

Publieke informatie over scholen

een verkenning



PUBLIEKE INFORMATIE OVER SCHOLEN
EEN VERKENNING

De Vlor – Vlaamse Onderwijsraad – heeft naast de adviesfunctie ook een studiefunctie. De studiefunctie staat in dienst van het advies- en overlegwerk. De Vlor doet dit onder meer aan de hand van probleemverkenningen. Een probleemverkenning wil een bepaald onderwijskundig probleem uitdiepen en er de verschillende dimensies van in kaart te brengen. Een probleemverkenning is een rapport aan de Vlor en bevat geen standpunten die de Vlor als dusdanig binden. Uit een probleemverkenning kan een advies ontstaan maar dat is niet noodzakelijk zo. De posities die de verschillende geledingen innemen, komen pas in de eventuele adviesfase tot uiting.

Dit boek is de neerslag van een probleemverkenning die de Vlaamse Onderwijsraad heeft gehouden tijdens het schooljaar 2007-2008. Ze werd voorbereid door een denkgroep van de Algemene Raad met als leden:

Marcel Davidts (voorzitter), Wies Beckers, Agnes Claeys, Johan David, Eddy De Laet, Annick Denys, Rudy Fransen, Dirk Koppen, Bob Loisen, Lut Maertens, Peter Michielsens, Sven Moens, Victor Pierlet, Koen Stassen, Gaby Tersago/Frank Van Wolvelaer, Lea Van Gijzeghem, Patrick Weyn, Ellen Windey en Geertrui De Ruytter (secretaris)

De volgende deskundigen verleenden hun medewerking aan deze probleemverkenning: Frans De Vijlder, Eric Goubin, Frans Janssens, Geert Kelchtermans, Pieter Lesaffer, Peter Michielsens, Frankie Schram.

Vlaamse Onderwijsraad

Publieke informatie over scholen
Een verkenning

Garant

Antwerpen-Apeldoorn

Verantwoordelijke uitgever

Mia Douterlunge
administrateur-generaal
Vlaamse Onderwijsraad
Kunstlaan 6 bus 6
1210 Brussel

Vlaamse Onderwijsraad
Publieke informatie over scholen
Een verkenning
Antwerpen – Apeldoorn
Garant
2008

186 blz. – 24 cm
D/2008/5779/86
ISBN 978-90-441-2347-0
NUR 840

Omslagontwerp: Koloriet

© Vlaamse Onderwijsraad & Garant-Uitgevers n.v.

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke, voorafgaande en schriftelijke toestemming van de rechthebbende en van de uitgever.

Garant

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen
Koninginnelaan 96, NL-7315 EB Apeldoorn
www.garant-uitgevers.be uitgeverij@garant.be
www.garant-uitgevers.nl info@garant-uitgevers.nl

INHOUD

INLEIDING	7
DEEL I: BIJDRAGEN VAN DESKUNDIGEN	11
• Governance en verantwoording in het onderwijs. Ervaringen uit Nederland <i>Frans De Vijlder</i>	13
• Openbaarheid als verplichting of als kans <i>Frankie Schram</i>	27
• De rol van de media in het openbaar maken van informatie over scholen: 'riooljournalistiek' of maatschappelijk knipperlicht? <i>Pieter Lesaffer</i>	43
• De school een open boek? Een eerste kwalitatieve peiling naar informatiebehoeften en -verwachtingen van ouders en leerlingen over school en onderwijs <i>Koen Stassen en Geertrui De Ruytter</i>	51
• Kip zoekt ei? Schoolcommunicatie op het slappe koord tussen informeringsdrang en informatiebehoeften <i>Eric Goubin</i>	69
• Publieke informatie over scholen: probleem, paradox en Pandora's box <i>Geert Kelchtermans</i>	81
• Scholen op de kaart: effecten en neveneffecten van de publicatie van schoolprestaties in Nederland <i>Frans J.G. Janssens</i>	97
• Kansen en risico's van (actieve) openbaarheid van inspectieverslagen <i>Peter Michielsens</i>	115
DEEL II: PERSPECTIEVEN VOOR HET DEBAT	127
INHOUD	5



INLEIDING

In januari 2007 ging even een schok door het Vlaamse onderwijslandschap. De krant *De Standaard* publiceerde uittreksels uit de doorlichtingsverslagen van de Vlaamse secundaire scholen. Doorlichtingsverslagen mochten dan al altijd ‘openbaar’ geweest zijn, het gebeurde niet eerder dat de openbaarheid van de verslagen zo scherp in de aandacht kwam. De overheid had tot dan geen actieve openbaarheid nagestreefd. Het maatschappelijk debat over het publiek maken van informatie over de kwaliteit van scholen kreeg zo een nieuwe impuls.

Openbaarheid ‘in dienst’ van een onderbouwde schoolkeuze?

De reacties in de media toonden dat zowat alle partijen (overheid, scholen, leraren, onderwijskoepels ...) erkennen dat ouders en leerlingen recht hebben op objectieve informatie over scholen. Velen delen de overtuiging dat er ook *informatiebehoeften en -verwachtingen* bestaan bij onderwijsgebruikers (ouders, leerlingen en anderen). Dat ouders en leerlingen deze informatie nodig hebben om een bewuste en adequate schoolkeuze te onderbouwen, is een veelgehoord argument. Er is echter onduidelijkheid over de precieze aard van die behoeften en verwachtingen. Welke informatie willen onderwijsgebruikers precies? Hoe ver gaat die vraag? En speelt die informatie wel een rol in de schoolkeuze?

Meer nog is er onzekerheid over de vraag op welke wijze en binnen welke grenzen publieke informatie over scholen vorm kan krijgen. Welke bronnen komen in aanmerking? Aan welke criteria moet de informatie voldoen (bijv. betrouwbaarheid, objectiviteit, stabiliteit, toegankelijkheid ...)? Hoe en langs welke kanalen kan de informatie het best publiek gemaakt worden en wie heeft hier een rol te spelen? Overheid, inspectie, media, koepelorganisaties, begeleiding, CLB, maatschappelijk middenveld, de scholen zelf?

Openbaarheid als maatschappelijk en juridisch gegeven

De overtuiging leeft dat doorlichtingsverslagen in hun huidige vorm niet geschikt zijn om een schoolkeuze te onderbouwen. Ze dienen een ander doel, hun inhoud stemt niet overeen met wat ouders en leerlingen verwachten, ze zijn niet volledig, hun actualiteitswaarde is problematisch, de structuur en het taalgebruik zijn weinig toegankelijk ... Deze doorlichtingsverslagen zijn als bestuursdocument evenwel onderhevig aan de wetgeving op de openbaarheid van bestuur. Juridisch én feitelijk

zijn ze openbaar en iedere burger kan ze als informatiebron over scholen raadplegen. Dat betekent dat er in deze discussie nog meer aan de orde is dan alleen maar de vraag naar een onderbouwde studiekeuze.

De dag na de publicatie van *Het Scholenrapport* in *De Standaard* kondigt minister Vandenbroucke aan dat hij het liefst via internet alle doorlichtingsverslagen ter beschikking zou stellen. Op 28 september 2007 gaat onder grote media-aandacht de site www.doorlichtingsverslagen.be online. Vanaf dat moment komen alle 'nieuwe' verslagen integraal online. De overheid zet hiermee een stap naar 'actieve' openbaarheid van bestuur. Dat gegeven leidt tot nieuwe vragen: is actieve openbaarheid een goede keuze en hoe moet die actieve openbaarheid verder vorm krijgen?

Maar nog veel vragen leven ...

De overtuiging dat er een behoefte is aan onafhankelijke informatie, de juridische afdwingbaarheid van de openbaarheid van bestuursdocumenten, de keuze voor actieve openbaarmaking van de verslagen ... het verhindert niet dat er in de onderwijswereld veel vragen leven over het publiek maken van informatie over scholen. In een persreactie naar aanleiding van *Het Scholenrapport* ging de minister zelf al uitgebreid in op een aantal knelpunten. Informatie die te herleiden is tot concrete individuen kan persoonlijke en zelfs professionele belangen van leraren schenden. Er zijn ook maatschappelijke risico's. De informatie kan de schoolkeuzeprocessen zodanig beïnvloeden dat scholen leerlingen verliezen of net meer leerlingen aantrekken, wat kan leiden tot een toenemende 'dualisering' van scholen. Niet denkbeeldig is het gevaar dat de publicatie van kwaliteitsgerelateerde informatie het kwaliteitsproces of de kwaliteit van de school zelf aantast. Er zou bijvoorbeeld een verenging kunnen plaatsvinden van het schoolbeleid tot de indicatoren die openbaar zijn met een verschraving van het aanbod tot gevolg. Openbaarheid kan scholen aanzetten om aan 'window dressing' te doen en hun bereidheid tot zelfkritiek aantasten. Het kan personeelsleden verlammen in het experimenteren met vernieuwingen waardoor ook hun professionaliteitsbeleving in het gedrang komt.

Stof tot nadenken en een kader voor de probleemverkenning

Binnen de Vlaamse Onderwijsraad besloten de verschillende onderwijspartners om een probleemverkenning op te starten waarin vanuit verschillende invalshoeken een open gesprek kon plaatsvinden over publieke informatie over scholen en over communicatie tussen inrichters en gebruikers van onderwijs.¹ Deze verkenning bleef niet beperkt tot de publicatie van de doorlichtingsverslagen. *Het Scholenrapport* was dan wel de concrete aanleiding, de vraag naar publieke informatie over scholen kent nog tal van andere dimensies.

¹ Bij de uitwerking van de probleemstelling vertrekken we van de context van het leerplichtonderwijs.

Verschillende referentiekaders, die het onderwijs- en schoolbeleid overstijgen, zijn hier aan het werk. Maatschappelijke opinies en overtuigingen over ‘subjectieve keuzevrijheid’ en de plaats van ‘objectieve kennis’ daarin, de digitalisering van de kennis-samenleving, opvattingen over goed bestuur en verantwoording, enz. Dergelijke breed-maatschappelijke tendensen raken direct of indirect aan het onderwijs- en schoolbeleid. De maatschappelijke trend tot grotere transparantie, beter bestuur, het recht op informatie ... vindt een juridische vertaling in de wetgeving over de openbaarheid van bestuur. Dat juridische kader heeft een grote impact op hoe beleids-makers kunnen omgaan met de vraag naar publieke informatie over scholen. In de afdwingbaarheid van de openbaarheidswetgeving spelen de media een belangrijke rol.

Van een andere orde, maar niet minder ingrijpend, is het referentiekader van de ‘schoolkeuze’. Ongeacht de maatschappelijke of juridische eisen tot grotere transparantie, staan scholen voor de vraag hoe ze de (toekomstige) ‘onderwijsgebruiker’ kunnen/moeten informeren om een weloverwogen schoolkeuze mogelijk te maken. Ouders en leerlingen op hun beurt, vragen zich af hoe ze een bepaalde school accuraat en relevant in beeld kunnen krijgen. Het is een verhaal van helder en gericht communiceren en ‘elkaar vinden’.

De vraag naar informatiebehoeften van de onderwijsgebruikers staat niet los van het brede/globale kader van kwaliteitszorg in onderwijs. De informatiebehoeften en -verwachtingen betreffen immers ook (zij het niet uitsluitend) kwaliteitsgerelateerde gegevens. De publicatie van de doorlichtingsverslagen heeft niet alleen het debat aangezwengeld over de informatiebehoeften van het brede publiek, maar heeft ook vragen gelanceerd over de wijze waarop de kwaliteitscyclus in onderwijs (interne en externe kwaliteitszorg) vorm krijgt.

Bijdragen van deskundigen

Hiermee hebben we de contouren geschetst die door de verschillende bijdragen van deskundigen heen aan bod komen. Deze publicatie is het resultaat van een lang proces van kennisverwerving. Een denkgroep onder het voorzitterschap van Marcel Davidts werkte de vraagstelling uit. Die werd voorgelegd aan experts en ervarings-deskundigen die vanuit hun specialisatie een bijdrage formuleerden over één of meer aspecten van de vraagstelling. Zij brengen daarin niet noodzakelijk origineel onderzoek, wel een schriftelijke neerslag van hun inzichten en ervaringen. Tijdens een seminarie op 6 en 7 november 2007 lichtten de deskundigen hun bijdrage toe en werd hierover van gedachten gewisseld met de hele groep. Deze bijdragen zijn integraal terug te vinden in dit boek.

Frans De Vijlder schetst hoe het hedendaagse denken over goed bestuur scholen voor de uitdaging van ‘*meervoudig publieke verantwoording*’ stelt. Hij laat ons kennismaken met enkele Nederlandse pilootprojecten waaruit duidelijk het verband blijkt tussen verantwoording en (interne) kwaliteitszorg.

Frankie Schram geeft toelichting bij de *wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur* en de mate waarin onderwijsgebonden instellingen hierdoor gevat worden.

In het getuigenis van Pieter Lesaffer krijgen we ‘inside’ informatie over *de motieven van een journalist* om een actieve rol te spelen in het publieke maken van informatie over scholen.

Ouders en leerlingen kwamen aan het woord over hun *informatiebehoeften en -verwachtingen* op vlak van onderwijs via focusgroepgesprekken. Medewerkers van het Vlorsecretariaat brengen daarover verslag uit.

Eric Goubin analyseert de *communicatiestructuur van scholen* en reflecteert over hoe scholen kunnen omgaan met het publiek maken van doorlichtingsverslagen.

De *fundamenteel-pedagogische reflectie* van Geert Kelchtermans plaatst vraagtekens bij een aantal basisveronderstellingen die de discussie over publieke informatie over scholen sturen.

Frans Janssens belicht een aantal elementen van de relatie tussen publieke informatie over scholen en kwaliteitszorg in onderwijs en geeft een overzicht van onderzoeksresultaten betreffende de *effecten en neveneffecten van de publicatie van schoolprestaties*.

Peter Michielsens reflecteert over de *kansen en de schaduwzijden van een beleid van (actieve) openbaarheid* met betrekking tot doorlichtingsverslagen.

Perspectieven voor het debat

We sluiten de publicatie af met *Perspectieven voor het debat*. Deze synthesesetext brengt de conclusies van het seminarie samen met de bijdragen van de experts en ervaringsdeskundigen. Deze afsluitende tekst ordent de verschillende referentiekaders die in de discussies over publieke informatie over scholen aan het werk zijn en die bepalen hoe beleidsmakers en scholen ermee kunnen omgaan. De synthesesetext heeft niet de bedoeling adviezen te formuleren of beleidsaanbevelingen te doen, maar kan wel een kader bieden voor toekomstige discussies die ongetwijfeld nog gevoerd zullen worden.

Marcel Davidts
voorzitter van de denkgroep Publieke Informatie over Scholen

**DEEL I:
BIJDRAGEN VAN
DE DESKUNDIGEN**





GOVERNANCE EN VERANTWOORDING IN HET ONDERWIJS ERVARINGEN UIT NEDERLAND

Frans De Vijlder
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

1 Inleiding

In deze bijdrage wordt een overzicht geboden van de ontwikkelingslijnen, context en werking van meervoudige publieke verantwoording in Nederland. De bijdrage is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf zullen we eerst ingaan op de betekenis van de begrippen governance en verantwoording. In paragraaf 3 staan we vervolgens stil bij de ontwikkeling ervan in Nederland in historisch perspectief. In paragraaf 4 behandelen we de hedendaagse discussie en verhoudingen op het gebied van governance en verantwoording in de Nederlandse situatie. Paragraaf 5 benadrukt de samenhang met en invloeden vanuit maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de ‘digitalisering’, op verantwoording en verantwoordingsinformatie. Paragraaf 6 behandelt de ervaringen in een tweetal proefprojecten, een groter project in het primair onderwijs en een beperkter in het voortgezet onderwijs.

2 Wat betekenen governance en horizontale verantwoording?

Good governance is gewoon ‘goed bestuur’. Een in Nederland veelgebruikte definitie van goed bestuur is de volgende (Boers & Van Montfort, 2006). Goed bestuur is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeven van belanghebbenden. Goed bestuur beweegt zich op meerdere, onderling verbonden niveaus.

Verantwoording is het sluitstuk van bestuurlijke verhoudingen. Het maakt de cirkel van bestuurlijke verhoudingen rond. Verantwoording is het uitleggen, het bieden van inzicht aan een relevant forum over daden en tekortkomingen aan een relevant, ‘legitiem’ forum van betrokkenen. Publieke verantwoordingsmechanismen vormen de kern van een democratisch systeem (Bakker en Yesilkagit, 2005). Wie de betrok-

kenen zijn, varieert van de setting waarin de verantwoording plaatsvindt, maar het is altijd een tweezijdige, meer of minder gelijkwaardige relatie. In een huwelijk leggen de beide partners naar elkaar toe verantwoording af. In een opvoedingsrelatie legt het kind aan de ouder verantwoording af zodra het voor zijn eigen daden ook maar enigszins verantwoordelijk gehouden kan worden. Maar als dat het geval is, ontwikkelt zich tegelijkertijd de omgekeerde verantwoordingsrelatie van de ouder naar het kind. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen een leraar en zijn leerlingen. Verantwoording afleggen heeft te maken met verantwoordelijkheden die mensen en organisaties naar elkaar toe hebben. Als zodanig is verantwoording een spel van wederzijds vertrouwen, transparantie en 'checks & balances'. Dat is het geval in private ondernemingen, onder meer in de relatie tussen het bestuur en de aandeelhouders. Het is ook het geval in ondernemingen in de publieke sector, maatschappelijke ondernemingen, die weliswaar geen aandeelhouders kennen, maar wel een netwerk van belanghebbenden ('stakeholders') bij de uitvoering van de hun publieke taak. Van oorsprong heeft de verantwoordingsrelatie eerst en vooral betrekking op controle van de boekhouding ('accounting'): het kunnen overleggen van een controleerbare boekhouding. Tegenwoordig heeft verantwoording een veel bredere betekenis. Naast de controlefunctie spelen draagvlak (legitimiteit van handelen) en het leren op grond van terugkoppeling in de verantwoordingsrelatie een belangrijke rol. We kunnen aan meervoudige publieke verantwoording drie hoofdfuncties onderscheiden:

a Draagvlakfunctie

De instelling ontleent legitimiteit van handelen aan het oordeel van relevante vertegenwoordigers van de samenleving. Door het zichtbaar maken dat er volgens hedendaagse maatstaven professioneel gewerkt wordt – de doelen, werkwijzen en de daarmee bereikte resultaten ('outputs') en maatschappelijke effecten ('outcomes') – wordt dit draagvlak verkregen en bestendigd.

b Leer- en verbeterfunctie

Bij de leer- en verbeterfunctie gaat het om de rol die de verantwoording vervult in het proces van permanent verbeteren in de steeds complexer wordende omgeving. Kenmerkend hiervoor is dat veel taken niet tot de gewenste resultaten leiden als er niet wordt samengewerkt met ketenpartners in de dienstverlening. De signalen uit de brede omgeving, waaronder die van de directe 'klanten', worden door de maatschappelijke onderneming dus opgepakt om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

c Rekenschapsfunctie

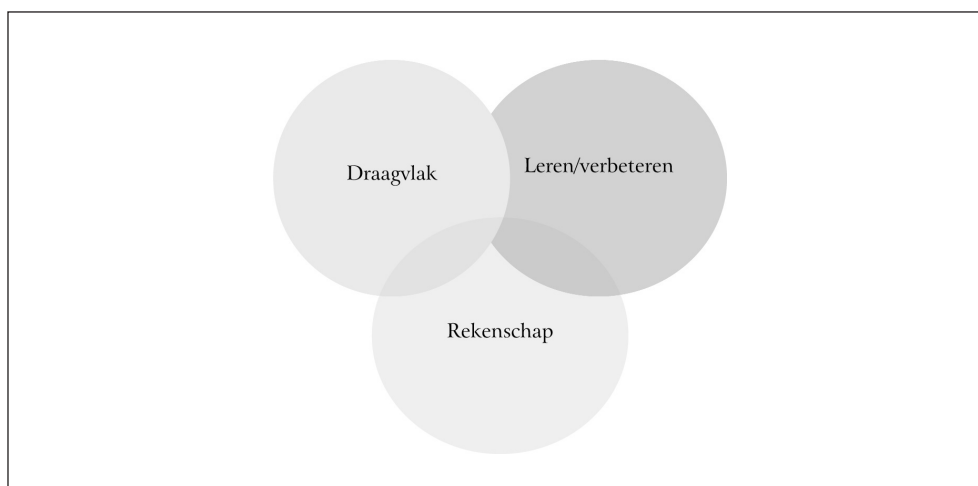
Bij de rekenschapsfunctie gaat het om het afleggen van verantwoording over inzet van middelen, de werkwijzen, de bereikte resultaten en hun beoogde bredere maatschappelijke effecten.

Deze drie functies vormen een organisch geheel. Zonder de draagvlakfunctie en het leren en verbeteren wordt de rekenschapsfunctie een lege huls of een 'koele' vorm van 'afrekenen'. Omgekeerd blijft verantwoording in het kader van 'leren en verbe-

teren' vage praat als je niet zichtbaar kunt maken op welke doelstellingen dat leren en verbeteren gericht is en wat het uiteindelijke resultaat ervan is. En draagvlak kalfst snel af als er geen sprake is van zichtbare resultaten en ontwikkeling in het functioneren. Tegelijkertijd bestaat er ook een zekere spanning tussen de drie. Een al te zware nadruk op één van deze drie zal ten koste gaan van een adequate vervulling van de andere. Bijvoorbeeld: voor leren en verbeteren is een zeker ondernemerschap en een vrijplaats voor het uitproberen en experimenteren nodig, die zich maar slecht verdraagt met een al te zeer op direct zichtbare resultaten gerichte rekenschap. Wanneer al te zwaar wordt ingezet op draagvlak met alles en iedereen, wordt de maatschappelijke onderneming een speelbal in de handen van een niet altijd even koersvaste omgeving. Dat zal de prestaties niet ten goede zal komen, laat staan dat er iets 'geleerd' wordt (De Vijlder, 2005).

Het *horizontale* karakter van de verantwoordingsrelatie heeft betrekking op het soort belanghebbenden tegenover wie deze verantwoording wordt afgelegd, namelijk de belanghebbenden in de directe, relevante omgeving van de maatschappelijke onderneming. Ze worden 'horizontaal' genoemd omdat ze beschouwd worden als aan de onderneming gelijkwaardige medespelers in het maatschappelijke verkeer. De gedachte is dat de onderlinge communicatie over en weer en 'checks & balances' tussen deze maatschappelijke spelers tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten leidt. Deze horizontale belanghebbenden worden tegenover 'verticale' toezicht- en verantwoordingsrelaties geplaatst. Verticaal slaat in de context van deze discussie vrijwel altijd op 'de nationale overheid'. Dit betreft de ministeries en toezichthouders die politiek en qua toezicht verantwoordelijk zijn. Volgens de gangbare definitie is toezicht het nagaan of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Figuur 1: Drie hoofdfuncties van meervoudige publieke verantwoording.



De term ‘*verticaal*’ suggereert een hiërarchische ordening, waarin de nationale overheid in relatietermen ‘boven’ is en de maatschappelijke onderneming ‘onder’ (als een soort principaal-agent relatie). Men kan zich de vraag stellen of het denken in termen van ‘verticaal’ en ‘horizontaal’ zo’n gelukkig taalgebruik is. De term en het concept ‘maatschappelijk ondernemerschap’ vooronderstellen immers een proces van horizontalisering in de bestuurlijke verhoudingen, zoals enkele jaren geleden beredeneerd door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), dat zowel de positie van de (nationale) overheid als van de betreffende ondernemingen raakt en eerder een wederkerigheid in de onderlinge betrekkingen vooronderstelt. In de gebruikte terminologie is er een relatie tussen de vormgeving van de horizontale verantwoording en de verantwoording in het kader van het verticale toezicht. Met onder meer Willke (2001) en Mertens (2006) benadrukken we het polycentrische karakter van de hedendaagse samenleving: er is niet langer sprake van één machtscentrum (veelal de nationale staat), maar van een veelheid aan machtscentra (zie voor een verdere uitwerking ook De Vijlder, 2007).

3 Governance en verantwoording in historisch perspectief

Voor een goed begrip van de ontwikkelingen en verhoudingen in het Nederlandse onderwijs is enige kennis van de voorgeschiedenis van belang. Dat publieke belang wordt onderstreept in de Grondwet. Artikel 23 van de Nederlandse Grondwet stelt dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid is. Wat dan precies het publieke belang is, laat zich toch wat minder gemakkelijk duiden. In Nederland wordt immers een groot deel van het onderwijs verzorgd door privaatrechtelijke organisaties. Deze organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid naar de gemeenschap(pen) waaraan ze hun diensten verlenen. Het is geen Angelsaksische *publicness* waarin de overheid zelf verantwoordelijk is voor de verzorging van het aanbod. We spreken daarom liever over instellingen die een maatschappelijke opdracht of publieke taak vervullen, een opdracht die geformuleerd en bij voortdoring geherformuleerd wordt in het samenspel tussen overheid, gebruikers en vertegenwoordigers van bredere of minder brede maatschappelijke en private belangen in de directe omgeving. Deze meervoudigheid in de maatschappelijke en publieke belangen zien we ook gerepresenteerd in een meervoudigheid aan verantwoordingsrelaties, die er altijd geweest is, maar waarvan de vorm zich steeds heeft aangepast aan de bredere bestuurlijke verhoudingen waarin ze hun plek moesten krijgen. We kunnen uit het voorafgaande afleiden dat de verdeling van verantwoordelijkheden in het onderwijs geen vanzelfsprekende zaak is. De zeggenschap van de nationale staat over het onderwijs moest in het proces van natievorming bevochten worden, in het bijzonder op de kerken. De schoolstrijd met de Pacificatie van 1917 en de erop volgende verzuiling zijn bepalend geweest voor de wijze waarop en de verhoudingen waarin, hoofdzakelijk bijzondere, scholen in Nederland hun maatschappelijke inbedding hebben gekregen. Dat is nimmer een statische toestand geworden en

het debat over de stichting van islamitische scholen is daarvan een wel zeer actueel bewijs. In de schoolstrijd ligt de historische basis voor de publieke verantwoording en het bestuur (de *governance*) van scholen. Binnen de protestants-christelijke kerkorde was de kerkenraad verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het benoemen en ontslaan van de functionarissen en de vertegenwoordiging van de kerk op hoger niveau. De pendant hiervan bij de katholieken is het kerkbestuur of parochiebestuur. Het instellingsbestuur in de klassieke vorm neemt een centrale positie in bij de publieke verantwoording. Het verantwoordt zich ten opzichte van de ‘achterban’, de sociaal-maatschappelijke groepering waarin de instelling haar wortels heeft. In protestants-christelijke kring kreeg de betrokkenheid van en verantwoording aan ouders en gemeenschap gestalte door de keuze voor een vereniging als rechtspersoon voor de school, met de ouders als leden. In katholieke kring werd de voorkeur gegeven aan een stichtingsbestuur voor de school zelf met daarnaast een (externe) oudervereniging. Het klassieke schoolbestuur is tevens de centrale gesprekspartner voor de overheid, voorheen eerst en vooral in de persoon van de inspecteur. Beide modellen waren eigen invullingen van het idee van de school voor de eigen, lokale en religieuze, gemeenschap (De Jager & De Vijlder, 2004).

