chapman, R.A. & M. Hunt (eds.) (2006) *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate: Aldershot.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag (commissie Wallage).

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

Esselbrugge, M. (2003) *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*, Eburon: Delft (proefschrift).

Europese Commissie (2009) *Hergebruik van overheidsinformatie: evaluatie van richtlijn 2003/98/EG*, Brussel.

Europese Commissie (2010) *Een digitale agenda voor Europa*, Brussel.

Europese Parlement en de Raad (2003) *Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie*, Brussel (richtlijn 2003/98/EG).

Healy, S. (2006) "Freedom of Information and its Impact on Archives" in: Chapman, R.A. & M. Hunt (eds.) (2006) *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate: Aldershot, pp. 111-123.

Inspectie van het Onderwijs (2009) *Toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen: zo werkt het*, Utrecht.

Inspectie van het Onderwijs (2010) *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006-2010*, Utrecht.

- Inspectie van het Onderwijs (2011) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht.
- James, S. (2006) "The Potential Benefits of Freedom of Information" in: Chapman, R.A. & M. Hunt (eds.) (2006) *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate: Aldershot, pp. 17-32.
- Klingenberg, A.M. (2011) *Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke normen voor elektronische overheidscommunicatie*, 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 (2008) *Monitoring in kaart: een studie naar de doorwerking van op GIS gebaseerde beleidsinformatie in het leerproces van organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van beleid*, Center for Public Innovation: Rotterdam.
- Kool, D. de (2010) *Eigendom van informatie in de onderwijsketen: naar een informatiebeleid 2.0*, Center for Public Innovation: Rotterdam.
- Lathrop, D. & L.R.T. Ruma (eds.) (2010) *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media: Beijing et al.
- MBO Raad (2009) *Benchmark MBO 2008*, Woerden.
- MBO Raad (2010) *Vierde benchmark middelbaar beroepsonderwijs*, Amsterdam (uitgevoerd door PWC).
- Meijer, A. (2004) *Vreemde ogen dwingen: de betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag.
- Meijer, A. & V. Homburg (2008) *Op weg naar toezicht 2.0*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie: beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie*, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties (2009) *Het nieuwe werken bij het rijk. Van de oude werken De dingen Die Voorbijgaan*, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) *Open Overheid: internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid*, Den Haag (TNO-rapport 35440).
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011) *Digitale Agenda.nl: ICT voor innovatie en economische groei*, Den Haag.

Oudshoorn, W. (2010) "Internet als schandpaal en erepodium" in: *HandHaving*, nummer 2, pp. 18-21.

Parool (2009) "Asscher geeft prestatie scholen vrij", 25 november 2009.

Siep, P. (2007) *Openbaarheid 'van woorden naar daden': een onderzoek naar de bijdrage van verschillende pilotprojecten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de ontwikkeling van een responsieve overheid*, Erasmus Universiteit Rotterdam (scriptie).

Trouw (2009) "Kritiek scholen op Asscher-norm", 28 november 2009.

Tweede Kamer (1999-2000) *Naar een optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie*, 26387, nr. 7 (beleidslijn).

Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. van der (2010) "Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education", OECD Education Working Papers, No. 52, OECD Publishing.

Wuyts, D. (2008) *Actieve openbaarheid in theorie en praktijk*, Die Keure: Brugge.

Websites

<http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Overzicht+zeer+zwakke+scholen.html>.

http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/consultations/cons2010/Results%20of%20the%20online%20consultation%20of%20stakeholders%20final.doc.