Het borgen van de belangen van de overheid kreeg in deze bestuurlijke configuratie gestalte in de vorm van grondwettelijke deugdelijkheidseisen en eisen aan het personeel en overige regelgeving, die zich voornamelijk richtten op de input- en procesfactoren in het onderwijs en die overigens een grote vrijheid lieten aan de school wat betreft de inrichting en inhoud van het onderwijs. Het bewaken van die belangen vond plaats door de inspectie. Hoezeer de onderwijsinspectie verbonden is met het borgen van publiek belang, laat zich illustreren door het feit dat dit orgaan even oud is als de eerste nationale onderwijswetgeving. Toch was bij de vorming van de inspecties in het begin van de negentiende eeuw de handhaving niet de grootste zorg: de inspectie moest er vooral voor zorgen dat het onderwijs tot ontwikkeling kwam. In dat kader had de inspectie bovendien een aantal uitvoerende taken (Mertens 2002). In de vorige eeuw bestond de handhavingstaak van de inspectie vooral uit het toezien op de naleving van voorschriften van de overheid. De filosofie hierachter was dat de kwaliteit het beste gewaarborgd was door regelgeving, en dus ook de naleving daarvan, in de randvoorwaardelijke sfeer (input en proces). Met de veranderde maatschappelijke omstandigheden heeft de rol van de inspectie in de laatste decennia een andere invulling gekregen.

De financiële verantwoording was onlosmakelijk vervlochten met de gehele regelsystematiek van personeelstoewijzing, de rechtspositie van het personeel en de declaratie van de met dit personeel gemoeide kosten. Ook de toekenning van middelen voor de aanschaf van inventaris en kapitaalkosten (gebouwen) geschiedde grotendeels op aanvraag vooraf, meestal met een inspectieadvies en declaratie van uitgaven achteraf. Beleidsruimte op financieel gebied was er nauwelijks en dus had de ‘rekening en verantwoording’ vrijwel uitsluitend een financieel-administratieve betekenis. Uiteraard beschikte het bijzonder onderwijs daarnaast over eigen fondsen met bij de rechtspersoon passende verantwoordingslijnen, maar dit betrof geen publiek geld.

Het basisonderwijs en het hoger onderwijs (de klassieke universiteiten wel te verstaan) waren de eerste onderdelen van het onderwijs die nationaal geregeld en publiek gefinancierd werden. Het voortgezet onderwijs volgde later en als laatste kreeg aan het begin van de vorige eeuw het beroepsonderwijs een wettelijke regeling. Het onderwijsbeleid was in die periode hoofdzakelijk *allocatief*, dat wil zeggen vooral gericht op het verdelen van middelen over scholen. In de jaren zestig kreeg het onderwijsbeleid steeds meer *constructieve* trekken, in de zin dat de overheid door middel van een actief sturende onderwijspolitiek maatschappelijke doelen, zoals het bestrijden van sociale ongelijkheid, begon na te streven (Idenburg, 1970). Dit proces van ‘verstatelijking’ van het onderwijs kent zijn hoogtepunt in de jaren zestig en zeventig. Onder meer de toenmalige wet op het voortgezet onderwijs, de ‘Mammoetwet’ (1963; invoering vanaf 1968), waarin het beroepsonderwijs samen met het overige voortgezet onderwijs in één centraal regime wordt gepland en gefinancierd is er een uitdrukking van.

Deze vergaande regulering en centralisatie hebben tot gevolg dat de staat de belangrijke spelbepaler wordt. Het betekent ook dat de stakeholders zich moeten centraliseren om invloed te kunnen blijven uitoefenen op de aard en de inhoud van het onderwijs (De Vijlder, 2004). Het onderwijs wordt een belangrijk instrument in de sociale politiek van de overheid. Daarmee komt het rekenschap afleggen aan de samenleving door de scholen op de achtergrond te staan: de relaties tussen staat en maatschappelijke instituties worden de meest dominerende. Het leidt tot een zekere vervreemding tussen de instituties en de maatschappelijke omgeving die ze moeten bedienen. En er groeit verzet tegen deze technocratische en autoritaire structuren. Dat vormde de aanleiding tot de democratiseringsbeweging van de jaren zeventig. Deze werd sterk gedreven door een nieuwe generatie leraren die de traditionele gezagsverhoudingen en pedagogische opvattingen van hun oudere collega’s niet meer accepteerden, aldus Karsten (2000). De gezagsverhoudingen tussen het bevoegde gezag van de school en de diverse schoolgeledingen worden onderwerp van maatschappelijke discussies. De ontwikkeling leidt uiteindelijk tot de Wet Medezeggenschap Onderwijs van 1981. Daarin wordt onder meer de inrichting van de medezeggenschapsraad geregeld, waarin zowel deelnemers (ouders en/of leerlingen/studenten) als personeel zitting hebben. Het betekende een breuk met het bestuurlijke en verantwoordingsmodel dat tot die tijd in het verzuilde onderwijs had gegolden. Illustratief daarvoor is dat de katholieke ouderverenigingen zich aanvankelijk verzetten tegen deze wet, die ze ervoeren als een inbreuk op de rol die zij tot dan toe vervuld hadden. Het is een paradox: een overheid die als uitvloeisel van de democratiseringsbeweging met een wettelijk structuurregime komt om de invloed en verantwoording in de relatie tussen omgeving en de school te regelen.

Aan de kant van werkgevers bestond groot ongenoegen over het functioneren van het beroepsonderwijs. De commissie Wagner, voor het industriebeleid, constateerde in 1982 dat de werelden van onderwijs en bedrijfsleven volkomen van elkaar vervreemd waren geraakt. Het bedrijfsleven moest weer medeverantwoordelijkheid krij-

gen voor het beroepsonderwijs. Dit vormde het begin van een lang traject waarin die medeverantwoordelijkheid nu geleidelijk aan meer gestalte begint te krijgen. Maar vooral de groeiende complexiteit van de samenleving bracht de overheid zelf in de legitimiteitsproblemen. De scholen en instellingen stonden voor problemen en hadden vragen waarop zijzelf noch de nationale overheid antwoorden hadden. In de jaren tachtig en negentig heeft dit geleid tot het proces van bestuurlijke en financiële verzelfstandiging van scholen en instellingen, in veel gevallen in combinatie met fusieprocessen tot grotere eenheden met een professioneel bestuur. De combinatie van deze ontwikkelingen heeft de veranderingen ingeluid in de governance en verantwoordingregimes; een proces dat overigens nog niet is afgerond.

4 Nieuwe vormen van governance en verantwoording

Door de gehele Nederlandse publieke sector heen heeft een ontwikkeling plaatsgevonden: kleinschalige, verzuilde, veelal privaatrechtelijke instanties (stichtingen, verenigingen) evolueerden naar grote 'maatschappelijke ondernemingen'. Ze zijn ontstaan zijn door de schaalvergroting, een verzelfstandiging ten opzichte van de overheid, een professionalisering van hun bestuur en daarmee de behoefte aan een andere vorm van maatschappelijke verankering. Ze worden voor het leeuwendeel met publiek geld in stand gehouden, maar de overheid is in (vrijwel) geen enkel geval formeel 'eigenaar'. Sterker nog, door de genoemde fusiebewegingen in het beroepsonderwijs zijn alle rijks- en gemeentelijke scholen opgegaan in de privaatrechtelijke rechtspersonen. Hun jaarlijkse budgetten belopen over het algemeen vele tientallen of honderden miljoenen euro's. Net als in de zorg en bij de woningcorporaties, hebben de Nederlandse universiteiten, hogescholen en de ROC's in de afgelopen tien jaar vrijwel zonder uitzondering gekozen voor een bestuursmodel met een Raad van Toezicht en een College van Bestuur, vanuit het principe van scheiding van bestuur en toezicht. Een Raad van Toezicht moet niet op de stoel van het College van Bestuur gaan zitten, maar formuleert duidelijke ijkpunten waarop toezicht wordt gehouden. In dit model legt het College van Bestuur dus intern verantwoording af aan de Raad van Toezicht.

Ook in het primair en voortgezet onderwijs zijn deze schaalvergrotingstendenzen en de ontwikkeling naar professioneel bestuur om meerdere redenen waarneembaar. Hierbij vormen zich grote besturenorganisaties met daaronder soms meerdere tientallen scholen voor primair en/of voortgezet onderwijs. Ze worden meestal bestuurd door een College van Bestuur of een Algemeen Directeur met bestuursmandaat. Het interne toezicht vindt plaats door een Raad van Toezicht of een toezichthoudend bestuur. Ook het openbaar onderwijs kiest in toenemende mate voor dergelijke bestuursvormen op afstand van het gemeentebestuur en de gemeenteraad, onder meer door de vorming van een publiekrechtelijke stichting met een eigen Raad van Toezicht en College van Bestuur. Het gemeentebestuur plaatst zich hiermee op afstand van de individuele scholen en heeft daarmee de handen vrij voor een lokaal

onderwijsbeleid zonder een ‘dubbele pet’ naar de openbare scholen. Let wel, daarnaast bestaan er in het primair en voortgezet onderwijs ook nog steeds vele kleine éénpitters (één school, één (amateur)bestuur), zodat de bestuurlijke variëteit daar zeer groot is. Momenteel kent het voortgezet onderwijs ergens rond de 600 scholen, die functioneren onder 350 – 400 besturen. Maar ook hier is duidelijk een gestage ontwikkeling gaande in de richting van bestuurlijke schaalvergroting en daadwerkelijke organisatievorming op een bovenschools niveau. Het primair onderwijs kent iets minder dan 7000 scholen onder ongeveer 1200 besturen (Hetteema, 2007).

Ook van de zijde van de overheid en adviesorganen heeft men zich gebogen over het vraagstuk van goed bestuur van deze geheel nieuwe categorie organisaties. Dit heeft geleid tot meerdere adviezen over horizontalisering van de bestuurlijke verhoudingen, maatschappelijk ondernemerschap en over ‘governance in het onderwijs’ (onder meer Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004; Sociaal Economische Raad, 2005; Onderwijsraad, 2005). Dit heeft in 2005 geleid tot een visie op goed bestuur en verantwoording in het onderwijs vanwege de toenmalige minister Van der Hoeven. De minister benadrukt het belang van ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, het vormgeven aan een scheiding van bestuur en toezicht en van publieke verantwoording. De notitie neemt de bestuurlijke diversiteit in het primair en voortgezet onderwijs tot uitgangspunt bij het vormgeven aan de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Dit betekent dat het principe van scheiding van beide wettelijk zal worden vastgelegd, maar dat de scholen de keuze hebben tussen een model met een Raad van Toezicht of een (vormvrije) functiescheiding. In dat laatste geval zorgt het bestuur ervoor dat er intern toezicht plaatsvindt op het bestuurlijk handelen onder de conditie dat personen geen toezicht kunnen houden op zichzelf. Met andere woorden, er moet vastgelegd worden welke personen een bestuurstaak hebben en welke een toezichtstaak. Taken en bevoegdheden moeten daartoe zorgvuldig worden vastgelegd. Ook omwille van de transparantie, intern en naar buiten toe, is deze scheiding van bestuur en toezicht van groot belang, ook voor de verantwoordingsrelaties en de aanspreekbaarheid van personen op hun verantwoordelijkheid in de organisatie.

In navolging van het bedrijfsleven (de zogenaamde code Tabaksblat), van andere delen van de publieke sector en van het secundaire beroepsonderwijs en de hogescholen hebben de gezamenlijke besturenorganisaties in de afgelopen jaren een gedragscode goed bestuur voor het primair onderwijs en zo’n code voor het voortgezet onderwijs opgesteld. De codes zijn een vorm van zelfregulering, waarmee regelgeving vanuit de overheid op afstand wordt gehouden. Men probeert er vertrouwen mee te wekken naar andere belanghebbenden. ‘Goed bestuur’ betekent het verkrijgen en behouden van vertrouwen van ouders, de gemeenschap, de overheid en de politiek, zowel lokaal als landelijk, aldus deze bijsluiter. De dialoog met direct betrokkenen en het aan elkaar verantwoording afleggen, liggen aan de basis van de principes voor goed bestuur. Door deze principes te onderschrijven, maakt het bestuur naar allen in en rond de school of scholen duidelijk dat het de uitgangspunten van ‘goed bestuur’ serieus meent en neemt.

- Hoofdcomponenten van de code voor het primair onderwijs, bijvoorbeeld, zijn:
- transparantie, verantwoording en motivering;
 - onafhankelijkheid (van de bestuurders);
 - vertrouwen;
 - integriteit en gelijke behandeling;
 - financiële deugdelijkheid.

Het belang van horizontale verantwoording in al deze codes vloeit voort uit de positie waarin de maatschappelijke ondernemingen onder invloed van de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen terechtgekomen zijn. In het advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak* neemt de Sociaal Economische Raad (SER, 2005) afstand van de klassieke aansturing van organisaties die publieke taken uitvoeren. In de benadering van de SER heeft de overheid een systeemverantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid voor de prestaties van individuele instellingen. Maatschappelijke ondernemingen zijn elk voor zich verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op hun prestaties. Bij ondernemerschap in de publieke dienstverlening zijn drie kringen belangrijk: die van de individuele klanten, die van de samenleving en die van overheid en politiek. In de *eerste kring* pleit de SER voor ‘maatwerk’ naar de klant toe, ruimte voor de klant om eigen voorkeuren kenbaar te maken en aandacht voor diens rechtspositie. In de *tweede kring* legt de SER de nadruk op een betere maatschappelijke inbedding van maatschappelijke ondernemingen in hun directe omgeving, de ‘stakeholders’ waarmee een actieve dialoog en verantwoordingsrelatie onderhouden moet worden. Hieraan ontleent de maatschappelijke onderneming legitimiteit van handelen. In de *derde kring* is het de verantwoordelijkheid van de politiek om te bepalen wat een publiek belang inhoudt en hoe dit het beste geborgd kan worden. De SER heeft daarmee geprobeerd een uitweg te vinden voor het ‘vacuüm’ dat er bestaat in het samenspel tussen de nationale overheid, de bestuurders en toezichthouders van de maatschappelijke onderneming en de samenleving. Het probleem met de maatschappelijke onderneming is namelijk dat niemand er klip en klaar gelegitimeerd eigenaar van is. Bij de commerciële onderneming zijn de financiers, al dan niet aandeelhouders, die het kapitaal verstrekken in beginsel de eigenaren. Zij kunnen een Raad van Toezicht (Raad van Commissarissen) benoemen voor het interne toezicht. Bij de maatschappelijke onderneming is dat niet het geval. Er wordt met publiek geld een zelfstandige rechtspersoon in stand gehouden, waarvan de bestuurder nog wel benoemd wordt door een Raad van Toezicht, maar waarbij het ongewis is wie de Raad van Toezicht moet benoemen. De leden en de voorzitter van de Raad van Toezicht worden benoemd door de Raad van Toezicht. Dat is het vacuüm. Het wordt voor een deel opgevuld door de horizontale verantwoording, met alle handen en voeten die daaraan moeten zitten.

Vandaar ook dat het van belang is om de horizontale verantwoording zodanig handen en voeten te geven, dat deze ook bestuurlijk betekenis heeft. Op verzoek van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming heeft De Vijlder (2005) daarom een voorstel ontwikkeld voor eisen die aan de horizontale verantwoording gesteld zouden moeten worden (zie kader).

Eisen aan horizontale verantwoording door de maatschappelijke onderneming

- 1 In de horizontale verantwoording wordt een transparante relatie gelegd tussen eerder gedefinieerde doelstellingen en uiteindelijk bereikte prestaties op deze doelstellingen. De instelling kan aantonen dat ze doet wat ze belooft.
- 2 De horizontale verantwoording biedt belanghebbenden, individueel, via vertegenwoordiging, of via gezamenlijk optreden, een laagdrempelige mogelijkheid om claims en andere signalen bij de maatschappelijke onderneming neer te leggen en in de doelstellingen tot uitdrukking te brengen.
- 3 De maatschappelijke onderneming stelt alles wat redelijkerwijs in haar vermogen ligt in het werk om alle legitieme, maar niet-actieve stakeholders actief te betrekken in het verantwoordingsforum.
- 4 De maatschappelijke onderneming maakt openbaar welke omgevingsignalen zij heeft ontvangen en hoe zij hiermee heeft gehandeld.
- 5 De informatie die in het kader van de horizontale verantwoording verstrekt wordt, is
 - a openbaar (laagdrempelig beschikbaar),
 - b toetsbaar,
 - c getrouw voor het functioneren van de maatschappelijke onderneming als geheel,
 - d relevant en bruikbaar voor belanghebbenden in de omgeving en
 - e toepasbaar in het kader van (verticaal) (meta)toezicht.
- 6 De maatschappelijke onderneming maakt (als onderdeel van de horizontale verantwoording) op hoofdlijnen zichtbaar op welke manier ze invulling geeft aan de horizontale verantwoording.
- 7 Er zijn voor belanghebbenden kanalen om bij het uitblijven van een adequate respons op legitieme en maatschappelijk urgente claims een meer dwingende invloed uit te oefenen (de sanctiemogelijkheden die nu eenmaal bij de verantwoordingsrelatie passen).

5 Digitalisering en groeiende transparantie

Maar het zou onheus zijn om alleen maar te kijken naar de bestuurlijke drijfveren voor het toenemende belang van horizontale verantwoording. De dieperliggende oorzaak is natuurlijk de ontwikkeling naar een ander soort, polycentrische, samenleving, zoals we ook al in paragraaf 2 aanstipten. Basistrends hier zijn de kennisintensivering en de ontwikkeling naar een mondiale kennissamenleving, de digitalisering en nieuwe media, de steeds grotere mondigheid van burgers. Het zou te ver voeren op al deze trends uitvoerig in te gaan. Hier is het van belang om vast te stellen dat de digitalisering grote invloed heeft op de transparantie over wat er in organisaties als scholen gebeurt en gepresteerd wordt. Het gebruik van de nieuwe media biedt bovendien vele mogelijkheden om het informatieverkeer en andere transacties tussen overheid, scholen en burgers opnieuw in te richten. De verantwoording vindt niet meer zozeer plaats in de vorm van een ‘papieren’ verslag of ander verantwoordingsdocument, maar krijgt steeds nadrukkelijker het karakter van informatie en

benchmarks die op websites worden aangeboden. Op websites zoals *www.studie-keuze123.nl*, wordt aan (aspirant-) deelnemers de mogelijkheid geboden om studierichtingen aan instellingen met elkaar te vergelijken op basis van criteria die deze zelf belangrijk vinden. Met andere woorden, de gebruiker stelt zijn eigen benchmark samen, afhankelijk van het gebruiksdoel. Er is nog weinig aandacht in het onderwijs voor informatie en nieuwe vormen van organisatie aan de ‘gebruikerskant’. In de moderne informatiemaatschappij krijgt het consumenteninitiatief een impuls en grotere invloed. Door de beschikbaarheid en laagdrempeligheid van nieuwe communicatiemiddelen worden consumenten en overige stakeholders een belangwekkende bron van verantwoordingsinformatie en consumentenmacht, vergelijkbaar met ‘united consumers’. Ook voor het onderwijs beginnen zich dergelijke organisatievormen van onderwijsdeelnemers te ontwikkelen. Een goed voorbeeld uit Nederland is de onderwijsconsumentenorganisatie Amsterdam (OCO; *www.onderwijsconsument.nl*). OCO zorgt voor informatie voor ouders en leerlingen. Daarmee kunnen zij hun rechten in het onderwijs halen. Of zij kunnen een goede keuze voor een school maken. OCO ondersteunt ouders en leerlingen bij alles wat zij als consument kunnen en willen ondernemen. Een ander voorbeeld, dat veel media-aandacht heeft getrokken, was de website *www.injeholland.nl*, waarop studenten klachten kwijt konden over hogeschool Inholland.¹

De informele mechanismen die in de digitale wereld ontstaan, kunnen een grote impact krijgen op het formele circuit van controle en verantwoording. Deze nieuwe dynamiek leidt tot steeds hogere eisen aan de transparantie over kenmerken, handelswijzen en bereikte resultaten van schoolorganisaties. Het gevolg van de ontwikkeling is dat gebruikers in toenemende mate langs informele weg de formele controle op leveranciers en instituties kunnen beïnvloeden. Deze voelen de hete adem in de nek en worden gedwongen tot transparantie en een meer open verstandhouding met hun klanten (of stakeholders). Een bijkomende ontwikkeling is dat zich nieuwe wegen openen voor een directe co-creatie tussen aanbieder en gebruiker. Daarvoor moeten in het onderwijs nog wel de nodige blokkades overwonnen worden. Het traditionele denkpatroon over verantwoordingsinformatie vanuit de ‘systeemkant’, informatie die wordt verzameld en verstrekt door school(besturen) en overheidsorganisaties, schiet dus in toenemende mate tekort. Scholen en schoolbesturen zullen moeten anticiperen op deze nieuwe dynamiek van virtuele, informele controle en verantwoording. Een open, onderzoekende en actieve houding naar deze ontwikkelingen kan echter ook een schat aan informatie opleveren en bijdragen aan het (her)vinden van consumentenvertrouwen (Rozema, 2007a; 2007b).

² *www.injeholland.nl* is als domeinnaam verboden door de rechter, na een aanklacht van de hogeschool. In het vonnis bestreed de rechter niet het recht van de betrokkenen om klachten over de hogeschool te inventariseren en openbaar te maken, maar wel tegen het gebruik van de betreffende naam. Wie nu *www.injeholland.nl* intypt, komt terecht op de website van de hogeschool zelf.

6 Ervaringen in de afgelopen jaren

Maar zover zijn we nog niet. In de afgelopen jaren werd in opdracht van *Q*primair* en de Onderwijsinspectie het pilotproject meervoudige publieke verantwoording (MPV), en geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs (PO) uitgevoerd (De Vijlder, Bart, Van Gerven en Rozema, 2007). De pilot is uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de manier waarop het veld, de inspectie en het ministerie het beste invulling kunnen geven aan goed bestuur en verantwoording en een hierbij passend toezichtrepertoire. In het project is het vooral gegaan om een combinatie van leerervaringen van enerzijds besturen en scholen in het PO in het licht van meervoudige publieke verantwoording en anderzijds van de inspectie met een lerende aanpak in de ontwikkeling van geïntegreerd en proportioneel toezicht. Tien naar grootte (variërend van een éénpitter tot en met een organisatie met meerdere tientallen scholen), denominatie en ligging in het land gespreide schoolorganisaties hebben ruim een jaar onder begeleiding planmatig gewerkt aan het verbeteren van hun verantwoording.

De inspectie was hierbij betrokken vanuit de gedachte dat een betere verantwoording vanuit de scholen zelf gebaseerd moet zijn op een methodisch verantwoorde zelfevaluatie. Dergelijke verantwoordingsinformatie zou dan door de inspectie tot uitgangspunt kunnen worden genomen bij het toezicht. Met andere woorden: de schoolorganisatie laat zich niet beoordelen door de inspectie, maar beoordeelt eerst en vooral zichzelf. Daartoe werden door het projectteam en de inspectie in de projectperiode per schoolorganisatie twee werkbezoeken afgelegd. Daarnaast vonden er netwerkbijeenkomsten plaats, waarop relevante thema's werden behandeld, en is een website ingericht met onder meer een beschermde ontmoetingsplaats voor de deelnemers aan de pilot (*mpv.kennisnet.nl*).

De voornaamste resultaten uit deze pilot zijn de volgende. De drempel om met horizontale verantwoording aan de slag te gaan is voor de meeste schoolorganisaties hoog. Voor veel organisaties en betrokkenen is het een moeilijk grijpbaar concept, waarvan bovendien het nut en de noodzaak niet als vanzelfsprekend ervaren worden. Op basis van algemene principes moeten scholen er zelf invulling aan geven. Het proces en de werkwijze zijn immers niet kopieerbaar; elke schoolorganisatie moet het zelf doormaken. Dit vereist dat de school intern daadwerkelijk gaat functioneren als een lerende organisatie. De meeste participerende scholen hebben het pilotproject én de betrokkenheid van de inspectie daarbij ervaren als een welkome impuls 'van buitenaf' om dit proces in gang te zetten of te versnellen.

De meeste scholen waren in de afgelopen jaren met meerdere instrumenten aan de slag gegaan in het kader van kwaliteitszorg, informatievoorziening, communicatie, lumpsum, etc. Ze beschikten daarmee vaak over meerdere 'puzzelstukjes', zonder zicht te hebben op de puzzel als geheel. Het aanbrenge van deze samenhang kostte de meeste organisaties grote moeite. Ze zijn zich vaak niet bewust van de grote hoeveelheid gegevens die ze al in huis hebben. Ze ontberen de vaardigheid om deze om te zetten in kennis over het functioneren van de eigen organisatie. Ze missen daartoe

nog ‘methodische stevigheid’ en het vermogen om goede analyses over zichzelf te maken. Veel schoolorganisaties zijn bovendien nog bezig met het aanpassen van hun bestuursvorm. In dit proces zoekt men naar een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en worden de functies van bestuur en (intern) toezicht gescheiden.

Het niet op orde hebben van de interne verhoudingen en verantwoordelijkheden blijkt een obstakel te zijn bij het vormgeven van de verantwoordingsrelaties. De meeste schoolorganisaties hebben bovendien als zorgpunt de cultuurverandering in de eigen organisatie, die nodig is voor intern draagvlak en het ‘doorleven’ van de intenties achter MPV in de eigen organisatie. Daarvoor is een andere vorm van professionaliteit nodig, zowel bij de schoolleiding als bij de leraren. Leraren worden mede aangesproken op een bijdrage aan het resultaat van hun organisatie als geheel. Teamwerk en elkaar onderling aanspreken wordt het uitgangspunt. Er zijn gedeelde spelregels, die gelden voor allen en duidelijkheid verschaffen over de houding en het gedrag van leiding en teamleden. Deze situatie is vanuit de (verzelfstandigings)geschiedenis van het primair onderwijs best te begrijpen, maar ze vormt tegelijkertijd een groot afbreukrisico naar de toekomst, waarin erop vertrouwd moet kunnen worden dat scholen deze zaken wél professioneel kunnen aanpakken. Het investeren in deze basiscompetenties verdient daarom hoge prioriteit en is de basis voor verdere duurzame innovatie en vertrouwen in het PO.

Een beperkter pilot werd uitgevoerd in het voortgezet onderwijs (Sardes/Oberon, 2007). Ook hierin bleek dat het op orde hebben van de interne kwaliteitszorg een belangrijke voorwaarde is om te kunnen starten met horizontale verantwoording. ‘Als dit functioneert, is horizontale verantwoording slechts één stapje verder’, aldus de onderzoekers. Een ander belangrijk overeenkomend aspect is de zorg over het intern draagvlak. Overeenstemming en draagvlak zijn voorwaarden voor het welslagen op de verschillende niveaus in de eigen organisatie. Men is pas in staat om helder en éénduidig met stakeholders te communiceren als voor elke partij duidelijk is wat men van elkaar verwacht. Een ander belangrijk punt uit deze pilot is het benadrukken van een zekere continuïteit in de contacten met de stakeholders. Er moet een soort win-winrelatie ontstaan. Dit betekent dat het verdiepen van de externe relaties een intrinsiek kenmerk van de horizontale verantwoording is. Tenslotte wordt in deze pilot benadrukt dat maatwerk in het relatiepatroon met de verschillende stakeholders van groot belang is.

Literatuur

- Bakker, W. & Yesilkagit, K. (red) (2005), *Publieke Verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.
- Boers, I. & Montfort, C. van (2006), Goed bestuur in governancecodes. *Goed Bestuur. Tijdschrift over Governance*. 2, Nr 4.
- Hettema, P., e.a. (2007), *Van wie is het onderwijs. Minister, manager of docent?* Amsterdam, Uitgeverij Balans.

- Idenburg, Ph.J. (1970), Naar een constructieve onderwijspolitiek. *Pedagogische Studiën*, 47.
- Jager, G. de & Vijlder, F.J. de (2005), Meervoudige Publieke Verantwoording in het onderwijs. In: Bakker W. & K. Yesilkagit (red) (2005), *Publieke Verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom, pp 185-214.
- Karsten, S. (2000), 'Het lerarenberoep, vroeger en nu'. In: Meijnen, G.W. en A.M.L. van Wieringen, *Onderwijs in maatschappelijk perspectief*. Garant, Leuven-Apeldoorn, 167-189.
- Mertens, F.J.H. (2006), Toezicht in een polycentrische samenleving. Oratie d.d. 26 april 2006. Delft, Technische Universiteit Delft.
- Mertens, F.J.H. (2002), 'De wettelijke formulering van de inspectietaak: McKinsey en artikel 5 van de wet op het basisonderwijs 1975-1982.' *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*. 14, 1/2: 38-62.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005), *Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2005), *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: RMO.
- Rozema, M.J.A. (2007a), *Digitalisering van/in verantwoordingsinformatie; verkenning in het kader van de pilot MPV in het PO*. Utrecht: Capgemini (zie ook mpv.kennisnet.nl).
- Rozema, M.J.A. (2007b), Verantwoording in de digitale wereld. *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*. 19, nr 3: 129-143.
- Sardes en Oberon (2007), *Pilotproject horizontale verantwoording VO*. Utrecht: Sardes/Oberon.
- Sociaal Economische Raad (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: SER.
- Vijlder, F.J. de, Bart, E., Gerven, A. van & Rozema, M. (2007), *Meervoudige Publieke Verantwoording en geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs*. Eindrapportage van het pilotproject. Utrecht: Cap Gemini.
- Vijlder, F.J. de (2007), *Beweging die het verschil maakt*. Nijmegen, HAN.
- Vijlder, F.J. de (2005), *Horizontale verantwoording in maatschappelijke ondernemingen*. Discussiepaper t.b.v. Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen. Utrecht: Capgemini.
- Vijlder, F.J. de (2004), 'Sectorstudie onderwijs' In: Dijkstra, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening: Een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR Verkenning nr. 6. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Willke, H. (2001), *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

OPENBAARHEID ALS VERPLICHTING OF ALS KANS

Frankie Schram

K.U.Leuven (Instituut voor de Overheid en Instituut voor Administratief Recht),
Universiteit Antwerpen (Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen),
FOD Binnenlandse Zaken

1 Inleiding

Sinds 1 januari 1995 kennen we in België een grondrecht dat eenieder een toegang tot bestuursdocumenten op verzoek garandeert. De Raad van Europa beschouwt openbaarheid van bestuur als één van de belangrijkste nieuwe rechten die wezenlijk voor een hedendaagse democratie zijn. Onderwijs is ongetwijfeld een taak van publiek belang, ongeacht wie dit onderwijs inricht. De vraag is echter of dit criterium voldoende is opdat de documenten die hierop betrekking hebben ook als bestuursdocumenten zijn te kwalificeren en zij bijgevolg onder artikel 32 van de Grondwet en de toepasselijke openbaarheidswetgeving vallen.

Is het bovendien wel aangewezen om de problematiek van de openbaarheid enkel vanuit het oogpunt van een verplichting te bekijken? Moeten we niet eerder de openbaarheid als een kans zien om zelf het heft in handen te nemen, eerder dan af te wachten totdat iemand om inzage of een kopie van een document vraagt.

2 Openbaarheid als verplichting

Openbaarheid van bestuur is een juridische verplichting die op een instelling rust om bestuursdocumenten te verstrekken aan iedereen. Enerzijds kan die verplichting de vorm aannemen van een afdwingbaar recht. Dat geldt enkel voor de passieve openbaarheid. Anderzijds kan het louter gaan om een verplichting die niet of nauwelijks juridisch afdwingbaar is. Dit geldt meestal voor de actieve openbaarheid (Schram, 2001, 5-6).

Zoals hierna zal blijken bestaat er geen twijfel over dat heel wat documenten die op het onderwijs betrekking hebben, onder de openbaarheid van bestuur vallen en bijgevolg principieel openbaar zijn. De vraag is immers niet zozeer of, dan wel in welke mate en op welke wijze documenten die op het onderwijs betrekking hebben, onder deze verplichting vallen.

2.1 Documenten betreffende het onderwijs die rechtstreeks onder de openbaarheidswetgeving vallen

Heel wat documenten over onderwijs vallen rechtstreeks onder de openbaarheidswetgeving, maar ze doen dit niet alle op dezelfde wijze en in dezelfde mate. Alles hangt af van de instantie die in het bezit is van die documenten. Omdat onderwijs een materie is die bijna volledig aan de Gemeenschappen werd overgedragen, is voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing (Schram, 2004, 432-462). Om het toepassingsgebied af te bakenen hanteert het decreet twee essentiële begrippen, namelijk “bestuursdocument” en “bestuursinstantie”.

2.1.1 Een bestuursdocument

Een bestuursdocument wordt door het decreet gedefinieerd als “*de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt*” (decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur, art. 3 §4).¹ Met die omschrijving heeft de decreetgever willen beklemtonen dat er slechts van een bestuursdocument sprake is wanneer het gaat om informatie die op een drager berust, ongeacht wat die drager is (Schram, 2001, 32-33). De vorm noch het formaat die de informatie aanneemt, noch de herkomst van de informatie speelt een rol bij de kwalificatie. Zo zijn alle documenten die in het bezit zijn van een bestuursinstantie, maar die werden geproduceerd door een derde als “bestuursdocumenten” te beschouwen. Denken we hierbij maar aan de documenten en data die onderwijsinstellingen aan de onderwijsadministratie bezorgen.

Het decreet bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat een bestuursdocument in het bezit van een personeelslid van een instantie wordt geacht toe te behoren aan de instantie, voor zover het bestuursdocument betrekking heeft op de uitoefening van de functies van de instantie (decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur, art. 8 §1). Het gaat hier om een weerlegbaar vermoeden, want ook al heeft het bestuursdocument betrekking op de uitoefening van de functies van de instantie, dan is het mogelijk dat het personeelslid vooralsnog kan aantonen dat het document zijn privé-bezit is. Documenten, brieven, enz. die de private relatie van het personeelslid met de overheid en met andere personen betreffen, vallen op die manier buiten de definitie van het bedoelde begrip bestuursdocument (Memorie van Toelichting bij het Decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur).² Het ligt anders voor een bestuursdocument van een instantie dat in een archief wordt neergelegd. Dit is een bestuursdocument waarover deze instantie beschikt (Decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur, art. 8 §2). Elk bestuursdocument dat een instantie in een archief neerlegt, verliest zijn hoedanigheid van bestuursdocument niet, ongeacht de aard van de archiefbewaarpplaats.

¹ *Parl. St.* Vlaams Parlement 2002-2003, nr 1732/1.

² Memorie van Toelichting, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1732/1, 21-22.

2.1.2 Een bestuursinstantie

Het begrenzend element wordt gevormd door het begrip “bestuursinstantie”. Om het begrip “bestuursinstantie” in te vullen heeft de decreetgever een beroep gedaan op de verschillende criteria die de Raad van State zelf in zijn rechtspraak heeft uitgewerkt, op de criteria die het Hof van Cassatie hanteert en op de criteria die voorkomen in de omschrijving van het begrip in het Verdrag van Aarhus (1998).³ Het begrip “bestuursinstantie” wordt zowel positief als negatief afgebakend. De negatieve omschrijving heeft onder meer voor gevolg dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen van het toepassingsgebied is uitgesloten omdat de uitvoerende macht eveneens buiten het begrip valt, voor zover deze optreedt in een rechterlijke hoedanigheid. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen is immers een administratief rechtscollege dat werd opgericht door het Decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Vaak wordt bij de interpretatie van juridische begrippen ervan uitgegaan dat de diverse bestanddelen elkaar op geen enkele wijze mogen overlappen. Elk element belicht in dit geval een ander aspect van de definitie. Bij de uitwerking van het begrip bestuursinstantie werd een andere benadering gehanteerd. De wijze waarop de Raad van State omging met haar criteria om het begrip “administratieve overheid” te omschrijven stond immers model: ook de Raad had verschillende criteria ontwikkeld waarbij het ene criterium niet noodzakelijk het bestaan van een ander criterium uitsloot. De criteria bieden een bepaalde doorsnede die overlappingen toelaten. Bovendien werd uitgegaan van een stapsgewijze benadering. Deze houdt in dat eerst moet worden nagegaan of een bepaalde instelling of persoon onder het eerste criterium valt. Is dit niet het geval, dan vindt het onderzoek plaats op grond van het tweede criterium. Als dit negatief is, dan pas wordt nagegaan of een persoon of instelling onder het derde criterium valt, ... Op deze manier wordt elke instelling of persoon slechts op een unieke wijze onder het begrip gebracht, want van zodra één criterium van toepassing is, moet niet langer worden nagegaan of een bepaalde persoon of instelling onder meer dan één criterium valt.

Dit moet men vooral voor ogen houden als men de positieve omschrijving van een bestuursinstantie bekijkt:

- a een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie;*
- b een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door a);*

³ Voluit: Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, verdrag afgesloten in de European Commission of the United Nations.

c een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen, voor zover zij door een bestuursinstantie in de zin van a) zijn belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang of voor zover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden.

(Decreet betreffende openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004, art. 4).

Het begrip bestuursinstantie omvat twee groepen criteria: enerzijds organieke criteria die we terugvinden in artikel 3, 1°, a) en 3, 1°, b) van het decreet en anderzijds functionele criteria die we terugvinden in artikel 3, 1° c). Wie op grond van een organiek criterium onder het toepassingsgebied van het Decreet van 26 maart 2004 wordt gebracht, valt hieronder voor al zijn activiteiten. Dit is niet zo voor wie als een bestuursinstantie wordt beschouwd op grond van een functioneel criterium. Hij is slechts een bestuursinstantie “voor zover” hij onder het functionele criterium valt.

a Rechtspersonen ingesteld bij of krachtens de wet

Alle instellingen die opgericht zijn door een wet in ruime zin vallen onder dit eerste organieke criterium. Onder dit decreet vallen bijgevolg de onderwijsinspectie die deel uitmaakt van het Departement Onderwijs en Vorming van de Vlaamse Gemeenschap, het agentschap Onderwijsdienstencentrum Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs⁴, het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs⁵, het Agentschap voor Onderwijscommunicatie⁶, het Agentschap voor Onderwijsdiensten⁷, de Commissie Zorgvuldig Bestuur⁸, de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs⁹, de lokale overlegplatforms voor het basisonderwijs en lokale overlegplatforms voor het secundair onderwijs die in beginsel overeenstemmen met het grondgebied van een gemeente en opgericht werden in het kader van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I¹⁰, het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap¹¹, de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) en de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor)¹², de Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA)¹³.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “Onderwijsdienstencentrum Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs”, *B.S.* 30 december 2005.

⁵ Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid “Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs”, *B.S.* 7 juni 2004.

⁶ Besluit van 14 mei 2004 van de Vlaamse regering tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “Agentschap voor Onderwijscommunicatie”, *B.S.* 30 juni 2004.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “Onderwijsdienstencentrum Leerplichtonderwijs”, *B.S.* 30 december 2005.

⁸ Commissie zorgvuldig bestuur, bedoeld in artikel V.21 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek, *B.S.* 27 november 2001.

⁹ Deze Vlaamse Openbare Instelling werd opgericht door artikel 14 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.

¹⁰ *B.S.* 14 september 2002.

¹¹ Opgericht krachtens het Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschaps-onderwijs.

¹² Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *B.S.* 6 augustus 2004.

¹³ Decreet van 7 juli 1998 betreffende de organisatie van de Vlaamse Hogescholenraad, *B.S.* 28 augustus 1998.

b In zijn werking worden bepaald en gecontroleerd

Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen vallen onder het begrip “bestuursinstantie” als ze in hun werking worden bepaald én zij worden gecontroleerd door een instantie in de zin van a). Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat men steeds een ruimere interpretatie voor ogen moet houden. Dit houdt in dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon, van wie de werking wordt bepaald door de overheid en die wordt gecontroleerd door de overheid onder dit criterium vallen. Niet iedereen is zo gelukkig met dit criterium (Boes, 2004). De mate van uitgestrektheid van de invulling, zal afhangen van de invulling van de begrippen “in zijn werking worden bepaald” en “gecontroleerd” die wordt gegeven door de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur en uiteindelijk door de rechter.

Het feit dat een natuurlijke of rechtspersoon subsidies van de overheid ontvangt, is onvoldoende om deze onder het toepassingsgebied van het decreet te brengen. Dit is enkel zo voor zover aan de toekenning van die subsidies ook het opleggen van voorwaarden verbonden is voor de werking van die persoon en de overheid controle of toezicht uitoefent. Het gaat hier immers om twee cumulatief te vervullen voorwaarden.

De vraag is of het vrij onderwijs onder dit criterium valt. Er valt niet aan te twijfelen dat dit voor het overgrote deel van het vrij onderwijs het geval is. Het gaat niet zomaar om de toekenning van een subsidie. Het grootste gedeelte van het vrij onderwijs wordt immers in aanzienlijke mate gesubsidieerd en aan die subsidiëring hangen een veelheid van werkingsregels vast die door inspectiediensten worden gecontroleerd.¹⁴ Die controle heeft zowel betrekking op de inhoud van het onderwezen onderwijs (de kwaliteit) als op het omgaan met financiële middelen als op veiligheidsaspecten.

Nochtans lijkt de Memorie van Toelichting deze interpretatie uit te sluiten wanneer het laatste criterium aan bod komt. Ze bepaalt immers dat *“de zinsnede ‘of voor zover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden’, is toegevoegd om onder meer de vrije onderwijsinstellingen te vatten, aangezien zij niet uitdrukkelijk belast zijn met een taak van algemeen belang daar deze autonoom onderwijs inrichten op grond van artikel 24 van de Grondwet”*. De politiek-ambtelijke werkgroep die het decreet voorbereidde creëerde de laatste categorie immers vooral om op zijn minst het status quo zoals die bleek uit de rechtspraak van de Raad van State ten opzichte van het vrij onderwijs, te handhaven. Toen werd nog gevreesd dat een verruiming ten aanzien van het vrij onderwijs politieke weerstand zou kunnen oproepen die de goedkeuring van het decreet zelf in gevaar zou kunnen brengen. Gaandeweg bleek echter dat de politiek hierover heel wat minder moeilijk deed en men het in de wandelgangen eigenlijk normaal vond dat het vrij onderwijs voor zover het gesubsidieerd is en erkende diploma’s aflevert, ook volledig onder het toepassingsgebied van het decreet diende te vallen. De Memorie kon echter niet meer worden aangepast en de definitie bood voldoende ruimte om ook plaats voor deze interpretatie te bieden.

¹⁴ Bvb. Decreet Basisonderwijs, B.S. 17 april 1997.

Aanvankelijk volgde de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur het standpunt dat het vrij onderwijs slechts onder het toepassingsgebied van het decreet viel op grond van artikel 3, 1°, c).¹⁵ Een andere interpretatie ten aanzien van heel wat private instellingen in de welzijnssector wijzigde deze echter. Ondertussen heeft de beroepsinstantie zowel beslist dat een vrije secundaire school¹⁶, een vrije hogeschool¹⁷ en een vrije universiteit¹⁸ bestuursinstanties zijn in de zin van artikel 3, 1°, b) van het openbaarheidsdecreet (Schram, 2008a, 136-140; Schram, 2008b).

c Voor zover belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang

Het belast zijn met een taak van algemeen belang gebeurt door een ‘organieke bestuursinstantie in de zin van a). Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de belasting door een bestuursinstantie enerzijds kan gebeuren op reglementaire basis – hetzij bij decreet of een besluit van de Vlaamse Regering –, maar anderzijds bieden ook de beheersovereenkomsten aan een bestuursinstantie een mogelijkheid om taken van algemeen belang aan derden toe te vertrouwen (Memorie van Toelichting, 10). Deze beheersovereenkomsten zijn overeenkomsten tussen de bestuursinstantie en een derde waarbij het beheer en het functioneren van een instelling worden geregeld.

De belasting moet betrekking hebben op de uitoefening van een taak van algemeen belang. Wat onder algemeen belang dient te worden verstaan is niet zo meteen duidelijk. De Raad van State wees in zijn advies al op de zeer ruime potentiële draagwijdte van dit begrip: “*De potentiële draagwijdte van dit open begrip is dermate ruim, dat het toepassingsgebied van het decreet oeverloos dreigt te worden. Zo zouden bijvoorbeeld politieke partijen, vakverenigingen en tal van niet-gouvernementele organisaties kunnen worden geacht een taak van algemeen belang te behartigen. Een dergelijk vaag begrip zal zeker tot heel wat interpretatievragen leiden, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt.*”¹⁹ Maar juist het feit dat men met die taak moet zijn belast, beperkt in aanzienlijke mate de omvang van dit functionele criterium. De decreetgever was zich ervan bewust dat het algemeen belang nooit een eenduidig en evaluatievrij criterium is geweest. De omvang van het begrip “algemeen belang” zal in de eerste plaats blijken uit het optreden van de overheid zelf op een gegeven plaats en tijd.²⁰ Toch kunnen we er niet aan voorbijgaan dat ook de Raad van State dit criterium heeft gehanteerd om te beoor-

¹⁵ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, Dossiernr. OVB/2005/96 van 29 november 2005.

¹⁶ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, Dossiernr. OVB/2007/87 van 4 december 2007.

¹⁷ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, Dossiernr. OVB/2007/96 van 16 januari 2008.

¹⁸ Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, Dossiernr. OVB/2006/65 van 1 augustus 2006.

¹⁹ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, *Parl. St. Vlaams Parlement* 2002-2003, nr. 1732/1, 94.

²⁰ Zie in dezelfde zin: Advies van de Raad van State, *Parl. St. Senaat* 1993-1994, nr. 1136/1, 2 waar de afdeling Wetgeving van de Raad van State beklemtoont dat het algemeen belang “vooraf niet vastgelegd is; dit in wezen wisselvallig begrip hangt af van tijdruimtelijke factoren, waardoor het gedeeltelijk buiten de rechtssfeer treedt en in de beoordelings sfeer komt die uitsluitend aan de politieke macht toekomt.”

delen of hij te maken had met een “administratieve overheid”. In elk geval heeft de decreetgever een criterium vastgelegd en dit criterium niet afhankelijk gemaakt van het kunnen binden van derden op eenzijdige wijze. Men kan trouwens op zijn minst twijfels plaatsen of de bevoegdheid om derden op eenzijdige wijze te binden nu juist het criterium bij uitstek is om een instelling als “overheid” te beschouwen waardoor specifieke kwaliteitseisen die het bestuurlijke optreden kenmerken, zoals de openbaarheid van bestuur, op deze van toepassing zijn (Put, 2004, 241).

Voor de inhoudelijke invulling van het begrip “algemeen belang” kan inspiratie worden gezocht in het *Groenboek over diensten van algemeen belang* van de Commissie van de Gemeenschappen. Ondanks het feit dat de diensten van algemeen belang van land tot land sterk verschillen, kunnen toch een aantal gemeenschappelijke elementen van diensten van algemeen economisch belang worden vastgesteld. Deze elementen zijn de universaliteit van de dienstverlening, de continuïteit van de dienstverlening, de kwaliteit van de dienstverlening, de betaalbaarheid van de dienstverlening en de gebruikers- en consumentenbescherming (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2003, 17-21). Hoewel deze elementen eigenschappen zijn van diensten van algemeen economisch belang, kunnen ze ook worden gebruikt als een aantal richtinggevende criteria om een taak van algemeen belang te kwalificeren. Toch een belangrijke opmerking: omdat het net gaat om economische taken van algemeen belang, hebben deze taken bij uitstek een dienstverlenend karakter, wat niet altijd het geval hoeft te zijn (Verdeyen & Put, 2005).

Ook in de rechtsleer vindt men een aantal richtinggevende criteria om een taak van algemeen belang te kwalificeren, zoals internationale en grondwettelijke verplichtingen waartoe de overheid is gehouden; het feit dat de overheid de taak jarenlang zelf uitvoerende; de oprichting van een overheidsdienst als alternatief voor private instellingen die een bepaalde taak uitvoeren; de oprichting van een bijzondere instantie met een controlerende of sturende functie; het bestaan van een verregaande reglementering om kwaliteitseisen te stellen voor bepaalde taken; het feit dat het essentieel gaat om handhavingstaken als controle, inspectie en sanctionering; het (bestuurlijk) toezicht door de overheid. (Put, 2004, 243-244).

De rechtspraak zal bepalen welke criteria uiteindelijk aangewend zullen worden om iets als een taak van algemeen belang te kwalificeren.

d Voor zover men een taak van algemeen belang behartigt en beslissingen neemt die derden binden

Natuurlijke of rechtspersonen die nog niet onder de voorgaande criteria onder het toepassingsgebied van het decreet vallen, kunnen er vooralsnog onder vallen op grond van het tweede functionele criterium. Ook hier speelt het behartigen van een taak van algemeen belang een belangrijke rol. Met dit criterium wil de decreetgever ook natuurlijke en rechtspersonen onder het decreet brengen die niet zijn belast met een taak van algemeen belang, maar uit eigen beweging het algemeen belang behartigen. Deze personen vallen slechts onder het toepassingsgebied voor zover ze

ook beslissingen nemen die derden binden. Dit is het bepalende criterium dat het Hof van Cassatie naar voor heeft gebracht om natuurlijke of rechtspersonen onder het begrip “administratieve overheid” te brengen. Men kan er niet omheen dat dit criterium ook interpretatie behoeft. Uit de rechtspraak blijkt alvast dat er rekening moet worden gehouden met alle gevolgen van een beslissing en met het regelgevend kader waarbinnen de beslissing tot stand komt. Ook de rechtsleer heeft wel vragen gesteld over het al dan niet voorhanden zijn van het eenzijdige karakter van bindende beslissingen. (Pâques, 1991, Dufau, 2000, Vandendriessche, 2004).

Het vrij onderwijs hier onder brengen sluit aan bij de visie van het Hof van Cassatie en van de Raad van State, die net het kunnen binden van derden op eenzijdige wijze als beslissend element aanhalen, om te stellen dat vrije onderwijsinstellingen wanneer zij examenbeslissingen nemen, te beschouwen zijn als administratieve overheden. Maar bestuursinstanties zijn niet noodzakelijk administratieve overheden.