BIJLAGE 1 RESPONDENTEN

De heer M.H. Slinger & de heer N. Yilmaz, MBO-Raad, 11 mei 2011

De heer T. Walschots, DUO, 17 mei 2011

Mevrouw S. van Herpen, onderzoeker Risbo, 24 mei 2011

De heer R. Wolff, onderzoeker Risbo, 26 mei 2011

De heer J. de Boom, onderzoeker Risbo, 26 mei 2011

De heer B. Bulder en de heer J. Verkroost, Inspectie van het Onderwijs, 31 mei 2011

De heer K. van den Heuvel, basisschool in Spijkenisse, 27 juni 2011

De heer M. Mommen, crossmediaal uitgever en consultant, 28 juni 2011

De heer R. Tjoa, BVE, 1 juli 2011

De heer V. Bouwers, Scope scholengroep, 4 juli 2011

BIJLAGE 2 VRAGENLIJST RESPONDENTEN

Introductie

Het actief openbaar maken van overheidsinformatie is in de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling komen te staan als gevolg van verschillende 'push' en 'pull' factoren. In dit onderzoek staan de positieve en negatieve effecten van actieve openbaarheid van informatie in het onderwijsdomein centraal. Bij openbaarheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen actief (waarbij initiatief bij de overheid ligt) en passief (waarbij het initiatief bij degene ligt die een verzoek doet tot overheidsinformatie). Tegen die achtergrond wil ik u een aantal vragen stellen.

Thema actieve openbaarheid

Welke associaties roept het actief openbaar maken van overheidsinformatie bij u op? Kunt u deze associaties nader toelichten?

In hoeverre en op welke wijze is het actief openbaar maken van informatie een primair aandachtspunt binnen uw organisatie?

Sinds wanneer is het thema een issue binnen uw organisatie?

Is dit een bewuste keuze geweest?

Welke van de volgende concrete motieven of doelstellingen liggen ten grondslag aan het actief openbaar maken van informatie door uw organisatie:

- Voorzien in behoeften van doelgroepen? (klantgerichtheid, concurrentieoverwegingen, etc.)
- Voorzien in behoeften van de eigen organisatie? (doelmatigheid, doeltreffendheid, etc.)
- Voorzien in de behoeften van derden? (verantwoording, innovaties in 'onderwijsmarkt' stimuleren, etc.)
- Andere overwegingen, namelijk

Is er flankerend beleid opgesteld om dit te ondersteunen?

Welke kansen zijn er in uw beleving verbonden aan het actief openbaar maken van onderwijsgegevens?

Waaruit blijkt dat concreet?

Welke risico's zijn er in uw beleving verbonden aan het actief openbaar maken van onderwijsgegevens?

Waaruit blijkt dat concreet?

Welke kosten/baten zijn er? Zijn deze overwogen?

In hoeverre verschillende kansen en risico's per type onderwijsgegevens? (onderwijsaanbod, -deelname, -resultaten, -personeel en – financiën)

Thema casus

Het initiatief...fungeert als casus in dit onderzoek. Tegen die achtergrond wil ik u een aantal vragen stellen over deze casus.

Wat is de aanleiding van?

Wat zijn de doelstellingen van ...?

Welke alternatieven zijn overwogen?

Wat zijn de (voorlopige) concrete opbrengsten van het initiatief...?

In hoeverre is sprake van neveneffecten of onbedoelde gevolgen (positief of negatief) die vooraf niet waren voorzien?

Wat is de ontwikkeling van deze casus de afgelopen tijd?

Wat zijn de (beoogde) vervolgstappen van?

Thema reflectie

In dit gesprek is het thema actieve openbaarheid van overheidsinformatie in het algemeen en met betrekking tot een concrete casus aan de orde gesteld. Ter afsluiting wil ik u nog enkele reflectieve vragen stellen.

Welke uitdagingen voor de nabije toekomst neemt u waar met betrekking tot het actief openbaar maken van overheidsorganisatie? (Organisatorisch beheer, technische voorzieningen, implicaties voor doorgaans gesloten overheidscultuur, interacties met de buitenwereld, juridische overwegingen, etc.)

Welke dilemma's voor de nabije toekomst neemt u waar met betrekking tot het actief openbaar maken van overheidsorganisatie? (bijvoorbeeld spanningsveld tussen belangen overheidsorganisaties en de klanten/doelgroepen van overheden?)

In hoeverre fungeren ontwikkelingen in het buitenland als inspiratiebron voor uw organisatie?

Zijn er misschien nog aandachtspunten die in het gesprek nog niet aan de orde zijn gesteld en die u nog zou willen meegeven?