2.1.3 *Het personeel toepassingsgebied*

Het decreet is niet op alle instanties van toepassing. Het is enerzijds volledig van toepassing op een aantal instanties terwijl het ook van toepassing is op alle andere “in zoverre dit decreet op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt”. De tweede categorie vloeit voort uit de bevoegdheidsverdelende regel in artikel 32 van de Grondwet.

Het toepassingsgebied dat in artikel 4, §1 wordt omschreven, bevat enerzijds een opsomming van een aantal instellingen, maar ook een belangrijke restcategorie. Instellingen die op organieke gronden onder het toepassingsgebied van het decreet vallen, worden deels opgesomd onder artikel 4, §1, 2° tot en met 8°. De restcategorie omvat zowel de niet uitdrukkelijk daarvoor opgesomde “organieke” bestuursinstanties als de bestuursinstanties die enkel op grond van de functionele criteria onder het toepassingsgebied van het decreet vallen en te beschouwen zijn als instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

De opdeling is vooral belangrijk voor wat betreft de actieve openbaarheidsverplichtingen die het decreet bevat.

De interpretatie van het toepassingsgebied van het decreet van 26 maart 2004 naar onderwijsinstellingen toe, wordt verduisterd door bepaalde onderwijsdecreten die een specifieke bepaling bevatten inzake het recht van toegang tot documenten.

Artikel 16 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad bepaalt dat elke inrichtende macht ten aanzien van personeel, ouders en leerlingen optreedt als bestuursinstantie voor wat betreft de toepassing van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur.²¹ Dit is alvast een zeer duister artikel en een voorbeeld van slechte wetgeving.

21 B.S. 6 augustus 2004.

De oorspronkelijke tekst van dit artikel luidde aanvankelijk helemaal anders:

“De inrichtende macht verleent de voorzitter van de schoolraad inzage in documenten die een eindbeslissing of rechtshandeling omvatten, evenals in documenten die aan een genomen eindbeslissing of rechtshandeling ten grondslag liggen, wanneer de schoolraad op grond van het algemeen informatierecht daarom verzoekt. De inzage wordt verleend ten behoeve van de schoolraad.

De inrichtende macht kan een verzoek tot inzage afwijzen:

- 1° als het inzagerecht afbreuk doet aan een krachtens een decreet of wet vastgestelde geheimhoudingsverplichting;*
- 2° als het inzagerecht afbreuk doet aan het vertrouwelijk karakter van persoonsgegevens met betrekking tot een natuurlijke persoon, tenzij de betrokken persoon met de inzage heeft ingestemd;*
- 3° als het om documenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen worden opgesteld;*
- 4° als het om documenten gaat die gegevens bevatten die door derden werden verstrekt zonder dat zij daartoe verplicht werden en die zij uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld, tenzij zij zich akkoord verklaren met de inzage;*
- 5° als het om documenten gaat die kennelijk geen betrekking hebben op de in artikel 19, 24 en 28 bedoelde aangelegenheden.”²²*

De Memorie van Toelichting gaf over dit artikel volgende toelichting: *“In het kader van het informatierecht kan de schoolraad verzoeken een bepaald document openbaar te maken. De inrichtende macht kan dit verzoek weigeren op basis van een aantal gronden die terug te brengen zijn op het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur (artikel 8, §3). Er wordt toegevoegd dat een verzoek kan worden afgewezen wanneer het gevraagde document kennelijk niet kadert in één van de bevoegdheidsdomeinen van de schoolraad.”²³*

De huidige tekst van artikel 16 is het resultaat van een amendement dat oorspronkelijk als volgt luidde:

“Elke inrichtende macht treedt ten aanzien van personeel, ouders en leerlingen op als bestuursinstantie voor wat betreft de toepassing van het decreet van ... betreffende de openbaarheid van bestuur (datum van het nog aan te nemen decreet invullen).

Een privaatrechtelijke inrichtende macht kan in afwijking van voornoemd decreet een verzoek om inzage afwijzen indien dit kennelijk geen betrekking heeft op een in artikel 19 of 21 bedoelde aangelegenheid en geen betrekking heeft op het functioneren van de inrichtende macht als openbare dienst” (amendement nr. 10)²⁴

Uiteindelijk werd dit amendement ingetrokken en als volgt vervangen:

“Elke inrichtende macht treedt ten aanzien van personeel, ouders en leerlingen op als bestuursinstantie voor wat betreft de toepassing van het decreet van 18 mei 1999 betref-

²² Parl. St. Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1955/1, 203.

²³ Parl. St. Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1955/1, 13-14.

²⁴ Parl. St. Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1955/20, 25.

fende de openbaarheid van bestuur. (amendement nr. 86)”²⁵ Van belang is daarbij het commentaar van de indieners: “(...) dat personeel, ouders en leerlingen op grond van het informatierecht uit het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur, de inrichtende macht kunnen verzoeken een bepaald document openbaar te maken. A fortiori komt dit informatierecht ook de schoolraad en de verschillende geledingen toe. In een aantal gevallen die in het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur terug te vinden zijn, is de inrichtende macht verplicht een verzoek tot inzage af te wijzen.

Het tweede lid van het amendement nr. 10 wordt weggelaten omdat dit lid niet overeenstemt met het huidige decreet van 18 mei 1999, maar met het nog te bekrachtigen decreet.”²⁶

Vooraf de motivering voor het weglaten van het tweede lid van het oorspronkelijk amendement is vrij bizar. Het ziet ernaar uit dat de commissieleden ervan uitgingen dat vrije onderwijsinstellingen – zoals de Memorie van Toelichting bij het openbaarheidsdecreet stelde – slechts onder het decreet vallen voor zover ze een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden. De materies in artikel 19 en 21 slaan immers op materies waarin de schoolraden advies kunnen verstrekken of overleg kunnen hebben, materies waarvan een aantal niet onmiddellijk betrekking hebben op het nemen van bindende beslissingen die derden op eenzijdige wijze binden. Bovendien is het criterium van het functioneren van een inrichtende macht als een openbare dienst, niet het criterium dat in het openbaarheidsdecreet wordt gebruikt. Het criterium “openbare dienst” is immers heel wat ruimer en men kan gerust stellen dat het verstrekken van onderwijs helemaal als een openbare dienst kan worden beschouwd, ongeacht het feit of die dienst nu wordt verstrekt door een private dan wel een publieke actor.

Het is duidelijk dat zij die deze bepaling hebben geïntroduceerd weinig inzicht hebben in de openbaarheidswetgeving. In de eerste plaats blijkt dat zij het begrip “openbaar” niet goed begrijpen. Bovendien garandeert het decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur niet enkel een recht van toegang voor “personeel, ouders en leerlingen”, maar voor iedereen. Uit het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad kan in elk geval geen beperking ten aanzien van de begunstigen worden afgeleid. Bovendien blijkt dat het de decreetgever erom te doen was om in elk geval de uitzonderingsgronden van het openbaarheidsdecreet uitdrukkelijk van toepassing te verklaren en uit te sluiten dat openbaarmaking zou moeten worden gegeven aan documenten die buiten het optreden van een inrichtende macht in het kader van een openbare dienst ontstaan. Maar dit blijkt in elk geval niet duidelijk uit de tekst van het artikel. Het artikel mist ook duidelijkheid, omdat het zowel verwijst naar het decreet van 18 mei 1999 als impliciet naar het decreet van 26 maart 2004 door de term “bestuursinstantie” aan te halen. Het begrip “bestuursinstantie” komt niet voor in

²⁵ Parl. St. Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1955/20, 26.

²⁶ Parl. St. Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1955/20, 26.

het decreet van 18 mei 1999 zodat hier op zijn minst sprake is van enorme slordigheid. Kortom op meerdere vlakken mist dit artikel duidelijkheid. Het is dan ook aangewezen een interpretatie aan te houden die nauw aansluit bij de tekst van artikel 16. Dit zou dan inhouden dat de inrichtende macht moet worden beschouwd als een bestuursinstantie waarbij men – wat men onder een bestuursinstantie moet verstaan – kan terugvinden in de omschrijving van het begrip “bestuursinstantie” in artikel 3, 1° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Maar zoals we al stelden, is er m.b.t. de mate van toepassing van het openbaarheidsdecreet op vrije onderwijsinstellingen evenmin een eenduidige interpretatie.

Bovendien rijst er een probleem aangezien het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur ervan uitgaat dat ze moet worden beschouwd als een minimumgarantie met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten (Schram, 2006, 52-53). Toch is het zo dat ondanks deze interpretatieregels de decreetgever er niet toe gebonden is en latere decreten dan het decreet van 26 maart 2004 hieraan afbreuk kunnen doen. Het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad voldoet hieraan.

2.2 Documenten betreffende het onderwijs die onrechtstreeks onder de openbaarheidswetgeving vallen

Onderwijsinstellingen vallen echter niet enkel rechtstreeks onder het toepassingsgebied van de openbaarheidswetgeving, maar ook op indirecte wijze, namelijk via instellingen die wel onder het toepassingsgebied van de openbaarheidswetgeving vallen.

Een centrale rol bij de definitie van het begrip “bestuursdocument” vervult immers het werkwoord ‘beschikken’. Hoewel ‘beschikken’ in hoofdzaak samenvalt met het begrip ‘bezitten’, zijn ze geen synoniemen en is beschikken enerzijds ruimer dan en dan weer beperkter dan bezitten. Zo wordt onder “beschikken” ook begrepen wat iemand ter beschikking moet houden van een administratieve overheid of bestuursinstantie (Schram, 2006, 164). Welke openbaarheidswetgeving in dit geval van toepassing is, hangt af van de aard van de instelling waarvoor een onderwijsinstelling documenten ter beschikking moet stellen.

Voor wat de onderwijsinspectie en de onderwijsadministratie betreft is het Vlaams decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing, voor wat de sociale inspectie betreft is echter de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing.²⁷ Alle documenten die een onderwijsinstelling ter beschikking moet houden van een bepaalde dienst moeten worden beschouwd als bestuursdocumenten en de toegang tot deze bestuursdocumenten moet een aanvrager uitoefenen via de dienst waarvoor deze documenten ter beschikking moeten worden gehouden.²⁸

²⁷ Wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, *B.S.* 8 december 1972.

²⁸ Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Vlaams Parlement 2002-2003, nr. 1732/1, 13.

Informatie die niet ter beschikking ‘moet’ worden gesteld, maar die iemand op vrijwillige wijze aan een bestuursinstantie en met vermelding dat deze informatie vertrouwelijk is, ter beschikking heeft gesteld, moet een bestuursinstantie echter weigeren openbaar te maken.²⁹ Deze visie werd trouwens deels bevestigd door de Raad van State, al blinkt de motivering van dit arrest nu niet direct in helderheid uit.³⁰ In deze zaak vroeg iemand de regeringscommissaris bij de K.U.Leuven om inzage van een document dat de K.U.Leuven hem op vrijwillige wijze had bezorgd op grond van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur. De uitzonderingsgrond uit het decreet van 1999 is ongewijzigd in het decreet van 26 maart 2004 overgenomen zodat het in dit arrest ingenomen standpunt overeind blijft.

Op bestuursinstanties rust ook een actieve openbaarheidsverplichting, al gelden de meest vergaande actieve openbaarheidsbepalingen enkel voor enkele specifiek opgesomde categorieën van bestuursinstanties, meer bepaald deze opgesomd in artikel 4, §1, 2° tot 8°.

2.3 Besluit

Heel wat Vlaamse instellingen vallen zonder enige twijfel onder de openbaarheidswetgeving. Het gaat om instellingen die traditioneel als overheid worden beschouwd. Maar niet enkel traditionele overheden vallen onder de openbaarheid van bestuur, ook private en semi-publieke actoren vallen onder dit soort wetgeving.

De tendens om instellingen en personen die een publieke taak vervullen ongeacht hun publiekrechtelijke, dan wel hun privaatrechtelijke vormgeving onder een openbaarheidswetgeving te brengen, is niet uniek. Het beantwoordt aan een hedendaagse kijk op wat een bestuur is. Het bestuursbegrip is geen vast omljnd begrip, maar er is sprake van een meer graduele, meerduidige en evoluerende benadering (Vandendriessche, 2004, 484).

Vrije onderwijsinstellingen worden nog geen bestuur voor alle activiteiten die ze verrichten, maar voor bepaalde aspecten van hun optreden benaderen zij heel sterk ten aanzien van de burger, het karakter van een bestuur. Het is dan ook logisch dat bepaalde publiekrechtelijke kwaliteitsnormen, zoals de openbaarheid van bestuur, ook op vrije onderwijsinstellingen van toepassing zijn. Dit betekent nog niet meteen dat inbreuk wordt gepleegd op het vrij initiatief, op het feit dat vrije onderwijsinstellingen een specifiek opvoedingsproject hebben en dat de relatie met hun personeel arbeidsrechtelijk van aard is. Het is echter niet langer te verantwoorden dat de aard van de gezagsuitoefening als enige criterium bepaalt of een instelling tot openbaarmaking gehouden is. Maar zelfs al zou men daarbij blijven, dan nog bevat de openbaarheidswetgeving zelf via de invulling van zijn toepassingsgebied een belangrijke weg om ook heel wat documenten van vrije onderwijsinstellingen en le-

²⁹ Artikel 13, 6° van het Decreet van 26 maart 2005.

³⁰ R.v.St., arrest nr. 110.938 van 3 oktober 2002. Zie hierover Boes en Schram (2004).

raars onder de openbaarheid van bestuur te brengen. Zo wordt het onderscheid tussen vrij en officieel onderwijs op zijn minst vervlakt want aan dit onderscheid heeft de burger vandaag weinig boodschap. Waar ook onderwijs wordt gevolgd, verwacht de burger kwalitatief onderwijs en verantwoording voor de enorme middelen die hij als belastingbetaler investeert in het onderwijs.

3 Openbaarheid als kans

Openbaarheid moet men niet enkel zien als een verplichting, maar biedt een persoon of een instelling ook een kans om zijn rol als actor in het maatschappelijk leven te bevestigen. Naarmate men een belangrijke maatschappelijke rol vervult, spreekt het vanzelf dat hieraan ook een morele verantwoordingsplicht is gekoppeld. Net waar men optimaal toegang tot informatie of documenten garandeert, bevestigt men zijn plaats in het maatschappelijk leven. Het spreekt voor zich dat dit gebeurt zonder afbreuk te doen aan de bescherming van andere belangen en rechten die met betrekking tot bepaalde informatie concreet in het geding zijn. Daartoe bevat het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur net als de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur uitdrukkelijk een hele reeks uitzonderingsgronden die zowel gelden voor de passieve als voor de actieve openbaarheid van bestuur. Er moet ook rekening worden gehouden met het bestaan van specifieke beschermingswetgeving die op persoonsgegevens betrekking heeft.³¹

Van die mogelijkheid heeft alvast de onderwijsinspectie gebruik gemaakt om alle doorlichtingsverslagen op een website ter beschikking te stellen.³² Dit initiatief kwam er nadat de krant *De Standaard* “Het Grote Scholenrapport” publiceerde waarbij de krant het, zowel voor ouders als voor leerlingen en leerkrachten, gemakkelijker wilde maken om de kern van het inspectierapport te achterhalen.³³ De actieve openbaarmaking van de doorlichtingsverslagen was een duidelijk politiek terrechte reactie op de commotie die volgde op het initiatief van *De Standaard*. Zeker deze documenten mogen niet worden onttrokken aan de openbaarheid en integendeel vereisen ze dat de overheid ze proactief ter beschikking stelt.

De onderwijsinspectie kwam op dat moment al vrij vlug tot het besef dat de doorlichtingsverslagen zelf anders moeten worden opgesteld, niet anders om dingen te verbergen, maar zodat ook de modale lezer naast de school er wat aan heeft. Inspiratie kan ook worden opgedaan aan enkele normen die zowel uitgaan van het

³¹ De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *B.S.* 18 maart 1993.

³² <http://www.ond.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen/>

³³ <http://www.standaard.be/Kanaal/Index.aspx?kanaalid=319>. Geraadpleegd op 17 juni 2008.

openbaarheidsdecreet³⁴ als van het decreet van 7 juli 2006 houdende de goedkeuring van de normen voor Vlaamse overheidscommunicatie en houdende wijziging van het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid.³⁵

Van die kans kan gebruik worden gemaakt zowel door zelf op actieve wijze documenten en informatie te verspreiden (actieve openbaarheid) als verzoeken om passieve openbaarheid te voorzien van een toelichting die een bepaald document in een juist perspectief plaatst. Actieve duiding mag echter geen manipulatie zijn waarbij men enkel zegt wat men kwijt wil. Maar inspelen op verwachtingen en het bijsturen van verwachtingen is daarom nog niet verkeerd. Mensen vormen zich immers een perceptie en die perceptie is subjectief en beantwoordt niet noodzakelijk aan de realiteit.

Openbaarheid ondergaat men op die manier niet langer, maar begeleidt men op een actieve wijze. Het laat toe om documenten niet langer te zien als een eindpunt, maar om ze te situeren binnen een context en hun historiciteit.

Dit vereist echter openheid, de vereiste mentaliteit die aan openbaarheid ten grondslag moet liggen. Wie open communiceert, neemt de leiding in de communicatie met de samenleving.

4 Algemeen besluit

Openbaarheid is iets anders dan het opstellen van rankings, waarbij onderwijsinstellingen met elkaar worden vergeleken en in een rangorde worden geplaatst. Vooral het ranken van instellingen roept nogal wat weerstand op en dit terecht. Rankings worden veelal opgemaakt aan de hand van indicatoren. De keuze van indicatoren is echter niet neutraal. Hoewel werken met indicatoren interessant kan zijn, meer zelfs verhelderend kan zijn, toch zijn het cijfers die geïnterpreteerd moeten worden en in hun context moeten worden geplaatst. Ze verhelderen niet alleen, maar ze verhullen evenzeer. Een cijfer van één instelling heeft nog niet dezelfde betekenis als eenzelfde cijfer van een andere instelling. Bovendien meten indicatoren slechts wat in cijfers kan omgezet worden. Kwaliteit is immers een complex gegeven dat in perspectief moet worden geplaatst. Indicatoren zijn niet zozeer bruikbaar om verschillende onderwijsinstellingen met elkaar te vergelijken, dan wel om de kwaliteits-evolutie van een instelling over de tijd heen te kunnen evalueren.

De complexiteit die verbonden is met het omgaan met indicatoren en de praktijk van ranking mag echter niet de openbaarmaking van documenten en informatie in

³⁴ Art. 28, §1 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur: de kwaliteitscriteria voor voorlichting zijn: systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze en hebben betrekking op de voorlichting over beleid, regelgeving en dienstverlening en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet.

³⁵ *B.S. 5 september 2006.*

de weg staan. Openbaarheid houdt verband met verantwoording afleggen voor taken die een hoge maatschappelijke waarde hebben. Onderwijs is één van die taken. Bovendien wordt die verantwoordingsverplichting enkel maar dwingender naarmate ook de samenleving via publieke middelen op hoge mate investeert. De verplichting tot openbaarmaking moet in de eerste plaats worden gezien als een kans, een kans tot communicatie met de buitenwereld waardoor onderwijs niet langer een gesloten wereld is, maar betrokken is op het samenleven als dusdanig.

Openbaarheid is niet alles te grabbel gooien, want de openbaarheidsregelgeving bevat allerlei uitzonderingsgronden die tot doel hebben te beschermen wat bescherming verdient, al kan dit niet in abstracto en moet een weigering in concreto worden gemotiveerd.

Literatuur

- Boes, M. (2004), 'De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?', in *Ad amicissimum amici scripsimus: vriendenboek Verstegen*, R., Brugge: Die Keure, 27-30.
- Boes, M. & Schram, F. (2004), "Openbaarheid van bestuur op internationaal, Europees, federaal en Vlaams niveau: een overzicht", in Schram, F. (ed.) (2004), *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken 2004*, Leuven: Instituut voor Administratief Recht K.U.Leuven, 11-38.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003), *Groenboek over diensten van algemeen belang* (2003), Brussel.
- Deketelaere, K. & Schram, F. (2002), *De tenuitvoerlegging van het Verdrag van Aarhus in het Vlaams Gewest. Handboek tot informatie en sensibilisatie van de gevatte Vlaamse overheidsinstanties op de diverse bestuursniveaus*, Brussel: Aminor.
- Deketelaere, K. & Schram, F. (2002), *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie. Toegang tot milieu-informatie, inspraak in de milieubesluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken*, Brugge: Vanden Broele.
- Dufau, M. (2000), *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif*, Parijs: L'Harmattan.
- Larssen, C. (2001), 'La Convention d'Aarhus et son application en droit belge', *Aménagement - Environnement*, 269-297.
- Larssen, C. (2003), 'L'accès aux informations sur l'environnement en droit international: La Convention d'Aarhus', in Larssen, C. (ed.), *Tien jaar toegang tot milieu-informatie. Naar internationaal, Europees en intern recht: Balans en perspectieven*, Brussel: Bruylant, 25-48.
- Larssen, C., (2005), 'Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht', deel 1, *T.M.R.*, 244-270.
- Pâques, M. (1991), *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Brussel: Story-Scientia.
- Put, J. (2004), "Van 'administratieve overheid' naar 'overheidstaak': hoe functioneler, hoe beter?", in *Ad amicissimum amici scripsimus: vriendenboek R.Verstegen*, Brugge: Die Keure, 240-244.
- Schram, F. (2001), *Handboek Openbaarheid van bestuur*. Brussel: Politeia, losbladig.
- Schram, F. (2004), 'Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht & Onderwijsbeleid 2004-2005/5*: 432-462.
- Schram, F. (2006), *Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief (Collectie Publiekrecht)*, Brugge: Vanden Broele.
- Schram, F. (2008), 'De interpretatie van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur door de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur: enkele

- vaststellingen' in Schram, F. (ed.), *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken 2007*, Leuven: Instituut voor Administratief Recht K.U.Leuven, 123-194.
- Schram, F. (2008), 'De toepassing van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur door de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur 2006-2007', *CDPK*, te verschijnen in 2008-3.
- Vandendriessche, F. (2004), *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge: die Keure.
- Verdeyen, V. & Put, J. (2005), "Openbaarheid van bestuur in de Vlaamse welzijnsvoorzieningen", *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 513-571.

DE ROL VAN DE MEDIA IN HET OPENBAAR MAKEN VAN INFORMATIE OVER SCHOLEN: 'RIOOLJOURNALISTIEK' OF MAATSCHAPPELIJK KNIPPERLICHT?

Pieter Lesaffer
De Standaard

1 Inleiding

'Riooljournalist', 'doodgraver van het onderwijs', 'een kwaliteitskrant onwaardig'. Het zijn enkele van de telefoons die op maandag 8 januari 2007, de eerste dag na de kerstvakantie, op de redactie van De Standaard binnenkwamen. De verwijten kwamen van schooldirecteurs die in de dagen voor de kerstperiode een brief van ons hadden ontvangen.

In de brief hadden we aangekondigd dat de krant op 22 januari de conclusies van de doorlichtingsverslagen van zoveel mogelijk secundaire scholen zou publiceren, samen met een korte reactie van elke school. In bijlage bij die brief waren de conclusies voor de school in kwestie gevoegd, zodat de directie goed wist wat we zouden publiceren.

In onze communicatie naar de scholen hadden we ook een rechtstreeks telefoonnummer gezet. Veel directeurs maakten daarvan gebruik om hun ongenoegen te ventileren. Sommigen dreigden met een rechtszaak, anderen waren rustig, nog anderen schreeuwden. Er is was maar één schooldirecteur die belde om te zeggen dat dit een goed idee was.

Daarmee was voor ons de laatste stap gezet naar *Het Grote Scholenrapport*, zoals we ons initiatief later in de krant hebben genoemd. Het was de laatste fase van een proces dat in april van het jaar daarvoor was ingezet.

Voor de scheldtelefoons binnenkwamen, hadden we al een hele weg afgelegd. En aangezien deze probleemverkenning onrechtstreeks toch een gevolg is van Het Scholenrapport, lijkt het me interessant even in te gaan op de 'making of', die tussen april 2006 en januari 2007 plaatsvond. Daarna wil ik, heel bescheiden, enkele bedenkingen en besluiten formuleren. Beginnen doe ik heel kort met de motivatie van De Standaard om die gegevens te publiceren.

2 Doelstellingen

Toen we besloten om de conclusies van de doorlichtingsverslagen van zoveel mogelijk secundaire scholen te publiceren, hadden we niet alleen een commerciële doelstelling.

- Eigenlijk wilden we in de eerste plaats het brede publiek wijzen op het bestaan van deze verslagen. Zij zijn ter beschikking van iedereen die ze opvraagt. Maar de onderwijsinstanties moedigen mensen niet echt aan om de verslagen op te vragen.
- Als de bekendheid van de verslagen de enige bedoeling was, dan hadden we even goed de contactgegevens van de verantwoordelijke ambtenaren op het ministerie van Onderwijs in grote letters op de voorpagina afgedrukt. Maar we wilden meer bereiken. Het was ook onze bedoeling om het brede publiek inzicht te geven in de kwaliteit van de scholen. Want waarop baseren de meeste ouders zich normaal voor hun schoolkeuze? Op een reputatie, op wat ze horen zeggen, op hun eigen schoolverleden. De doorlichtingsverslagen bieden een unieke kans om betrouwbare en gefundeerde informatie over scholen te krijgen, en dus het keuzeproces te stofferen.
- We wilden via de doorlichtingsverslagen ook een algemeen beeld krijgen van de sterke en zwakke punten van het Vlaamse onderwijs in het algemeen.
- Deze maatschappelijk zeer relevante doorlichtingsverslagen bestaan, maar zijn weinig bekend. De pers heeft als taak om bloot te leggen wat maatschappelijk relevant is. Dat was op zich dan ook een motivatie om de gegevens te publiceren.
- Een krant is een commercieel product, en de commerciële doelstelling speelde bij de verantwoordelijken van De Standaard ook mee. De publicatie van Het Scholenrapport, zowel in de papieren krant als op de website, werd vanuit commercieel standpunt dan ook aangemoedigd.

3 *The making of*

In tempore non suspecto hadden we de doorlichtingsverslagen van alle secundaire scholen in Mechelen, Hasselt en Roeselare opgevraagd. Het leek ons een goed idee om het onderwijslandschap in drie centrumsteden te vergelijken. Het leek ons ook interessant om de reputatie van de scholen te vergelijken met wat de doorlichtingsverslagen schreven.

Uiteindelijk is dat niet doorgegaan, omdat dit redactioneel moeilijk hard te maken was. Maar niet alleen ontbrak de invalshoek, ook de inhoud van de verslagen leende zich niet tot een dergelijke oefening.

Een volgend idee was om te toetsen of die doorlichtingsverslagen wel een meerwaarde hebben voor de schoolkeuze. En zo ja, op welke manier? Daarvoor gingen we in april 2006 op zoek naar ouders met een kind in het zesde leerjaar, die nog geen

secundaire school hadden gekozen. We kwamen in contact met een gezin in Roeselare, en een gezin in Aalst. Beide ouderparen stuurden op onze vraag een e-mail naar het ministerie van Onderwijs, om de doorlichtingsverslagen van enkele scholen op te vragen. Telkens ging het om de drie scholen waartussen de ouders twijfelden.

De beide ouderparen zouden de verslagen lezen. Daarna zouden wij op interview komen en horen in welke mate de verslagen hen bij de schoolkeuze had geholpen, en of ze er überhaupt rekening mee hadden gehouden.

Terwijl we met die doorlichtingsverslagen bezig waren, borrelde het idee op om de verslagen van alle secundaire scholen in Vlaanderen op te vragen. Oorspronkelijk kwam de publicatie daarvan nog niet eens in onze gedachten, wegens praktisch ondenkbaar.

Op de website van de onderwijsinspectie stonden de contactgegevens van de ambtenaren bij wie iedereen de verslagen kon opvragen. We stuurden een e-mail naar de verantwoordelijke voor de verslagen van het secundair onderwijs, met daarin de beleefde vraag naar de doorlichtingsverslagen van alle secundaire scholen. Na telefonisch contact werd een coördinerend ambtenaar als contactpersoon aangeduid. Met hem hielden we verder contact over de mogelijkheid om alle opgevraagde verslagen te geven. Hij kon nog niet onmiddellijk met ja of nee antwoorden. Er was verder intern overleg nodig om te mogelijke impact van een dergelijke openbaarheid af te wegen.

Het overleg tussen de leidende ambtenaren van het ministerie van Onderwijs en de top van de inspectie duurde enkele weken. Begin juni 2007 kwam dan het antwoord: u heeft het recht om die verslagen op te vragen. We bezorgen u de gevraagde verslagen.

Maar uiteindelijk heeft het nog wel wat voeten in de aarde gehad, want daarna vertrok onze vraag naar het kabinet van de minister van Onderwijs, Frank Vandenbroucke (SP.a). De minister reageerde ontstemd, en weigerde in eerste instantie om de doorlichtingsverslagen vrij te geven.

Als argument tegen de publicatie gebruikte hij terecht het recht op privacy. In de conclusies staan namelijk beoordelingen die naar één bepaalde persoon terug te leiden zijn. Daartegenover stond ons juridisch argument, en dat was de openbaarheid van bestuur. Dat hebben we tegenover de privacy afgewogen, en de openbaarheid leek ons iets zwaarder te wegen.

Dan waren er voor ons twee uitwegen: naar de rechtbank stappen of een overleg opstarten. De Standaard verkoos, net als Vandenbroucke, de tweede oplossing. Er zou worden samengewerkt.

Begin juli vond een eerste vergadering plaats tussen de hoofdredactie van De Standaard en de top van het ministerie, de inspectie en het kabinet. In diezelfde samenstelling vonden daarna nog enkele vergaderingen plaats. Die mondten in november uiteindelijk uit in een 'afsprakennota', ondertekend door de hoofdredacteur van De Standaard en de coördinerend inspecteur-generaal voor het Vlaamse onderwijs.

In die nota van anderhalve bladzijde stond dat De Standaard de conclusies van de doorlichtingsverslagen onder voorwaarden zou publiceren. De voorwaarden waren onder meer dat dit op een serene manier zou gebeuren en dat de resultaten van de scholen niet met elkaar zouden worden vergeleken. Ook zouden we naast de gegevens een tekst publiceren om uit te leggen wat die doorlichtingsverslagen eigenlijk zijn, en waarvoor ze zijn bedoeld. Bovendien mochten we alleen de gegevens publiceren van de scholen die na 2000 waren doorgelicht. De beoordelingen die van daarvoor dateren, werden als niet meer relevant beschouwd. Daardoor ontbrak trouwens een deel van de verslagen in de uiteindelijke publicatie in De Standaard op 22 januari.

Nadat deze nota door de beide partijen was ondertekend, ontvingen we een cd-rom met de honderden verslagen, samen met enkele verslagen die alleen op papier ter beschikking waren. Daaruit hebben we de conclusies geselecteerd, en die uiteindelijk in de week voor de kerstvakantie per post naar alle betrokken scholen verstuurd. Als publicatiedatum hadden we eind januari vooropgesteld, waardoor het allemaal redelijk snel moest gaan. We gaven de scholen tot 10 januari tijd om de korte reactie die we mee publiceerden, te sturen. Dat waren drie weken, maar de kerstvakantie zat daar wel tussen.

Naast deze grootschalige logistieke operatie bereidden we de inhoudelijke conclusies van Het Scholenrapport voor. We waren op zoek naar globale besluiten over het Vlaamse onderwijs. Aangezien de conclusies van de doorlichtingsverslagen niet op vaste criteria zijn gebaseerd, was een kwantificering uitgesloten. Wel stelden we bij het lezen van de conclusies enkele patronen vast. Bijvoorbeeld opmerkingen over de evaluaties kwamen opvallend vaak terug, net als de sterke inzet van leraars.

Uiteindelijk hebben we uit al die teksten tien uitspraken over het Vlaamse onderwijs geformuleerd: het Vlaamse onderwijs is zeer goed; leraars geven nog te veel traditioneel les; prestigescholen zijn ook maar scholen; de schoolgebouwen zijn verouderd; de evaluatie van leerlingen moet beter; de klassen zijn niet te groot; er is een goed schoolklimaat dankzij de sterke inzet van de leraars; in West-Vlaamse en Antwerpse scholen wordt te veel dialect gesproken; de schooladministratie werkt goed; leraars kunnen niet goed met de computer overweg.

Voor die tien 'lessen' zijn we trouwens niet over één nacht ijs gegaan. We hebben ze geselecteerd uit een longlist die we eerst hebben opgesteld. Deze longlist hadden we aan meerdere onderwijsdeskundigen voorgelegd en besproken. Mede op basis van hun opmerkingen hebben we de definitieve lijst opgesteld.

De tien 'lessen' stonden op de dag van Het Scholenrapport op de voorpagina van De Standaard opgesomd, en werden in de daaropvolgende twee weken dagelijks elk apart uitgediept.

Nog een kleine uitsmijter in de marge van deze *making of*. In de laatste week voor de publicatie van Het Scholenrapport is een fikse mediareel uitgebroken. Tien dagen voor publicatie heeft Concentra, de uitgever van Het Belang van Limburg en Gazet

van Antwerpen, dezelfde gegevens aan de minister van Onderwijs gevraagd. Een afsprakennota moest niet meer worden onderhandeld, het volstond die te tekenen. Ook op de reacties van de scholen hoefde men niet lang te wachten, want iedereen had zijn tekst al gemaakt.

Uiteindelijk hebben de Concentra-kranten voor de provincies Limburg (Het Belang van Limburg) en Antwerpen (Gazet van Antwerpen) dezelfde gegevens gepubliceerd als De Standaard. Corelio, die zowel De Standaard als Het Nieuwsblad uitgeeft, heeft daarom op het laatste moment nog beslist Het Scholenrapport ook in Het Nieuwsblad te laten verschijnen. Peter Vandermeersch, algemeen hoofdredacteur van De Standaard en het Nieuwsblad, haalde in het weekblad Knack achteraf zwaar uit naar Concentra. Hij noemde hun démarche 'zweetdieverij'.

4 Bedenkingen en besluiten

Is er op 22 januari 2007 een fraai staaltje van riooljournalistiek gepleegd? Ik denk van niet. Om te beginnen was het verrassend stil na de publicatie van Het Scholenrapport. De verwijten waren verstomd. We bleken dan toch niet in 'Britse toestanden' te verzeilen. Velen vreesden vooraf dat de Vlaamse scholen, zoals in Groot-Brittannië gebeurt, in rankings zouden worden vergeleken met elkaar. Die vrees bleek dus ongegrond.

Ook was er al op de dag van de publicatie hierover een persconferentie van de minister van Onderwijs, Frank Vandenbroucke. Hij kondigde aan dat er meer openbaarheid zou komen. Het Scholenrapport zorgde al op dag één voor een ernstige discussie. De toon was meteen gezet: dit was geen riooljournalistiek. Intussen is de website met daarop alle doorlichtingsverslagen, zoals toen aangekondigd, een feit geworden.

Twee opmerkingen zijn al tijdens het maken van Het Scholenrapport naar boven gekomen, en zijn ook daarna vaak teruggekomen.

Om te beginnen was er in veel scholen wrevel over het ontbreken van het opvolgingsverslag. Daarin maakt de onderwijsinspectie voor de school in kwestie een nieuwe beoordeling van de dringende kritische punten uit het vorige verslag.

Dat het brede publiek de punten van kritiek uit het doorlichtingsverslag te lezen kreeg, maar niet de aangebrachte verbeteringen, was een terechte kritiek. Dat we desondanks deze opvolgingsverslagen niet gebruikten, was eerder in overleg met de inspectie zo beslist. Het argument was dat een doorlichting sowieso een momentopname is. Bovendien kregen alle scholen de kans om in Het Scholenrapport op hun beoordeling te reageren. In die reactie konden ze verwijzen naar een gunstig opvolgingsverslag.

De andere meest gehoorde kritiek was dat sommige verslagen te sterk verouderd waren. De oudste dateerden van 2000, en waren dus zeven jaar. In sommige gevallen lieten de conclusies daardoor niets meer van de actuele werkelijkheid zien. Niet

alle gepubliceerde beoordelingen waren door die keuze even relevant. Maar ook dat is een gevolg van de afspraak die we met het ministerie, inspectie en kabinet hadden gemaakt. Ook hier was ons tegenargument dat de scholen in hun reactie zelf konden aanhalen dat de beoordeling verouderd was.

Deze twee tekortkomingen (ontbreken van opvolgingsverslag en verouderde verslagen) waren er inderdaad. Op de redactie waren we ons daarvan bewust. In de tekst die bij Het Scholenrapport is verschenen, hebben we hiervan ook melding gemaakt. We hebben die elementen ernstig in overweging genomen, maar voor ons wogen de argumenten om Het Scholenrapport wel te publiceren zwaarder door.

Deze opmerkingen sluiten aan bij een fundamentele vraag: waren de doorlichtingsverslagen wel geschikt om ze voor een breed publiek te publiceren?

Deze verslagen zijn opgesteld door onderwijsinspecteurs, die daarbij niet het brede publiek voor ogen houden. Ze zijn een instrument om de kwaliteit van de scholen te toetsen, bestemd voor de schooldirectie en het personeel. Daardoor waren de gegevens die we hebben gepubliceerd niet altijd even leesbaar en even relevant voor een breed publiek.

Sommige opmerkingen waren wel zeer herkenbaar, zoals pakweg de onveilige ondergrond op de speelplaats. Maar andere opmerkingen hadden het dan over vakoverschrijdende eindtermen, leerplanrealisatie en dergelijke. Zeer belangrijk voor het onderwijs, maar de gemiddelde krantenlezer kon zich daar moeilijk een voorstelling van maken.

Iedereen was het er na publicatie over eens dat die dag heel veel onderwijsjargon in de krant stond. De doorlichtingsverslagen waren niet de ideale teksten voor een breed publiek. Dat was ook een van de conclusies die de minister van Onderwijs uit Het Scholenrapport trok.

Maar precies omdat we deze gegevens hebben gepubliceerd, werd deze lacune zeer zichtbaar. De doorlichtingsverslagen zijn de enige bron van neutrale informatie voor ouders, maar ze zijn moeilijk leesbaar. Als oplossing zei de minister op zijn persconferentie dat ofwel de conclusies leesbaarder moesten worden ofwel dat er een gebruiksvriendelijke samenvatting van de doorlichtingsverslagen moest komen.

Ook voor een globaal beeld van de onderwijskwaliteit in Vlaanderen waren deze doorlichtingsverslagen niet zo geschikt. Niet alleen zijn de gegevens niet kwantificeerbaar. De conclusies van de verslagen zijn ook niet volgens dezelfde criteria opgesteld.

Bij de 'making of' van Het Scholenrapport hebben we getracht zoveel mogelijk onderwijsactoren te betrekken. Door de snelheid waarmee we het allemaal wilden klaarspelen, zijn we daarin niet altijd evengoed geslaagd. Zo hebben we de onderwijskoepels pas in een vrij late fase van het proces betrokken.

Wel hebben we erop toegezien dat de opiniepagina's voldoende openstonden voor zoveel mogelijk meningen over Het Scholenrapport. Zo hebben de onderwijskoepels in een gezamenlijke tekst al op de dag van de publicatie hun kritische stem kunnen laten horen.

Boeiend in de berichtgeving over Het Scholenrapport vond ik persoonlijk het keuze-proces dat de gezinnen in Roeselare en Aalst hadden doorgemaakt. Beide ouder-paren hadden de verslagen van drie secundaire scholen gelezen – elk verslag telt ge-middeld een dertigtal bladzijden, veel meer dus dan de conclusies zoals we die heb-ben gepubliceerd. De weerslag van de gesprekken met de twee gezinnen verscheen op dezelfde dag als Het Scholenrapport in de krant.

Het gezin in Aalst had op basis van de verslagen zijn keuze bijgesteld. Eén school had voor hen een slechte reputatie in Aalst. Maar het doorlichtingsverslag sprak dat tegen. Doordat ook nog eens de opendeurdag een goede indruk had gemaakt, kozen ze voor hun dochter uiteindelijk toch voor deze school.

In Roeselare deed zich een heel ander fenomeen voor. Daar zagen de ouders veel van hun vooroordelen in de teksten bevestigd. Van één school dachten ze dat daar een hard klimaat heerste. Dat bleek ook uit het verslag. Toch kozen de ouders uit-eindelijk net wel voor deze school. Op basis van gesprekken met familieleden en door een positief schoolbezoek waren ze bijgedraaid.

Deze getuigenissen relativeren in ieder geval de discussies over de openbaarheid van schoolgegevens. Iedereen gaat anders om met informatie.

Voor Het Scholenrapport heeft De Standaard naar mijn mening zijn rol van maat-schappelijk knipperlicht gespeeld. Een onderwijsvakbond noemde het in zijn leden-blad achteraf “*platte commercie onder het mom van journalistieke informatie*”.

Maar mij lijkt precies dat laatste, de journalistiek, voorop te staan. Al twintig jaar sluimert de discussie over de openbaarheid van schoolgegevens. De publicatie daar-van lijkt me in de eerste plaats een taak van de overheid. Als krant hebben wij de overheid aangespoord daar echt werk van te maken. Tegelijk hebben we relevante informatie ‘onthuld’. En we hebben aangetoond dat het publiek maken van de on-derwijskwaliteit niet tot ‘Britse toestanden’ leidt. Perfect was die informatie niet, maar toch meer dan de moeite waard om te publiceren.

Daarmee wil ik niet zeggen dat we een jaarlijks Scholenrapport moeten maken. De doorlichtingsverslagen lenen zich daar ook niet toe. Mij lijkt het in de eerste plaats de taak van de overheid om dergelijke gegevens te verspreiden.

Het wordt wel een taak voor de media op het moment dat de overheid die gegevens heeft, maar niet openbaar maakt. Dan kunnen de media op basis van de openbaar-heid van bestuur de relevante gegevens opvragen. Naar aanleiding van Het Scholen-rapport zijn gelijkaardige aanvragen verstuurd in andere maatschappelijke domei-nen.

Er is in het algemeen veel wantrouwen tegenover de media. Maar ik denk dat we met Het Scholenrapport hebben aangetoond dat de openbaarheid van gegevens ook op een serene manier kan gebeuren. Vandaar ook dat we scherp op *Schoolzoeker.be* hebben gereageerd. Dat was een initiatief van een jonge leerkracht die promotie

maakte voor zijn webdesign in bijberoep. Op een website had hij de conclusies van alle doorlichtingsverslagen gezet, en daar telkens lukraak punten aan toegekend. De jongeman heeft die punten daar intussen van afgehaald. Het rook te veel naar riooljournalistiek.

DE SCHOOL EEN OPEN BOEK?

Een eerste kwalitatieve peiling naar informatiebehoefte en -verwachtingen van ouders en leerlingen over school en onderwijs

Geertrui De Ruytter & Koen Stassen
Vlaamse Onderwijsraad

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling/verantwoording

Deze peiling wil een bijdrage leveren aan de probleemverkenning van de Vlaamse onderwijsraad over behoeften en verwachtingen van het brede veld van onderwijsgebruikers inzake openbare informatie over scholen/instellingen. De meest prominente groep binnen de vraagzijde van onderwijs zijn de ouders en leerlingen die een schoolkeuze moeten maken. Om de stem van ouders en leerlingen in de probleemverkenning een grotere draagwijdte te geven, peilden we via focusgroepen naar hun informatiebehoefte en -verwachtingen. De rapportering van deze gesprekken heeft geen wetenschappelijke pretenties. Ze is op de eerste plaats bedoeld als aanzet tot de reflectie tijdens het seminarie en achteraf bij de besprekingen in de denkgroep.

1.2 Theoretisch kader

Ook theoretisch heeft deze bijdrage geen wetenschappelijke pretenties. De gesprekken werden bijv. niet gestuurd vanuit een communicatietheoretisch kader of een motivatietheoretisch perspectief. Voor de rapportering van de gegevens (zie verder) maken we wel gebruik van een onderwijskundig referentiekader (het CIPO-kader).

1.3 De methode van de focusgroep

Een focusgroep is een kwalitatieve bevragsingsmethode die vooral in het sociaal-wetenschappelijk en marktonderzoek wordt gebruikt. Een groep van zes tot acht personen geeft via onderlinge discussie zijn mening over een bepaald onderwerp. Focusgroepen worden meestal relatief homogeen samengesteld omdat dit de partici-

patie kan bevorderen¹. Qua vorm lijkt een focusgroep op een groepsinterview, maar in de praktijk is het meer dan louter een interactie tussen een moderator en de deelnemers aan een focusgroep. Het resultaat van de interactie tussen de deelnemers van de focusgroep is immers van cruciaal belang. Het is hierbij belangrijk de verschillende standpunten, ervaringen en meningen te achterhalen die er leven en niet zozeer de individuele standpunten van de deelnemers. Deze verschillende standpunten, ervaringen en meningen komen tijdens een focusgroep tot uiting door een proces van *sharing and comparing*. Doordat de respondenten elkaars mening horen, toetsen ze hun eigen mening hieraan af en bepalen ze in welke mate ze hiermee akkoord gaan. Doorheen de discussie komen de elementen van overeenstemming en tegenstelling van de verschillende respondenten dus tot uiting.

Anders dan bij het gebruik van gestandaardiseerde vragenlijsten staat niet representativiteit, maar wel maximale informatieverzameling voorop bij focusgroepen. Het hoofddoel van een focusgroep is niet de veralgemening van de resultaten naar de totale populatie. Daarom is een toevallige selectie van de deelnemers ook geen vereiste. Dit neemt niet weg dat men een maximale diversiteit van de deelnemers moet nastreven. Op die manier kan er een levendige discussie ontstaan en kan een maximale hoeveelheid informatie verzameld worden.

De leidraad van de focusgroep werd semi-gestructureerd opgesteld, zodat de vooropgestelde informatie kon verzameld worden, maar er anderzijds ook veel ruimte bleef voor de respondenten om de inhoud van de discussie te bepalen. Met het oog op maximale dataverzameling is dit een goede strategie gebleken. De gespreksleidraad zag er eenvoudig als volgt uit:

- 1 Welke elementen spelen een rol bij de schoolkeuze?
- 2 Over welke van die elementen is het mogelijk informatie te verzamelen?
- 3 Onder welke vorm moet de informatie beschikbaar zijn?
- 4 In welke mate moeten scholen publieke verantwoording afleggen over hun eigen functioneren?

Gegevens over de eerste vraag beschrijven we in deel 2 “Motieven voor schoolkeuze”. De bevindingen over de vragen 2 en 3 geven we weer in deel 3 “Waar vind je informatie?” In dit deel gaan we ook in op het gebruik van doorlichtingsverslagen als informatiebron. De 4de vraag, naar publieke verantwoording, komt aan bod in deel 4. We eindigen met een paar aandachtspunten in deel 5.

1.4 Procedure

In totaal werden er drie focusgroepen georganiseerd: één met ouders van leerlingen uit het basisonderwijs (N=6), één met ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs (N=6) en één met leerlingen uit het secundair onderwijs (N=6). De leden

¹ Bewerking van de definitie op <http://www.sachru.sa.gov.au/PEW/glossary.htm#f>

van de focusgroepen werden uitgenodigd door de koepels van ouderverenigingen en de Vlaamse scholierenkoepel. Om een maximale spreiding van de vertegenwoordigers te krijgen, werden er per focusgroep ouders van verschillende netten en (voor het secundair onderwijs) verschillende onderwijsvormen uitgenodigd.

De deelnemers aan de focusgroepen zijn ouders en leerlingen die een engagement in de school hebben opgenomen als lid van de ouderraad, leerlingenraad, schoolraad of lokaal overlegplatform ... Uit de gesprekken bleek een meer dan gemiddelde expertise over het onderwijs. Deze samenstelling bepaalt uiteraard in sterke mate de resultaten van de focusgroepen. Anderzijds zijn de leden van de focusgroepen vanuit hun expertise ook vertegenwoordigers van ouders en leerlingen en wordt er verondersteld dat ze de mening van alle ouders en leerlingen vertegenwoordigen. De gesprekken zijn in een heel open en constructieve sfeer verlopen.

Het feit dat er slechts drie focusgroepen werden georganiseerd én de samenstelling van de focusgroepen moeten steeds in het achterhoofd gehouden worden bij het lezen van onderstaande resultaten. Het is niet de bedoeling uitspraken te doen over de verwachtingen van 'de ouders' of 'de leerlingen'. Het is wel de bedoeling een verslag uit te brengen van een verkenning van de informatiebehoeften van ouders en leerlingen.

2 Motieven voor de schoolkeuze

Hoewel we met de focusgroepgesprekken in de eerste plaats willen peilen naar de informatiebehoeften en -verwachtingen van ouders en leerlingen i.f.v. een schoolkeuze, kwamen ook de schoolkeuzemotieven uitvoerig ter sprake. Om de informatiebehoeften en -verwachtingen te duiden, is immers een zicht nodig op het relatieve belang van verschillende items. Uit de gesprekken blijkt dat niet alle keuzemotieven op eenzelfde manier vertaald worden naar informatiebehoeften en -verwachtingen. Voor heel wat keuzemotieven geven ouders en leerlingen zelf aan dat het erg moeilijk – zometertijd onmogelijk – is om ze met betrouwbare informatie te ondersteunen.

Voor de ordening van de aangehaalde keuzemotieven maken we gebruik van het CIPO-kader waarbinnen we achtereenvolgens context-, input-, proces- en outputgegevens weergeven. Over de drie groepen heen stellen we een opvallende consensus vast. Waar dat expliciet niet het geval is, zullen we dat in de beschrijving aangeven.

2.1 Contextgegevens

2.1.1 Ligging en bereikbaarheid

Gevraagd naar een top drie van keuzemotieven zetten de drie groepen unaniem de ligging en de bereikbaarheid van de school op de eerste plaats. Voor ouders van

leerlingen uit het basisonderwijs gaat het daarbij om een ligging in de eigen woon-omgeving. Voor leerlingen en ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs spelen ook de transportmogelijkheden een rol: bereikbaarheid met de fiets of met het openbaar vervoer. Zowel ouders als leerlingen geven aan dat ligging en bereikbaarheid ‘randvoorwaarden’ zijn. Andere motieven kunnen maar een rol beginnen spelen in de schoolkeuze op voorwaarde dat de instelling ook bereikbaar is. Ze relativeren op die manier de ‘prioriteit’ van ligging en bereikbaarheid.

2.1.2 *Veiligheid van de schoolomgeving*

Ouders en leerlingen noemen in één adem met de ligging en de bereikbaarheid van de school ook de veiligheid van de schoolomgeving als belangrijk motief. Het gaat dan vooral om veiligheid van de weg naar de school, maar zowel ouders als leerlingen wijzen ook op het belang van de veiligheid van de buurt waar de school gelegen is. De leerlingen van het secundair onderwijs breiden dit motief ook uit naar de veiligheid op de speelplaats (zie ook verder bij 2.1.6).

2.1.3 *Combinatie met werk en gezin*

Een opvallend motief dat alleen de ouders van leerlingen in het basisonderwijs benoemen is dat de schoolorganisatie de combinatie tussen werk en gezin moet ondersteunen. Dat heeft enerzijds te maken met de ligging, in de mate dat de school ook bereikbaar moet zijn voor de familieleden (bijv. grootouders) die instaan voor de buitenschoolse opvang van de kinderen, maar anderzijds ook met het aanbod van voor- en naschoolse opvang dat op de school zelf of in haar nabijheid voorzien is. Wie die opvang organiseert, de school zelf, de oudervereniging of een andere instantie (bijv. IBO: initiatieven buitenschoolse opvang op intergemeentelijk niveau) speelt geen rol.

Ouders van leerlingen in het basisonderwijs vinden het ook belangrijk dat hun kinderen na de kleuterschool op dezelfde campus hun lagere school kunnen lopen. Dat koppelen ze ook aan de combinatie met werk en gezin: het is niet handig voor gezinnen met jonge kinderen (basisschoolleeftijd) om de kinderen naar verschillende vestigingen te brengen.

In de focusgroep met ouders en leerlingen van het secundair onderwijs kwam dit element niet aan bod.

2.1.4 *Inbedding in de lokale gemeenschap*

De ouders van leerlingen in het basisonderwijs vinden het belangrijk dat de school ingebed is in de lokale gemeenschap. Voor hen speelt de school een belangrijke rol in het sociaal netwerk. Dat houdt ook verband met de hogergenoemde mogelijkheden om het schoolgaan van de kinderen te combineren met werk en gezin. De leerlingen en ouders van leerlingen in het secundair onderwijs noemen dat niet als motief.

2.1.5 *Financieel – structureel – bestuurlijk*

We stelden een opvallende eensgezindheid vast over het grote belang van de schoolfactuur als element van schoolkeuze. Het is niet verwonderlijk dat de ouders, zowel van leerlingen uit het basisonderwijs als het secundair onderwijs, hier langer over uitweiden. De leerlingen zelf halen het vooral aan als een element dat voor hun ouders belangrijk is. De deelnemers aan onze focusgroepen illustreren dat duidelijk.

Hun voornaamste zorg betreft de kosten voor extra-murosactiviteiten en de meerdaagse uitstappen (bos-, zee- of sneeuwklassen). De ouders van leerlingen uit het basisonderwijs geven aan dat er nog zeer veel onduidelijkheid heerst over de kosteloosheid van het basisonderwijs en de maximumfactuur. Zo heeft men er geen duidelijk zicht op hoe die extra werkingskosten verdeeld en herverdeeld worden en wie daarover beslist op schoolniveau.

Een andere zorg rond studie- en schoolkosten die de ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs aanhalen, is de wijze waarop scholen omgaan met gezinnen met betaalproblemen. De ouders verwachten hier vooral een vorm van soepelheid vanwege de school voor gezinnen die soms onverwachts (bijv. bij echtscheiding) in financiële problemen komen.

2.1.6 *Infrastructuur*

Enkel de leerlingen halen in het gesprek uitdrukkelijk de infrastructuur, de uitrusting van vaklokalen en de voorzieningen voor andersvaliden aan als motieven voor schoolkeuze.

2.2 Studietoeraanbod en gegevens over leerlingenaantallen

Het studietoeraanbod speelt een rol voor de ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs. De deelnemers vragen zich bij de schoolkeuze duidelijk af wat de school te bieden heeft voor hun kind op het vlak van groeikansen. Opvallend is dat ze deze vraag niet beperken tot de onderwijsvormen en studierichtingen die de school aanbiedt (zie verder bij 2.3). Bij de deelnemers aan het focusgroepgesprek primeerde de vraag of het aanbod van de school tegemoetkomt aan de talenten van hun kind.

De leerlingen zelf vinden het belangrijk dat ze kunnen ‘eindigen in dezelfde school als waar ze beginnen’. In het studietoeraanbod van de school moet voldoende keuze zijn wanneer je van studierichting wil of moet veranderen.

Alleen de leerlingen van het secundair onderwijs haalden spontaan een aantal objectieve inputgegevens aan als motief van schoolkeuze: de gemiddelde klasgrootte, het aantal leerlingen op school.

2.3 Elementen van het onderwijsproces

In alle gesprekken kwam naar voren dat allerlei elementen die met de procesdimensie van onderwijs te maken hebben, een zeer belangrijke rol spelen in de schoolkeuze.

2.3.1 Cultuur, klimaat, visie, pedagogisch project

De ouders van kinderen uit het basisonderwijs waren het heel erg eens over de belangrijke rol van alles wat te maken heeft met 'schoolcultuur'. Ze schuiven tal van begrippen naar voren voor datgene waarvan ze meteen ook aangeven dat het erg moeilijk te beschrijven of te objectiveren is: 'de manier van naar het leven kijken', hoe men aan groepsvorming werkt, het 'pedagogisch project', het al dan niet waarderen van de eigen inbreng van de kinderen, hoe men omgaat met tuchtproblemen ...

Bij de leerlingen van het secundair onderwijs kwamen dezelfde zorgen naar boven. Ze haalden hier ook uitdrukkelijk de verhouding aan tussen leraren, leerlingen en directie en wezen op het belang van een vertrouwensband met de leraren, hun bereikbaarheid, ook buiten de contacturen. Opmerkelijk was het belang dat deze leerlingen hechten aan het welbevinden van de leraren zelf, of zij zich al dan niet goed voelen op de school en in het werk dat ze er doen.

De groep van ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs herhaalde het belang van die vertrouwensband:

"Ik wil weten aan wie ik mijn kind toevertrouw. Ik vertrouw het niet toe aan een gebouw, ik wil weten wie de mensen zijn die er lesgeven, wie de directeur is."

De deelnemers aan de focusgroepgesprekken vermeldden ook het participatieklimaat op school als een belangrijk motief voor de schoolkeuze. Dat moeten we uiteraard in verband brengen met de samenstelling van de focusgroepen: de deelnemers zijn allen zonder uitzondering actief in formele participatieorganen (ouderraad, schoolraad). Zij zijn er wel van overtuigd dat een goed participatieklimaat op school een meerwaarde is, ook voor ouders en leerlingen die geen lid zijn van een formeel participatieorgaan.

Voor de ouders is het ook gewoon belangrijk om te weten of en hoe de school met de ouders samenwerkt.

2.3.2 Onderwijsmethode, onderwijsproces, curriculum, evaluatiemethoden

Voor een aantal ouders van leerlingen in het basisonderwijs heeft de onderwijsmethode (bijv. methodeonderwijs, Freinet-onderwijs) uitdrukkelijk een rol gespeeld bij de schoolkeuze. In die mate zelfs dat het als motief in concurrentie kwam met ligging en bereikbaarheid. Leerlingen en ouders van leerlingen in het secundair onderwijs spreken niet in termen van onderwijsmethoden maar zijn het wel eens over het belang van een breed curriculum dat verder gaat dan zuiver cognitieve ontwikkeling en dat ruimte biedt voor de ontwikkeling van de totale persoonlijkheid. Ouders vin-

den het belangrijk dat er ruimte is ‘om leerlingen hun ding te laten doen’. Ze letten daarom op het aanbod van bijv. cultuur en sport. Deze ouders hechten ook belang aan de wijze waarop de school hen informeert over hun kinderen.

De leerlingen halen de kwaliteit van het lesgeven van de leerkrachten aan als een cruciaal element voor een geslaagde schoolloopbaan, maar dit element kan volgens hen geen rol spelen als motief van schoolkeuze.

De leerlingen vermelden tot slot de evaluatiemethoden op school: bijv. de verhouding tussen mondelinge en schriftelijke examens, het gebruik van attituderapporten enz.

2.3.3 Zorg en leerlingenbegeleiding

Voor de ouders van leerlingen in het basisonderwijs is het erg belangrijk te weten hoe de school haar zorgbeleid invult. Ze vermoeden dat er op dat vlak belangrijke verschillen bestaan tussen scholen.

Opmerkelijk is dat ze bij het maken van een schoolkeuze weinig of geen aandacht besteden aan de rol die het CLB op de school heeft:

“Als ouder sta je er niet bij stil dat een school ook verbonden is aan een CLB, dat speelt zeker niet mee in de schoolkeuze.”

De leerlingen van het secundair onderwijs bevestigen het belang van leerlingenbegeleiding en koppelen hier ook de aanpak van pestgedrag aan, tucht- en gedragscode, gezondheidsbevordering en extra begeleiding van zieke leerlingen. Zij zien in elk geval de aanwezigheid van een sterke begeleiding als een troef voor de school die mee haar imago bepaalt. Voor de ouders van de leerlingen van het secundair onderwijs is het belangrijk te weten of de leraren bereid zijn tot extra inspanningen voor het wegwerken van achterstand met bepaalde vakken.

2.4 De ‘output’

Het is opvallend dat ouders van kinderen in het basisonderwijs niet spontaan verwijzen naar het belang van een goede ‘output’ in de zin van ‘goede leerresultaten’. Op geen enkel moment schuift een ouder van deze groep de voorbereiding die de lagere school biedt op het secundair onderwijs, als keuzemotief naar voren.

Dat is anders voor de leerlingen van het secundair onderwijs. Zij vinden het wel belangrijk zicht te hebben op de slaagcijfers van de school in het hoger onderwijs of op de kansen op de arbeidsmarkt. Maar tegelijk geven ze aan dat dat vooral een zorg is van hun ouders en dat die zorg soms op gespannen voet staat met wat zij zelf belangrijk vinden.

De ouders van de leerlingen in het secundair onderwijs bevestigen dat idee. Zij vinden het inderdaad belangrijk te weten welke kansen hun kinderen in de toekomst krijgen in de verdere studieloopbaan of op de arbeidsmarkt.

3 Hoe onderbouw je de schoolkeuze? Waar vind je de nodige informatie?

We hebben nu enigszins een zicht op de keuzemotieven die heersen in de bevroegde groepen. We hebben de deelnemers aan de focusgroepgesprekken gevraagd of en onder welke voorwaarden de schoolkeuze aan kwaliteit kan winnen door ze met objectieve informatie te onderbouwen en waar die informatie te vinden is. De deelnemers formuleren niet voor alle genoemde motieven (zie 2) informatiebehoeften of -verwachtingen.

3.1 Opmerking vooraf: de paradox van de geïnformeerde schoolkeuze

Door alle gesprekken en over alle groepen heen overheerst een belangrijke vaststelling: ouders en leerlingen die voor een schoolkeuze staan, hebben te kampen met een paradox. Naast een aantal evidente contextfactoren (zoals ligging en bereikbaarheid) is het meest doorwegende motief net datgene waarvan ouders én leerlingen vinden dat het niet objectiveerbaar is: de schoolcultuur, het schoolklimaat, het pedagogisch project ... door deelnemers dikwijls aangeduid met metaforen zoals 'de ziel' van de school, de 'spirit'. Die elementen die ze zo cruciaal achten voor een goede schoolkeuze, zijn volgens hen bijzonder moeilijk te objectiveren:

“De ziel van een school kan je niet objectiveren.”

Alle deelnemende ouders bevestigen dat er bij de schoolkeuze ook een aantal emotionele beslissingen meespelen. Daarenboven kan je je van de schoolcultuur, het schoolklimaat, het pedagogisch project ... maar een echt goed beeld vormen nadat je kind is ingeschreven en je de school van binnenuit leert kennen:

“Vaak is het afwachten hoe de school meevalt eens het kind ingeschreven is.”

Dat neemt echter niet weg dat er hierover geen informatieverwachtingen en -behoeften leven (zie verder bij 3.4.1).

3.2 Informatie over contextgegevens

3.2.1 Algemene informatie

Zowel ouders als leerlingen verwijzen spontaan naar het internet om zich over een aantal feitelijke contextgegevens te informeren: adres, bereikbaarheid/licging, contactpersonen, de structuur of het organigram ... Een aantal van deze gegevens zijn minder 'zakelijk' dan men zou denken. De deelnemers uit het secundair onderwijs merkten op dat een school die mailadressen of telefoonnummers van leraren ter beschikking stelt een belangrijk signaal geeft over de openheid van leraren en directie ten opzichte van de ouders.

Opvallend is dat de leerlingen en de ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs een gebrek aan algemene informatie over het Vlaamse onderwijslandschap signaleren. Zij vinden dat er bij de gemiddelde ouder of leerling onvoldoende inzicht is over algemene onderwijsstructuren, het studieaanbod, hoe onderwijs bestuurd wordt, de verschillende bestuursniveaus en over hoe scholen gefinancierd worden (zie ook verder bij 4). Ze vinden dat inzicht hierin het keuzeproces kan ondersteunen.

3.2.2 Financieel

Het was opvallend dat in de focusgroepen van ouders erg veel belang werd gehecht aan het financiële plaatje². De ouders hebben op dat vlak zeer duidelijke informatiebehoefte. Hier noteerden we toch een aantal klachten. Vooral voor extra-muros-activiteiten die verplicht zijn of als verplicht ervaren worden, vinden ouders dat de kosten veel duidelijker vooraf, nog voor de inschrijving, bekend moeten zijn. Op vlak van studiekosten blijkt er dus een spanning te zijn tussen de informatie die beschikbaar is voor je de keuze maakt, en wat je pas aan de weet komt eens je kind ingeschreven is:

“Financiële consequenties ervaar je pas door er school te lopen. In het begin van het schooljaar zijn er wel indicaties, maar vaak stemmen die niet overeen met de realiteit tegen het einde van het schooljaar. Daar zouden scholen duidelijk over moeten zijn. Vaak worden die bedragen ook gecommuniceerd in het schoolreglement, maar dat krijg je pas bij de inschrijving.”

3.3 Informatie over studieaanbod – oriëntering – doorstroming

Ouders en leerlingen zijn het erover eens dat je voor een goede schoolkeuze inzicht moet hebben in het totale plaatje van het onderwijsaanbod in de regio. Individuele scholen presenteren begrijpelijkerwijze alleen de onderwijsvormen en/of studierichtingen die ze zelf in huis hebben. In alle focusgroepen werd unaniem gewezen op de noodzaak om, over de netten heen, over alle onderwijsvormen en alle studierichtingen betrouwbare informatie te verzamelen.

Deze noodzaak doet zich uiteraard vooral voor bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs. De ouders geven aan dat men in het basisonderwijs bij de studie- en schoolkeuzebegeleiding te sterk en eenzijdig focust op het ASO. Volgens de ouders die deelnamen aan de focusgroepen hebben veel van hun collega-ouders nog vooroordelen ten aanzien van bijvoorbeeld nijverheidstechnisch onderwijs. Voor ouders van leerlingen uit het basisonderwijs zou veel meer informatie ter beschikking moeten zijn over de verschillende onderwijsvormen. Ook vroeger, bij de keuze van een basisschool, en later, wanneer tijdens de schoolloopbaan nog keuzes gemaakt moeten worden, blijft zo'n globaal beeld van het onderwijsaanbod in de regio belangrijk.

² De grote aandacht voor dat thema in de focusgroepen kan te wijten zijn aan de media-aandacht van dat ogenblik voor dossiers m.b.t. kosteloos basisonderwijs en de maximumfactuur.

Vooral de ouders van leerlingen in het secundair onderwijs wijzen in dit verband op het probleem van ‘imagovorming’ van scholen. Doordat het ASO nog altijd hoger gewaardeerd wordt dan technisch en beroepsgericht onderwijs, hebben sommige scholen die TSO en BSO aanbieden, te kampen met een negatief imago. Dat verhindert het ‘publiek’, de ouders en leerlingen die voor een schoolkeuze staan, om kennis te maken met die scholen:

“Imago is een hinderpaal om verder te informeren, als ouder ben je niet bereid om bepaalde opties te bekijken omwille van het imago van de school.”

In het algemeen stellen de ouders dat het imago of de ‘reputatie’ van een school, om het even in welke onderwijsvorm, erg hardnekkig is en moeilijk te corrigeren op basis van informatie. Tegelijk speelt het volgens hen een belangrijke rol bij de schoolkeuze:

“Imago’s zijn zeer uitgesproken en bijzonder standvastig. Ze zijn niet altijd gegrond, maar ze blijven overeind. Imago’s bepalen de schoolkeuze”.

En er zijn ook scholen die dankbaar gebruik maken van een goed imago:

“Er zijn scholen die graag een bepaalde mythe in stand houden.”

Een juiste schoolkeuze maken bij de overgang van basis- naar secundair onderwijs is echter niet alleen een kwestie van goed geïnformeerd te zijn over het scholen- en studieaanbod. Er is ook de vraag of en hoe je bij een kind van twaalf al voldoende zicht hebt op de talenten en interesses:

“Als je je kind op twaalf jaar inschrijft in een school weet je niet welke talenten het heeft. Zonder te weten of het een definitieve keuze is, kies je voor een school waar een kind zich op dat moment het best zal voelen, waar het het best begeleid wordt. Op een latere leeftijd zal je misschien andere keuzes maken.”

3.4 Informatie over de ‘black box’ of ‘hoe leg je de ziel van een school bloot?’

3.4.1 Cultuur, klimaat, visie, pedagogisch project

Zoals gezegd (zie 2.1) zijn die elementen die er volgens de ouders en de leerlingen echt toe doen bij de schoolkeuze, bijzonder moeilijk in objectiveerbare of toetsbare informatie weer te geven. De deelnemers worstelen op dat punt met een dubbelzinnige houding. Aan de ene kant vinden ze dat scholen daar veel te vaag en onduidelijk over zijn. Aan de andere kant beseffen ze dat je het klimaat, het hart of de ziel van een school, maar kan aanvoelen in contacten van mens tot mens en dat een pedagogisch project moeilijk te vatten is in een uitgeschreven tekst:

“Klimaat is iets heel subjectiefs. Elke leerling voelt dat anders aan. Het is vrij moeilijk om dat te onderzoeken. Structuren kan je nakijken op papier, maar hoe het in de praktijk wordt toegepast dat kan je niet op papier zetten.”

Het wekt geen verwondering dat op dat punt meer dan eens verwezen werd naar het belang van opendeurdagen. Niet zozeer omwille van het evenement op zich,

maar omdat op deze momenten de leraren en directeur in levende lijve aanspreekbaar zijn. Het is vooral in de face-to-facegesprekken met die mensen, al dan niet in de context van een opendeurdag, dat scholen hun pedagogisch project kunnen verduidelijken. De ouders hechten op die momenten ook veel belang aan de observatie van de interactie van de leraren met de aspirant-leerlingen en aan hoe hun kinderen zich voelen:

“Het gevoel van de kinderen zelf is ook belangrijk. Zeker bij de overgang naar het secundair onderwijs.”

De leerlingen zien een rol zichzelf weggelegd op de opendeurdagen.

Nochtans wijst men ook voor opendeurdagen op een aantal valkuilen: scholen kunnen zich beter voorstellen dan ze in werkelijkheid zijn. De meeste deelnemers aan de focusgroep van de ouders van basisschoolleerlingen kennen de traditie van openklasdagen: ouders kunnen dan, eventueel in aanwezigheid van hun kind, een doordeeweeks klasmoment meemaken. Dat geeft volgens hen een realistischer beeld van de school dan de opendeurdagen.

In dezelfde zin vinden ouders en leerlingen de mond-aan-mondreclame, de meningen van andere ouders, van andere leerlingen over de school erg belangrijk. Maar tegelijk hoeden ze zich voor misleiding en de ongegronde ‘reputatie’ van scholen (zie ook hoger bij 3.3).

3.4.2 *Onderwijsmethode, curriculum, evaluatiemethoden*

Hoewel het bij de motieven wel ter sprake kwam (zie 2.3.2), formuleren ouders en leerlingen opvallend weinig informatiebehoefte inzake methode, curriculum enz. De leerlingen verwachten wel dat een school hen via het schoolreglement duidelijk informeert over het evaluatiebeleid. Ze willen bijv. weten wat de verhouding is tussen mondelinge en schriftelijke examens, en of de school ook werkt met attituderapporten.

De ouders van leerlingen in het basisonderwijs verwachten dat de school informatie ter beschikking stelt over hoe ze werkt aan gelijke kansen. Ze spreken zich niet uit over hoe dat best gebeurt.

3.4.3 *Zorg en leerlingenbegeleiding*

Wat het zorgbeleid en de leerlingenbegeleiding betreft (zie 2.3.3) hebben alle groepen wel duidelijke informatieverwachtingen. De ouders van leerlingen in het basisonderwijs verwachten van scholen dat ze voorafgaandelijk aan de schoolkeuze duidelijk kunnen uitleggen hoe ze omgaan met leerproblemen.

Ook de ouders van leerlingen in het secundair onderwijs vinden dat je vooraf een duidelijk beeld moet hebben van hoe men op de school omgaat met leerproblemen en leerstoornissen. Je kan daar als ouder natuurlijk zelf naar vragen. De wijze waarop men op zo’n vraag reageert, maakt volgens de ouders al heel wat duidelijk.

Niettemin beseffen ze ook hier dat het niet eenvoudig is om dat objectief in kaart te brengen. Een aantal ouders van de groep hebben in dit verband ervaring met de

Ba-So-fiche. Ze juichen dat toe als een instrument om met de scholen in gesprek te gaan over specifieke noden van hun kind.

Hoger zeiden we al dat men het er in alle groepen over eens was dat de samenwerking met het CLB niet meteen een rol speelt bij de schoolkeuze. Gevraagd naar informatiebehoeften en -verwachtingen ervaren de deelnemers hier echter wel een groot knelpunt. Zowel ouders als leerlingen zeggen het CLB niet goed te kennen. Ze kennen ook de (decretale) ‘spelregels’ niet. Zo weten de meeste ouders niet dat scholen met een CLB een overeenkomst afsluiten. Ze weten evenmin dat je als ouder naar een CLB van je keuze kunt stappen met bepaalde vragen. In de groep van ouders van leerlingen in het secundair onderwijs koppelde men daar het perspectief van kansengelijkheid aan:

“Er is een groep ouders die niet van het bestaan van het CLB afweet. Het is niet evident om die ouders te bereiken, maar het zijn vaak zij die het CLB het meest nodig hebben: kansarmen, allochtone ouders ...”

De ouders van leerlingen uit het basisonderwijs verwachten dat de school zelf hen beter informeert over de samenwerking met het CLB:

“Er zijn weinig scholen die dat doen. Meestal is het ergens in het schoolreglement opgenomen, maar wordt er verder geen aandacht aan besteed. Als je kind problemen ervaart, weet je niet waar je heen moet als ouder.”

De grootste frustratie is volgens hen dat je pas met het CLB in aanraking komt wanneer het op een of andere manier fout gaat met je kind. Dat gevoel is ook aanwezig bij de leerlingen en de ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs. De leerlingen vinden nochtans dat het CLB als onafhankelijke instantie een belangrijke rol zou kunnen spelen in de ondersteuning van de school- en studiekeuze.

3.5 Informatie over de prestaties van de school

Het is opvallend dat zowel ouders als leerlingen spontaan weinig belang hechten aan informatie over leerprestaties (zie 2.4). Hoogstens spreken de leerlingen en de ouders van leerlingen uit het secundair onderwijs van slaagkansen in het hoger onderwijs en/of doorstroming naar de arbeidsmarkt als schoolkeuzemotief. Het zal dan ook weinig verwondering wekken dat ouders en leerlingen hier ook niet spontaan informatieverwachtingen en -behoeften signaleren. Gevraagd naar hun houding t.a.v. het bekendmaken van prestaties van leerlingen en naar een eventuele ranking van scholen op basis daarvan, reageren vooral de ouders eerder terughoudend. Vooral de eenzijdige benadering van ranking op basis van leerresultaten, schrikt de respondenten af. Ze verwachten dat scholen zich richten op de totale ontwikkeling van de leerlingen, niet enkel op de cognitieve ontwikkeling. Een ranking op basis van leerprestaties kan deze brede opdracht niet in beeld brengen en levert dus een vertekend beeld op.

De leerlingen halen een aantal mogelijke negatieve gevolgen aan. Ze vrezen dat scholen elkaar gaan beconcurreren op basis van hun resultaten. Dat zou kunnen

leiden tot het selectief rekruteren of doorverwijzen van leerlingen en uiteindelijk ook tot grotere kansenongelijkheid.

Indien echter een ranking ook andere gegevens dan zuivere leerprestaties in rekening zou kunnen brengen, en ook rekening houdt met de totale persoonsontwikkeling, vallen een aantal bezwaren weg. Alleen betwijfelen de deelnemers of dergelijke ranking überhaupt mogelijk is.

De ouders van leerlingen uit het basisonderwijs plaatsen nog een belangrijke kanttekening bij de discussie over ranking:

“Er leven een aantal informele rankings vooral over het secundair onderwijs. Het gaat dan vaak over reputatie.”

De ouders erkennen ook een aantal kansen in het principe van ranking: vergelijken-de gegevens over leerprestaties kunnen de scholen inzicht geven in hun positie t.o.v. andere scholen. Deze informatie hoeft daarom niet publiek gemaakt te worden. Sommige van de leerlingen zetten hier een stap verder:

“Door het publiek te maken kan er wel meer druk gezet worden op de scholen om te verbeteren.”

3.6 Inspectieverslagen publiek maken?

We hebben de deelnemers uitdrukkelijk gevraagd naar hun mening over het actief publiceren door de overheid van doorlichtingsverslagen van individuele scholen³. In het algemeen zijn de deelnemers ook hier erg terughoudend. Ze zijn ervan overtuigd dat dat niet zonder meer en in alle omstandigheden zinvol is. Verslagen mogen om te beginnen niet te technisch zijn. De teksten moeten leesbaar en toegankelijk zijn voor de ‘leek’. Ze stellen ook vragen bij de inhoud. De doorlichtingsverslagen zijn een momentopname en de deelnemers, zowel ouders als leerlingen, wijzen erop dat zo’n verslag moeilijk de dynamiek in een school kan weergeven. Er is ook een probleem met de duiding en kadering van de inhoud. De inspectie oefent haar controle-taak uit vanuit een bepaald kader waarvan de meeste ouders geen kennis hebben:

“Een doorsnee ouder weet niet wat de inspectie controleert. Als die ouder dan een inspectie-verslag in zijn handen krijgt, weet die niet wat hij in zijn handen heeft, laat staan dat hij dat kan lezen.”

Een ander bezwaar dat de ouders van leerlingen in het secundair onderwijs aanha-len is dat een ouder niet op de hoogte is van de mogelijkheden van de school om in te grijpen op gerapporteerde gebreken. Dan kan de lezer de draagwijdte van de op-merkingen van de inspectie ook niet goed inschatten. Een ouder haalt ook aan dat het niet correct is doorlichtingsverslagen te publiceren zonder de opvolgingsversla-gen te vermelden.

³ De focusgroepgesprekken vonden plaats net vóór de dag dat de inspectieverslagen online werden geplaatst en daar in de media (krant, tv) ruim aandacht voor was.

De deelnemers hebben ook vragen rond de inhoudelijke relevantie. Niet alles wat gecontroleerd wordt, is relevant voor ouders en leerlingen. Omgekeerd zijn er elementen die ouders wel belangrijk vinden die dan weer niet terug te vinden zijn in het verslag.

Er heerst over deelnemers en groepen heen een consensus over het feit dat doorlichtingsverslagen in hun huidige vorm niet geschikt zijn om de schoolkeuze te onderbouwen:

“Als je op basis van de doorlichtingsverslagen je schoolkeuze moet maken als ouder, dan ben je verkeerd bezig.”

3.7 Wanneer over informatie beschikken?

Informatie-initiatieven over en vanuit scholen zijn meestal gekoppeld aan de momenten van schoolkeuze. Voor het secundair onderwijs gebeurt dat vooral bij de overgang van basis- naar secundair onderwijs. De leerlingen vinden dat de informatie op meer permanente basis toegankelijk zou moeten zijn:

“De informatie moet toegankelijk zijn indien gewenst want nu komt er een eenmalig bombardement van informatie.”

3.8 Een scholenbeurs als dam tegen een duur pr-beleid?

De ouders en leerlingen die voor een schoolkeuze staan, signaleren toch een behoefte aan ‘vergelijkbare’ informatie en koppelen daaraan de nood om regionaal een totaalbeeld te krijgen van het scholenaanbod. Ze beklemtonen sterk dat dat beeld alle onderwijsvormen en -studierichtingen én over alle netten heen, moet omvatten.

Alle ouders ervaren op dat punt een groot gebrek. Ze schuiven twee pistes naar voren:

- een regionale scholeninformatiebeurs waar scholen zichzelf kunnen voorstellen; gekoppeld aan een schoolgids (netoverschrijdend, alle onderwijsvormen);
- een uniforme databank, centraal aangestuurd, met vergelijkbare informatie over scholen, waar echter de scholen zelf ook input voor kunnen leveren.

Voor het eerste voorstel had een van de deelnemers een zeer goede ervaring met een initiatief van LOP-Antwerpen dat een informatiebeurs organiseerde voor alle basisscholen en alle secundaire scholen van het werkingsgebied. Dat initiatief stootte volgens de deelnemer aanvankelijk op veel weerstand vanwege de scholen maar is uiteindelijk een succes geworden.

Voor het tweede verwees men naar de site van het departement onderwijs met het scholenaanbod. Deze site, die de informatie over de school nu beperkt tot adres- en contactgegevens en studieaanbod, zou volgens hen een goed vehikel zijn om meer ‘vergelijkbare’ informatie ter beschikking te stellen. Daarvoor zou de achterliggende

databank uitgebreid moeten worden met andere soorten van informatie. De deelnemers zien op de eerste plaats de scholen zelf als leverancier van die informatie.

We herhalen dat volgens de deelnemers zo'n uniforme databank nooit de ambitie moet krijgen om de 'ziel' van de school weer te geven. Maar ze zijn er anderzijds wel van overtuigd dat met een databank waarin alle scholen 'dezelfde/op eenzelfde manier' informatie aanleveren en waarmee ouders gemakkelijker kunnen vergelijken, hun schoolkeuze beter onderbouwd zou zijn.

4 Moeten scholen publieke 'verantwoording' afleggen?

We hebben de deelnemers gevraagd of individuele scholen, die gefinancierd of gesubsidieerd worden door de overheid, publiek verantwoording zouden moeten afleggen over het beleid dat ze voeren.

De deelnemers nemen hier een zeer genuanceerde houding aan. Men vindt het evident dat de overheid, in naam van de belastingbetalende burger toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. Maar dat betekent niet dat deze burger daarom zelf directe toegang moet hebben tot informatie over individuele scholen. De rol van de overheid zien onze deelnemers in zekere zin als 'bemiddelend' tussen individuele school en individuele burger maar in die mediërende opdracht ontdoet de overheid de informatie van haar individueel karakter. De overheid moet (bijv. via de inspectie) informatie verzamelen over individuele scholen met het oog op de controle ervan, én op basis van die informatie moet ze haar burgers op een algemeen niveau informeren over de algemene toestand van het onderwijs.

De ouders, zowel in basis- als secundair onderwijs, koppelen de vraag naar verantwoording wél spontaan aan de rol van de formele participatieorganen inzake 'controle' op de school. De scholenraad moet over voldoende informatie beschikken om zijn rol voluit te kunnen spelen. De ouders van het secundair pleiten voor meer transparantie van de scholen met betrekking tot hun financieel beleid. Hier signaleren een aantal mensen wel een probleem met de informatiedoorstroming, vooral inzake toezicht op financieel beleid van de school:

"De schoolraden zijn de beste kanalen om dit te controleren. Niet alle schoolraden worden hierin voldoende betrokken; er is een zekere terughoudendheid van de schoolbesturen om financiële gegevens te rapporteren. De theorie en praktijk van het participatiedecreet verschillen sterk van elkaar. Ouders krijgen niet altijd voldoende gegevens."

"Een school moet kunnen aantonen waaraan zij haar geld besteedt. Passieve openbaarheid van de school is nodig."

In het kader van deze discussie kwam bij de ouders van leerlingen in het secundair onderwijs ook de idee ter sprake of scholen zelfevaluatieverslagen ter beschikking zouden moeten stellen van het publiek. Men was het er snel over eens dat dat niet wenselijk is. Zelfevaluatie is voor intern gebruik bedoeld, met het oog op verbeter-

ring van wat minder goed gaat. Wanneer zelfevaluatierapporten publiek gemaakt worden, zou het zelfevaluatieproces zijn doel voorbijschieten: de werkelijkheid zou mooier voorgesteld worden dan ze is.

Naar aanleiding van de discussie over verantwoording kwam opnieuw de behoefte naar voren aan meer algemene informatie over ons Vlaams onderwijslandschap (zie ook hoger bij 3.2.1). In het kader van de vraag naar publieke verantwoording vinden de deelnemers het belangrijk dat alle burgers een duidelijk beeld hebben over de structuur van het onderwijs, de decretale opdrachten en verplichtingen van scholen, de financieringsstromen, de wijze waarop werkingsmiddelen verdeeld worden over netten en tussen scholen, hoe personeel toegekend en betaald wordt ... Deelnemers herhalen dat de overheid beter moet uitleggen waaraan ons geld besteed wordt.

5 Een paar aandachtspunten tot besluit

5.1 Elk informatiebeleid moet haar grenzen kennen

Ongeacht wie communiceert over individuele scholen, bijv. de school zelf, de overheid of de inspectie ... altijd zal het besef voorop staan dat die processen die cruciaal zijn voor de 'juiste' schoolkeuze, intermenselijke interacties zijn die nooit door objectiveerbare gegevens in beeld kunnen worden gebracht.

Verder zal elk informatiebeleid moeten voorzien in duiding en kadering van de informatie en in begeleiding van de gebruikers.

5.2 Hoe meer perspectieven hoe beter het beeld van de school

Het beeld van een school zal aan diepgang, betekenis en betrouwbaarheid winnen wanneer de onderwijsgebruikers (ouders en leerlingen) verschillende soorten informatie en informatie van verschillende bronnen met elkaar in verband kunnen brengen.

Verschillende partners kunnen een rol spelen:

5.2.1 De overheid

Van de overheid verwachten de deelnemers dat ze:

- transparant communiceert over structuur, aanbod, financiering van het Vlaamse onderwijslandschap;
- een informatieplatform aanbiedt waarmee onderwijsgebruikers informatie over scholen kunnen vergelijken;
- de opdracht en de werking van het CLB verduidelijkt.

5.2.2 *De scholen zelf*

De deelnemers verwachten van de scholen dat ze permanent en toegankelijk informatie ter beschikking stellen over:

- het pedagogisch project;
- het schoolreglement;
- de school- en studiekosten;
- de wijze waarop zorg en leerlingenbegeleiding georganiseerd zijn.



KIP ZOEKT EI? SCHOOLCOMMUNICATIE OP HET SLAPPE KOORD TUSSEN INFORMERINGSDRANG EN INFORMATIEBEHOEFTE

Eric Goubin
MEMORI – Katholieke Hogeschool Mechelen

In deze bijdrage komen we in eerste instantie tot een analyse van de communicatiepraktijk bij scholen. Dat doen we via een eenvoudige, bijna voorspelbare structuur: een zender stuurt via bepaalde kanalen een boodschap naar een ontvanger. De school is hier de zender.

In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk bouwen we verder op die meer algemene communicatieve vaststellingen, en komen we tot een aantal beschouwingen over hoe scholen met de communicatie van hun doorlichtingsrapporten omgaan.

1 De school als zender

De communicatiepraktijk van de meeste scholen en centra voor leerlingenbegeleiding is in de loop der jaren ad hoc ontwikkeld. De communicatie is doorgaans georganiseerd op basis van eigen inzichten en behoorlijk wat verdienstelijk vrijwilligerswerk van directeur, medewerkers en soms ook wel van ouders en leerlingen. Binnen de context van scholengroepen of onderwijsnetten worden er bovendien al eens gemeenschappelijke promotionele initiatieven genomen, met wisselend succes en niet altijd met evenveel draagvlak vanuit de scholen zelf.

De middelen voor communicatie zijn veeleer beperkt. En slechts zelden kan er sprake zijn van een doordachte communicatievisie. Scholen die daar wel werk van willen maken, botsen snel op een gebrek aan kennis en expertise om tot een goed en evenwichtig communicatiebeleid te komen.

Vinden en gevonden worden

Een doordacht communicatiebeleid veronderstelt dat zender en ontvanger elkaar weten te vinden, liefst in twee richtingen. Bij de overheid spreekt men hier over respectievelijk “passieve” en “actieve” openbaarheid van bestuur.

Passieve openbaarheid als begrip veronderstelt dat de school zich beschikbaar houdt om mensen die daar zelf om vragen informatie te bezorgen. In het marketingjargon heeft men het hier over de *pull-benadering*, waarbij de ontvanger die info krijgt die hij zelf uit de zender “trekt”: bijvoorbeeld door een schoolwebsite te raadplegen, een infolijn te bellen, en dergelijke.

Bij *actieve* openbaarheid onderneemt de instelling zelf initiatieven om het publiek actief te informeren, bijvoorbeeld via een vergadering, een brief, een tijdschrift... . Marketeers spreken dan over de *push-benadering*.

Vinden en gevonden worden is hierbij de leidraad. Een school met een goed communicatiebeleid heeft oog voor beide aspecten.

Zelfreferentialiteit en informeringsdrang

Schooldirecteurs kennen en kunnen alles. Of beter: als manusjes-van-alles proberen ze van een enorme verscheidenheid van beleid, management, boekhouding, personeelsbeleid, logistiek, didactiek, ... en communicatie voldoende af te weten om hun school draaiende te houden. Maar doorgaans beseffen ze dat een loodgieter uiteindelijk toch wel vakkundiger is in het herstellen van een waterleiding dan een doorsnee schoolmedewerker. Een gemiddelde schooldirecteur erkent dat een gediplomeerde verpleegkundige of een arts betere eerste hulp bij ongevallen zal verlenen dan een doorsnee personeelslid van een school. Maar als het met communicatie te maken heeft, vinden veel schoolmedewerkers en niet in het minst de directeurs, zichzelf minstens ervaringsdeskundige. Dat men daarbij een reële, vaststelbare behoefte heeft aan regelmatige professionele communicatieondersteuning, is iets wat velen niet zo meteen zelf aanvoelen. Bovendien is er bij veel onderwijzers een terughoudendheid tegenover communicatievakkens, die vaak – en niet altijd ten onrechte – geassocieerd worden met lepe reclamejongens en spin doctors.

Deze vaststelling geldt overigens niet alleen in het onderwijs, maar net zo goed in heel wat andere sectoren in de samenleving (KMO's, overheid, non-profitsector). Zich “ervaringsdeskundig” voelen, leidt op zijn beurt tot een typisch fenomeen, dat men *zelfreferentialiteit* noemt (Van Woerkum, 2000). Zelfreferentialiteit houdt in dat je jezelf onbewust wijsmaakt dat wat je zelf als goede communicatieboodschappen en -kanalen beschouwt, ook door je publiek gewaardeerd wordt.

Die zelfreferentialiteit is een wezenlijke denkfout. Het leidt in veel gevallen tot zwakke of middelmatige communicatie. Een huisstijl voor een school bijvoorbeeld (met naam, logo, huiskleuren, e.d.) mag erg verdienstelijk en met veel tijd en energie bij elkaar geknutseld zijn. Voor een buitenstaander kan die zelfbedachte naam voor een school vreemde associaties opwekken en verkeerd begrepen worden.

Een inhoudelijk doorwrochte schoolbrochure of schoolkrant kan knap werk zijn voor wie het schrijf- en lay-outwerk deed. Maar mogelijk is de tekst niet overzichtelijk, moeilijk leesbaar of gewoon hoogst oninteressant voor het publiek. Of voor een

deel van het publiek: want de leerlingen en hun ouders hebben vaak een onderling andere sociale en/of intellectuele achtergrond.

Een gezonde dosis inlevingsvermogen is hier aangewezen. Maar dat is niet eenvoudig, zeker niet als het gaat om sociale of etnisch-culturele minderheden waar je weinig thuis in bent.

Zelfreferentialiteit leidt mee tot informeringsdrang: het informeren over onderwerpen die je als schooldirectie belangrijk vindt, maar waar de leerlingen en ouders zelf misschien helemaal niet van wakker liggen. En als die informeringsdrang zich vaak manifesteert, is er zelfs sprake van heuse informatie-uitstoot. Andersom hebben de verschillende doelgroepen van een school soms al dan niet specifieke informatiebehoeften, waar de leidinggevenden niet altijd zicht op hebben. Een goede communicatiewerking vindt hier een adequaat evenwicht. In dat geval probeert men te detecteren welke informatiebehoeften er zoal bestaan, terwijl men tegelijk rond belangwekkende onderwerpen (bijv. in verband met medische preventie) het publiek toch zelf actief moet gaan informeren en sensibiliseren.

2 De ontvanger: doelgroepen van schoolcommunicatie

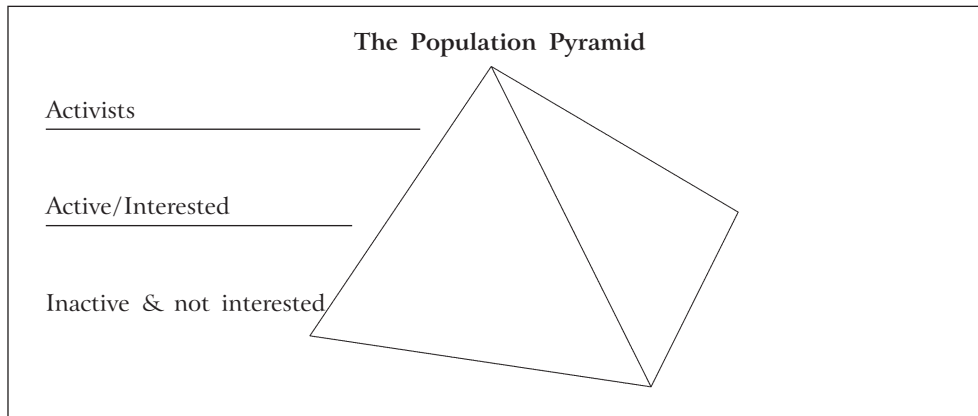
Scholen hebben verschillende doelgroepen:

- **Interne doelgroepen:** leerlingen, ouders, leerkrachten, administratief personeel, technisch personeel, ouderverenigingen, schoolraden, raden van bestuur
- **Externe doelgroepen:** andere onderwijsinstellingen, CLB's, inspectie, ministerie, omwonenden van een school, lokale bevolking, (bij middelbare scholen) regionale bevolking, lokale instellingen en verenigingen, ...

Binnen die doelgroepen heb je bovendien ook grote verschillen, afhankelijk van sociale achtergrond, etnisch culturele afkomst, leeftijd ...

Ouders hebben in de allereerste plaats belangstelling voor het persoonlijke welbevinden van hun zoon of dochter in de school. Niet alle ouders zijn even geïnteresseerd in het beleid, de werking en de prestaties van een school. Hier stellen we gelijkenissen vast met wat we leren uit bestaand onderzoek over de maatschappelijke betrokkenheid en de "burgerschapstijlen" van mensen. De Britse participatiedeskundige Paul Vittles houdt er wat burgerschapstijlen betreft een eenvoudige, maar sprekende indeling op na. Zonder er cijfers aan te koppelen heeft hij het over het topje van de bevolkingsspiramide dat bevolkt wordt door het selecte gezelschap van 'activisten', een middenlaag 'actieven en geïnteresseerden' en een brede basis 'inactieven en gedesinteresseerden'.

Figuur: Typologie van burgerschapstijlen volgens Paul Vittles:¹



Gelijkaardige stijlen stellen we vast aangaande betrokkenheid en zin voor participatie van ouders en leerlingen. En hoe groter die betrokkenheid is, hoe geïnteresseerder en receptiever men is voor informatie vanwege de school, zeker als die verder reikt dan de schoolactiviteiten en -prestaties van de eigen zoon of dochter.

Het bestaan van verschillende doelgroepen maakt dat het effect van schoolcommunicatie afhankelijk is van een verscheidenheid van drempels bij de doelgroepen. We onderscheiden hier materiële, intellectuele, maatschappelijke en mentale drempels.

Materiële drempels

Vaak veronderstelt men dat het publiek over een krant, radio, televisietoestel of computer met internetaansluiting beschikt. De meeste, ook kansarme, doelgroepen hebben inderdaad een GSM, radio en televisie. Aan te kopen kranten en tijdschriften, of een computer zijn voor een vrij grote groep kansarmen heel wat minder vanzelfsprekend. Personen met een laag inkomen maken gevoelig minder gebruik van informatiekanaalen waar op een of andere manier voor betaald moet worden.

Maar een materiële drempel is er ook wanneer er 's avonds een oudervergadering doorgaat, waarbij bijvoorbeeld eenoudergezinnen zich niet altijd even makkelijk vrij kunnen maken. Of waarbij mensen die niet over een wagen beschikken het dan niet onder de markt hebben om met het openbaar vervoer naar zo een avondlijke activiteit te gaan. Tijd en afstand zijn dus net zo goed materiële drempels voor communicatie als de kostprijs van bepaalde communicatiekanalen.

Intellectuele drempels

Communicatieboodschappen en het bijbehorende tekstmateriaal zijn vaak te moeilijk lees- en begrijpbaar voor grote publieksgroepen. Velen hebben slechts een be-

¹ Paul Vittles, o.a. presentatie op studiedag Hard-to-Reach, 15 november 2001, Birmingham.

grensde scholingsachtergrond. Dat maakt dat het lezen en begrijpen van ambtelijke teksten niet voor de hand ligt. Als bijvoorbeeld CLB's via de boekentassen van leerlingen een brief meegeven over een "profylactisch consult"² weet een gemiddelde leerling, vader of moeder echt niet waarover het gaat, tenzij er in tekst een heldere toelichting volgt.

Bovendien hebben nogal wat mensen slechts een beperkt vermogen tot abstract denken. Dat laatste brengt bijvoorbeeld met zich mee dat in communicatieboodschappen ingelaste dubbele bodems of grappige invalshoeken vaak niet of verkeerd begrepen worden. Of dat niet iedereen de iconen of tekeningen in bewegwijzering of in een website begrijpt. Doordat de communicerende onderwijsinstelling in de aanpak van haar communicatie hier nog te weinig rekening mee houdt, gaat heel wat belangrijke informatie aan de kansarme doelgroepen voorbij. Vaak beseffen die betrokkenen dat ook zelf, wat vaak leidt tot een verdere aantasting van hun zelfvertrouwen, en hen dan weer afremt om ter zake iemand aan te spreken.

Maar die intellectuele drempels kunnen zich net zo goed stellen bij hoger geschoolden. Na het leger is het onderwijs zowat de instelling bij uitstek waar een veelheid van jargon aan de orde is, met inbegrip van een onwaarschijnlijke hoeveelheid afkortingen: bijvoorbeeld PVOC, BaO, SecO, ICMW, CLB, PMS, MST, BSGO, VCLB, Buo, MDO, G.ON, Kb, GO!, ZOV, KHM, DPB, LOC, VVKSO, STIP, GVO, MW, LOB, GOK, ... Jaren omgevingservaring zijn hier nodig voor een kat daar haar jongen in vindt.

Maatschappelijke en mentale drempels

Een centraal gegeven is de motivatie van iemand in het openstaan voor, het verwerken en verwerken van informatie. Nogal wat Vlamingen staan onverschillig tegenover boodschappen van een school, een overheid of eender welke andere instelling. Zeker indien deze boodschappen niet onmiddellijk van nut zijn of indien ze weinig of geen aanknopingspunten bieden met de eigen omgeving. Niet alleen scholen of de overheden kampen met dit gegeven. Ook in een commerciële omgeving is onverschilligheid de voornaamste reden voor het niet bereiken van de klant.

Dat heeft voor een groot deel ook te maken met de *informatieoverload*, waardoor je op de duur het bos door de bomen niet meer ziet. Die informatieoverload is een belangrijke maatschappelijke drempel waarmee mensen tegenwoordig kampen. Vanuit de school krijg je als leerling, vader of moeder een vrij grote hoeveelheid en verscheidenheid aan informatie, waarbij het niet vanzelfsprekend is om essentiële van bijkomstige informatie te onderscheiden. Onverschilligheid en informatieoverload leiden bij het publiek tot selectief kijken, luisteren, lezen, begrijpen en onthouden van informatie.

Een ander gegeven dat hier van belang is, betreft het *vertrouwen* in "het onderwijs", het onderwijsnet, de school, de schooldirecteur, de individuele leerkrachten. Naar-

² Een preventief medisch onderzoek.

mate dat vertrouwen afneemt, neemt bij het publiek ook de ontvankelijkheid af voor informatie die door deze actoren gecommuniceerd wordt. Het onderwijsveld in Vlaanderen mag zich evenwel gelukkig prijzen met de vaststelling dat “het onderwijs” de sector bij uitstek is die mag rekenen op veel vertrouwen bij de gemiddelde Vlaming³.

Uit onderzoek omtrent communicatie naar kansarme doelgroepen leren we bovendien dat als het vertrouwen één keer fundamenteel geschonden is (bijvoorbeeld bij één enkel incident met betrekking tot een zoon of dochter), dat bij nogal wat mensen tot een onherstelbare vertrouwensbreuk aanleiding geeft. Zelfs als een school of een CLB sinds zo een incident grondig veranderd is, of zelfs andere medewerkers in dienst heeft, blijft dat fundamentele wantrouwen bij nogal wat mensen overeind. Het werken aan vertrouwen en het behoud van dat vertrouwen is een belangrijk werkpunt voor onderwijsinstellingen.

Doelgroepen en de professionaliteit van de communicatiekanalen

Hoe belangrijk is professionele communicatie voor de verschillende publieksgroepen? Dat heeft te maken met de “temperatuur” van je publiek. We spreken van een “warm” publiek als dat de school redelijk tot zeer goed kent en een positieve houding heeft tegenover de school. Als dat publiek geïnteresseerd is, staat het minder kritisch ten opzichte van bijvoorbeeld amateuristisch ogende drukwerkjes, of een minder fraaie website.

Een “koud” publiek kent de school nauwelijks of niet en/of heeft er een eerder negatieve houding tegenover. Tussen “gloeïend heet” en “ijskoud” heb je uiteraard veel temperatuursvariaties ...

Uit de bevindingen van communicatieaudits bij overheids- en non-profit instellingen blijkt dat de conceptuele en technische kwaliteit van de communicatiekanalen belangrijker worden naarmate je verhoudingsgewijs met een veeleer koud publiek hebt te maken. Hoe warmer het publiek, hoe minder belangrijk die professionaliteit van de communicatiekanalen: of een publicatie dan professioneel of amateuristisch gemaakt is, maakt dan minder uit.

3 Communicatiedoelen en communicatieboodschap

Scholen streven verschillende communicatiedoelen na. Ze beogen naambekendheid. Ze gaan voor bekendheid van hun aanbod en de aanpak van hun onderwijs. Ze willen informeren over wie ze zijn en wat ze doen. Daarbij proberen ze vanuit hun eigen identiteit een gewenst imago uit te stralen, dat aanleiding moet geven tot een goede reputatie en vertrouwen bij de doelgroepen. Maar hoe broos of hoe duurzaam is die reputatie en het bijbehorende vertrouwen?

³ Dit blijkt uit de verschillende studies vanwege het Instituut voor de Overheid van de KU Leuven, vanwege de onderzoekers Jarl Kampen, Steven Van de Walle, Geert Bouckaert en Bart Maddens.

De reputatie van een school wordt in de eerste plaats bepaald door informele communicatie: datgene wat leerlingen, ouders en leerkrachten over hun school doorvertellen aan elkaar en aan anderen. Dit informele circuit is maar in beperkte mate in de hand te houden. Bovendien wordt negatieve informatie vaak bevestigd vanuit concurrerende scholen, zelfs al is die informatie verkeerd of volkomen verouderd. Regelmatige en eerlijke communicatie vanwege de school zelf kan hierbij wat helpen, al is dat doorgaans een proces van lange adem. Dergelijke “ruis” is moeilijk helemaal te vermijden in de communicatie.

Het kiezen van een school voor een zoon of dochter is een delicate aangelegenheid omdat het gaat om een langlopend engagement. Je kiest enerzijds voor een locatie en een sociale omgeving waar je kind een belangrijk deel van zijn leven zal doorbrengen. Anderzijds zal die plek grotendeels bepalend zijn voor de richting die zoon of dochter later zal uitgaan, en de intellectuele en sociale bagage die hij of zij daartoe meekrijgt. De bepaling van die keuze laat zich maar in beperkte mate beïnvloeden door klassieke marketing- en communicatieprocedures uit de commerciële sector. De meeste ouders zijn niet geneigd om risico's te nemen, en gaan enigszins conservatief hun kinderen vooral naar scholen sturen met traditie en reputatie, scholen met een sterke “merknaam”. Anderzijds spelen elementen als nabijheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid eveneens hun rol, iets wat verhoudingsgewijs nog meer een rol speelt bij ouders uit eerdere kansarme milieus.

Grote hoeveelheden promotiefolders die leerlingen van het zesde leerjaar in hun bus krijgen vanwege middelbare scholen hebben maar in beperkte, maar ook niet helemaal te verwaarlozen mate, effect op de reputatie en de bijbehorende aantrekkingskracht van een school. Dat effect van folders of andere promotiekanalen is er wel degelijk als ouders nieuwkomer zijn in een regio of ze wegens een vertrouwensprobleem met een eerdere school, op zoek zijn naar een nieuwe onderwijsinstelling.

De communicatieboodschap mag niet tegenstrijdig zijn met de realiteit. Het is een illusie te denken dat je door professionele communicatie een school beter kan “verkopen” dan ze eigenlijk is. Dat kan occasioneel of op korte termijn lukken, maar op langere termijn komen onwaarheden toch aan het licht, wat dan weer gaat wegen op reputatie en vertrouwen. Goede communicatie is dus eerlijke communicatie.

Maar goede communicatie hoeft daarom nog niet saai te zijn. De communicatie van scholen is vaak erg ambtelijk van stijl. Zeer zakelijk geschreven brieven, brochures, schoolreglementen, verslagen... mogen inhoudelijk wel correct zijn maar nodigen zelden uit tot lezen. Scholen moeten vermijden dat hun informatiekanalen even saai en moeilijk leesbaar zijn als het Belgisch Staatsblad.

4 Communicatiekanalen

Hoewel communicatie strikt genomen geen lineaire aangelegenheid is, kunnen we toch vier klassieke fasen in communicatie onderscheiden:

I aandacht trekken,

- 2 informeren,
- 3 overtuigen,
- 4 ondersteunen.

Aandacht trekken lukt binnen een school via brieven, affiches, e-mail, mondelinge communicatie (aanspreken, telefoneren...). Naar de buitenwereld gaat dat verhoudingsgewijs het best via diezelfde kanalen, aangevuld met – in de mate dat de lokale journalisten daarvoor openstaan – perscontacten. Advertenties kunnen – als ze goed gemaakt zijn – ook de aandacht trekken, maar zijn verhoudingsgewijs een duur medium, met slechts een zeer beperkte communicatieve waarde bij de volgende communicatiefasen.

Informeren gaat het best via eigen gedrukte of digitale kanalen: brieven, folders, brochures, websites, e-zines, mondelinge media (aanspreken, telefoneren, infolijn, vergadering, stand...). Het is belangrijk hier aan te geven dat de pers in de loop der jaren een hoe langer, hoe kleinere informerende rol speelt. Dat komt niet alleen omdat de kans dat een school in de pers komt niet zo heel groot is, maar ook omdat het redactionele beleid van lokale en nationale media minder focust op feitelijke informatie, dan wel op human interest bijdragen. Slecht nieuws, onverwachte, opvallende of dramatische gebeurtenissen en betrokkenheid van prominenten bepalen in sterke mate mee wat de pers al dan niet als een nieuwsitem zal weerhouden (McQuail, 1994).

Overtuigen lukt zelfs in deze digitale tijden nog altijd het best via mondelinge communicatie. Het persoonlijk en mondeling aanspreken van mensen is en blijft de meest overtuigende en effectieve manier van communiceren. Die mondelinge communicatie heeft trouwens verschillende, elk op zich waardevolle benaderingswijzen: one-to-one (tweegesprek), one-to-many (groepsgesprekken, informatievergaderingen), two-step-flow en multi-step-flow (twee- of meertrapsbenadering: het aanspreken van een kleine groep individuen, die dan als intermediair informatie kunnen doorgeven aan anderen).

Maar het is tegelijk ook het meest tijdsintensieve communicatiekanaal, en daardoor zelden geschikt als men grote doelgroepen tegelijk wilt aanspreken. Toch mag men hier het multiplicatoreffect niet onderschatten van het aanspreken van een beperkte groep mensen, die op hun beurt de boodschap kunnen doorgeven aan anderen. Vaak is het effectiever om geleidelijk aan eerder kleine doelgroepen te bereiken met kwaliteitsvolle informatie, dan grote groepen te “dekken” met oppervlakkige, vluchtige info.

Ondersteunen betekent vooreerst dat je meer en/of meer gerichte informatie beschikbaar houdt voor wie daar actief naar zoekt. Maar het betekent ook dat je zelf regelmatig blijft communiceren. Dat is dan een kwestie van je publiek blijvend op de hoogte te houden, en je naambekendheid en je reputatie beetje bij beetje te bevestigen. Ondersteunen doe je vanuit de *pull-benadering* via een website en vooral door jezelf binnen een school aanspreekbaar op te stellen. De *push-benadering* kan je vanuit een school waarmaken door regelmatig een tijdschrift, een e-zine en/of een actie naar de pers op te zetten. Die push-benadering veronderstelt wel een goede dosering van informatie: het communiceren van de juiste hoeveelheid informatie op het juiste moment, zonder in overkill of informatie-uitstoot te vervallen.

Het is belangrijk om hier aan te geven dat over de hele lijn, en vast en zeker bij kansarme doelgroepen, vooral goede persoonlijke, mondelinge communicatie een must is voor scholen. Kansarme maar ook andere bevolkingsgroepen zijn niet echt geneigd om vaak en veel te lezen. Hun informatieactiviteiten zijn veeleer gericht op persoonlijke interactie en op beeldcultuur.

5 Enkele communicatieve beschouwingen bij de doorlichtingsrapporten

Intellectuele eerlijkheid en proactieve communicatie

Scholen met een goede communicatiehouding brengen niet alleen een goed nieuws show. Ze durven ook voorzichtig en constructief te communiceren over hun relatieve zwaktes en hun verbeterpunten. Dat veronderstelt echter dat die verbeterpunten herkend en erkend worden. Een doorlichting van een school brengt tegelijk nieuwe en al bekende aandachtspunten aan het licht. Een school die de zelfdiscipline opbrengt om regelmatig een evenwichtige en intellectueel eerlijke sterkte-zwakteanalyse van de eigen werking te maken, kan vooraf reeds een goede inschatting maken van wat ze van een doorlichtingsrapport kan verwachten. Scholen doen er goed aan met open vizier hun interne doelgroepen proactief te informeren over (1) de sterke en zwakke kanten van de schoolwerking, (2) de initiatieven die men zal ondernemen om de knelpunten aan te pakken. Dit laatste veronderstelt wel dat het de scholen menens is met hun kwaliteitsstreven. Openheid en eerlijkheid hebben in dat geval een niet te onderschatten ontwapenend potentieel.

Als bestuurslid van een scholengroep merk ik soms dat het sommige – maar zeker niet alle – schooldirecteurs bij de hen vanuit de scholengroep opgelegde zelfanalyse regelmatig ontbreekt aan enerzijds het inzicht om wezenlijke verbeterpunten zelf te beseffen, en/of aan anderzijds de eerlijkheid om dit tegenover een bestuursorgaan toe te geven. Een deskundige, externe doorlichting zal dan bij dergelijke scholen niet alleen voor de betrokken directies, maar ook voor hun interne en externe doelpublieken verhelderend én confronterend zijn.

Hoe groter de kloof tussen de verwachte en de reële uitkomst van een doorlichting, hoe groter het reputatieverlies kan zijn. Scholen met een goede en open communicatiecultuur lopen hier een kleiner risico. De Vlaamse overheid blijft er in deze wel goed aan doen om scholen voorafgaand aan de publicatie van die visitatierapporten de gelegenheid te geven zich hierop voor te bereiden. Als scholen de remedies en de planning voor de aanpak van knelpunten klaar hebben, is het aangewezen dat ze die mee kunnen communiceren in elk van de gehanteerde communicatiemediën: gedrukte media, internet, mondelinge communicatiemomenten, ... Dat beperkt de schade die de publicatie van hun “zwaktes” met zich mee kan brengen. Tegelijk is het een erkenning en bevestiging van het uiteindelijke streven naar kwaliteit door de betreffende scholen.

“Communicatie over de communicatie” is hierbij belangrijk. Het publiek moet weten waar het welke informatiekkanalen kan vinden. Maar in het kader van de publicatie van de doorlichtingsrapporten is het hier net zo goed belangrijk dat de scholen vooraf over die te verwachten presentatie of publicatie van doorlichtingsrapporten communiceren aan hun publiek. Dat houdt dan tevens in dat men daartoe proactief informatiemomenten en informatiekkanalen voorziet.

Vluchtigheid van informatie

Wat in de pers komt is massaal (zeker indien verschillende media tegelijk worden bereikt) maar tegelijk ook vluchtig: binnen enkele dagen is men de nuances vergeten (in zoverre de journalistieke bijdragen al genuanceerd waren), na weken of maanden is men zelfs de grote lijnen van dat “nieuws” vergeten. Wat wel min of meer overeind kan blijven is een basishouding tegenover het onderwerp, waarbij het beeld dat men van bijvoorbeeld een school heeft versterkt of afgezwakt wordt.

Doorlichtingsrapporten zijn nog meer een tijdelijk en vluchtig gegeven voor het bevolkingsgedeelte dat zich weinig actief of weinig geïnteresseerd opstelt. Bovendien gaat het vaak om mensen die net niet die kranten lezen waar er veel informatie te vinden is over die rapporten. Het bereik van die rapporten mag bijgevolg niet overdreven worden. Voor de meer actieve, geïnteresseerde doelgroepen en zeker voor de verhoudingsgewijs kleine groep “activisten” is informatie over scholen, met inbegrip van de doorlichtingsrapporten, wel belangrijk. Die “activisten” kunnen trouwens niet te verwaarlozen *opinion leaders* zijn bij de andere leden van de betrokken onderwijsgemeenschap.

Scholen met een open, regelmatige en klantvriendelijke communicatiewerking beschikken daarmee over een fundament dat niet zomaar aangetast kan worden door één of enkele occasionele berichten in de pers of in roddelcircuits.

Evenwichtige informatie, vertaalslag en duiding

De doorlichtingsrapporten in hun huidige vorm zijn vooral gefocust op decretale verplichtingen van de school. Het bevat bijvoorbeeld weinig of geen informatie over het pedagogisch project, de schoolcultuur of de organisatie van de school. Bovendien kan de doorlichting een situatie betreffen van 6 jaar of langer geleden. Dit doet vragen stellen bij de informatieve kwaliteit van de doorlichtingsrapporten. Ze garanderen noch een actueel, noch een totaalbeeld van de kwaliteiten of knelpunten van een school. Het decreet openbaarheid van bestuur voorziet echter over “actieve openbaarheid van bestuur”: “*Genoemde instantie heeft de verplichting de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over haar beleid, regelgeving en dienstverlening en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet.*” (Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur, (26 maart 2004), artikel 28 §1). Dezelfde ingrediënten vinden we eveneens terug in wat Kortom, de Vlaamse Vereniging voor Overheidscommunicatie (2005),

na een grondige consultatie van het beroepenveld formuleerde als de basiskwaliteiten voor goede overheidscommunicatie.

Als we dit toepassen op de doorlichtingsrapporten, dan is er wel degelijk een probleem met de elementen “systematisch, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze”. De inschatting van het begrip “correct” is dan weer afhankelijk van de mate dat het al dan niet met die andere elementen gelinkt wordt. Binnen die context kan de publicatie van de doorlichtingsrapporten bezwaarlijk “goede” overheidscommunicatie worden genoemd. Weliswaar beoogt de overheid hier transparantie van bestaande informatie. Maar we kunnen hier vragen stellen over de kwaliteiten van deze specifieke publieke informatie.

Het onderwijsministerie heeft hier een verantwoordelijkheid op te nemen ten opzichte van de samenleving, de scholen en hun actoren. Het is aangewezen dat de doorlichtingsrapporten evenwichtiger, en dus verhoudingsgewijs niet overmatig gefocust zijn op het al dan niet vervullen van decretale verplichtingen. Deze vaststelling stelt niet het principe, maar wel de aanpak, de fasering en de rapportering van de doorlichtingsprocessen fundamenteel in vraag. De overheid heeft ons inziens de verantwoordelijkheid om niet alleen de communicatie over die doorlichtingsrapporten, maar ook de doorlichtingen zelf systematisch, correct en evenwichtig te laten verlopen. De communicatie hierover moet dan diezelfde principes volgen, maar met aanvullende aandacht voor een vertaalslag naar de verschillende publieksgroepen. Die vertaalslag heeft dan zowel te maken met inhoudelijke extra's (duiding, vermelding van acties die de scholen zelf ondernemen om aan de in doorlichtingsrapporten aangereikte aandachtspunten tegemoet te komen) als met de productie van geschikte communicatiekanalen en overzichtelijke en bevattelijke teksten.

Een rol voor scholen, scholengroepen, onderwijsnetten en de Vlaamse overheid

Ook scholengroepen en onderwijsnetten hebben hier een rol te spelen. Het is aan hen om in te staan voor richtlijnen en vorming voor de scholen over hoe ze met die doorlichtingsrapporten omgaan. Men mag daarbij niet verwachten dat alle scholen en hun directies vanzelf de goede reflexen hebben in het omgaan met die rapporten. Reacties kunnen impulsief, overdreven positief of negatief en vaak weinig doordacht zijn.

Hetzelfde geldt trouwens meer in het algemeen. Elke school moet goed voorbereid zijn op mogelijke crisissen (bijv. een crimineel incident, een ongeluk met een leerling, een delicaat ontslag van een leerkracht, een negatief doorlichtingsrapport...) en de wijze waarop daarover naar de verschillende doelgroepen gecommuniceerd wordt. Dat veronderstelt dat vooraf crisisscenario's worden doordacht, er correcte richtlijnen komen hoe de verschillende interne doelgroepen met die crisismomenten moeten omgaan, wie al dan niet de pers mag te woord staan, hoe welke externe doelgroepen geïnformeerd moeten worden, en dergelijke. Ook hier zijn vorming en ondersteuning vanuit scholengroepen, onderwijsnetten of het Ministerie van Onderwijs aangewezen.

Schooldirecties en hun medewerkers moeten zich in eerste instantie kunnen toeleggen op hun kerntaak: goed onderwijs. Kwaliteitsvolle en dus adequaat op de interne en externe doelgroepen afgestemde communicatie is een belangrijke randvoorwaarde om dat goede onderwijs duurzaam te realiseren.

Sinds medio jaren negentig kent communicatie bij overheden en door de overheid betaalde instellingen een sterke groei- en professionaliseringsbeweging. Maar dit is nog niet doorgedrongen tot alle niveaus. Je vindt die kwantitatieve en kwalitatieve groei terug bij de lokale, provinciale en Vlaamse bestuurlijke instellingen. Met “Klasse” heeft het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een eigentijds en zeer professioneel opgezette batterij van doelgroepgerichte communicatiekanalen. Maar dat professionalisme vind je niet terug op alle echelons van het onderwijsbeleid. Scholen, scholengroepen en onderwijsnetten hebben aangaande professionalisering van hun publieke communicatie een inhaalbeweging te maken. Maar die vaststelling geldt evenzeer voor de instanties die de doorlichtingen uitwerken. Het investeren in kwaliteit en kwaliteitsbewaking veronderstelt òòk dat er wordt geïnvesteerd in communicatie. Dit geldt voor alle niveaus van onderwijsbeleid.

Literatuur

- Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, VI. Parl.
- Devos, F. (2004). *Ambrassadeurs: over jongeren, cultuur en communicatie*. Brussel, Cultuurnet Vlaanderen. Meer info via www.cultuurnet.be.
- Goubin, E. (2003), *Tante Mariette en haar fiets: handboek overheids- en verenigingscommunicatie*. Brugge: Vanden Broele.
- Goubin, E. & Mestiaen, B. (2002), *Elkaar vinden: bouwstenen voor de communicatie met kansarme doelgroepen*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Gratis downloadbaar via www.vlaanderen.be/overheidscommunicatie.
- Kortom – Vlaamse Vereniging voor Overheidscommunicatie (2005). *Deontologische code van de overheidscommunicator*.
- McQuail, D. (1994), *Mass Communication Theory*. London: Sage, 270.
- Tiggelovend, I. (2005), *Etnocommunicatie: communiceren met een multicultureel publiek*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Gratis downloadbaar via www.vlaanderen.be/overheidscommunicatie.
- Van de Velde, M. & Vranken, J. (2005), *Bruggen over woelig water. (Hoe) kunnen de hulpverlening, het middenveld en de media de kloof tussen armen en de rest van de samenleving overbruggen?* Antwerpen: OASes / Universiteit Antwerpen. Gratis downloadbaar via www.ua.ac.be.
- Van Woerkum, C. (2000), *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Alphen a/d Rijn & Diegem: Samson, 25.

PUBLIEKE INFORMATIE OVER SCHOLEN: PROBLEEM, PARADOX EN PANDORA'S BOX

Geert Kelchtermans
K.U.Leuven

1 De In vogelvlucht

Er zitten heel wat aspecten aan de kwestie van de publieke informatie over scholen. Mijn bijdrage spitst zich toe op drie ervan. Eerst en vooral stel ik een aantal vragen bij de idee zelf dat er informatie over scholen publiek gemaakt zou moeten worden. Die gedachte is minder vanzelfsprekend dan ze lijkt en daarenboven bevat ze een aantal merkwaardige paradoxen. Ten tweede ga ik uitvoeriger in op het feit dat informatie vooral moet dienen om scholen te kunnen vergelijken. Mijn stelling luidt dat die vergelijkende informatie over scholen de doos van Pandora opent, met alle nefaste gevolgen vandien. Afsluitend sta ik nog even stil bij het feit dat dit debat over publieke informatie begrepen moet worden tegen de achtergrond van het globale performativiteitsdiscours. Dit discours heeft op zich zeer concrete gevolgen voor wat het betekent of nog kan betekenen om “school” of “leraar” en dus “leerling” te zijn.

2 De probleemstelling geproblematiseerd

Publieke informatie over scholen is een thema dat de voorbije maanden opvallend veel aandacht gekregen heeft. In januari 2007 deed *Het Scholenrapport*, een artikelenreeks in *De Standaard* met samenvattingen van de doorlichtingsrapporten, heel wat stof opwaaien. De burgers hebben recht op de informatie over onderwijskwaliteit – zo werd gesteld – onder meer om op een verantwoorde basis een school te kunnen kiezen voor hun kinderen. Of – zoals Guy Tegenbos op 22 mei 2008 het in die krant nog maar eens herhaalde: “Waarom had men liever dat ouders beslissingen namen op grond van geruchten dan op grond van feiten?” Die laatste uitspraak zat in een stuk over verschillen in leerrendement tussen de verschillende Vlaamse onderwijsnetten en illustreert een ander centraal element in de discussie: de nodig geachte informatie dient vooral om **vergelijkingen** mogelijk te maken. Informatie, en vooral vergelijkende informatie, moet dus “geruchten” tegengaan en “feiten” leveren. De vorm van de retorische vraag bij Tegenbos is zeer veelzeggend. Het lijkt om een vanzelfsprekendheid te gaan. Wie kan er nu tegen zijn dat “feiteninformatie” over scholen verspreid wordt?

Tegenover die gesuggereerde vanzelfsprekendheid staan echter andere “feiten”. In het weekblad *Knack* (14 januari 2007) verscheen een scherpe afwijzende reactie op het Scholenrapport onder de veelzeggende titel “*Metten is weten. Eindelijk! Een Michelingsids voor scholen! Onverantwoord interessant.*” (Verleyen & Martens, 2007). Ook in verschillende opiniestukken en artikels in kranten en vakbladen waren kritische stemmen te horen (zie bijv. een themanummer van *Impuls*). Het focusgroepenonderzoek van de Vlor naar aanleiding van deze probleemverkenning leerde verder dat ouders niet meteen een groot probleem van gebrek aan informatie hebben en dat ze zelfs moeilijk kunnen aangeven waarover ze informatie zouden willen hebben¹. Buitenlands onderzoek vindt slechts erg beperkte effecten van de informatie die scholen (moeten) verspreiden op het schoolkeuzegedrag (zie de bijdrage van Frans Janssens). Met andere woorden: zo vanzelfsprekend of eenduidig wordt de noodzaak van publieke informatie blijkbaar toch niet gezien.

3 De Paradoxen en normativiteit

Het is duidelijk dat – ondanks de kritische geluiden – de media, de overheid en ook nogal wat onderwijskundigen blijven claimen dat de informatiebehoefte en het informatierecht van de burgers over onderwijs onbetwist zijn. Door het probleem op die manier te formuleren lijkt de kwestie enkel te moeten draaien rond de vraag *hoe en waarover* er geïnformeerd moet worden. De kwestie is enerzijds vooral een communicatietechnisch vraagstuk: hoe krijgen we de informatie zo helder mogelijk verspreid bij degenen die ze nodig hebben? Anderzijds zijn er ook juridische aspecten: welke informatie mag/moet er verspreid worden en onder welke voorwaarden? Maar het feit dat informeren nodig is, staat daarmee stilzwijgend buiten kijf.

3.1 De paradox van de geïnformeerde burger

Hierbij moeten twee belangrijke kanttekeningen gemaakt worden. Ten eerste schuilt er in de technische benadering met zijn klemtoon op de hoe-vraag, een merkwaardige paradox. De burger wordt voorgesteld als informatiebehoefte én informatiegerechtigd. Om een autonome, verantwoorde schoolkeuze te maken dient hij/zij zich immers te baseren op een bepaald type van informatie, de informatie die werkelijk relevant is en er werkelijk toe doet. Of in Tegenbos’ termen, de informatie over “feiten” in plaats van over “geruchten”. Tegelijkertijd blijkt er echter een “pedagogisch” probleem te zijn: van de burger wordt verwacht dat hij/zij de juiste informatie op de juiste manier kan gebruiken, maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat hij/zij dat blijkbaar niet kan. Daarom gaan er vervolgens stemmen op om te sleutelen aan de vormgeving van de informatie en de kanalen waarlangs ze verspreid moet worden. Bijvoorbeeld: de doorlichtingsrapporten van de inspectie zijn te

¹ Zie de bijdrage van Geertrui De Ruyter & Koen Stassen in deze probleemverkenning.

moeilijk, te technisch, niet vlot leesbaar... en dus geeft *De Standaard* het “goede voorbeeld” door samenvattingen te publiceren met simpele plusjes en minnetjes voor de sterke en zwakke kanten van een school. En dus gaan er stemmen op om een meer leesbare versie te maken van die rapporten (Van Hoof & Van Petegem, 2006). Maar dat zal niet volstaan – zo geeft men toe – en dus moeten er initiatieven genomen worden om de burgers te helpen bij het juist lezen en interpreteren van de informatie. De autonome, verantwoordelijke burger blijkt dan opeens zich toch weer afhankelijk te moeten maken van bepaalde bronnen én bepaalde experts, die – weliswaar helpend – toch zullen tonen wat nu de juiste lezing van de informatie is... Hetzelfde geldt voor de scholen. Ook zij hebben hulp nodig om de juiste conclusies te kunnen trekken uit de informatie die ze krijgen uit peilingsproeven, uit de resultaten op de testen van internationale vergelijkende studies. Aan de ouders en de schoolteams wordt dus enerzijds duidelijk gemaakt dat ze die informatie moeten willen en moeten willen gebruiken om verantwoord te handelen. Maar tegelijkertijd krijgen ze anderzijds de boodschap dat ze eigenlijk niet of onvoldoende deskundig zijn om de gegevens die er werkelijk toe doen adequaat te begrijpen. Die laatste boodschap staat merkwaardig genoeg haaks op het discours over de autonomie van de scholen, de noodzaak van “beleidsvoerend vermogen” of “beleidskracht” en professionele verantwoordelijkheid (bijv. Vlaamse Onderwijsraad, 2005; zie voor een analoge kritiek ook Vandenbergh, 2004 of Kelchtermans, 2007b).

3.2 De sluipende normering

Uit bovenstaande analyse blijkt verder dat de discussie over publieke informatie zeer duidelijk *normerend* is: informatie (en zelfs een bepaald soort informatie – zie verder) moet belangrijk gevonden worden. Of nog: wie zich bij het nemen van belangrijke beslissingen (bijv. de schoolkeuze voor de eigen kinderen) niet laat leiden door “serieuze” informatie, handelt eigenlijk onverantwoord. De discussie is dus helemaal geen neutrale, waardenvrije en technische kwestie (nl. alleen een vraag naar effectieve en efficiënte procedures en modaliteiten van informatieverstrekking). *Onder het streven naar publieke (vergelijkende) informatie tussen scholen gaan fundamentele politieke, ideologische en waardegebonden pedagogische opties schuil.* Door het debat als een technische kwestie te definiëren, installeert men dan ook een bepaalde normatieve visie over onderwijs, leraarschap, ouderschap en leerling zijn, waarbij bepaalde aspecten (indicatoren, informatiebronnen) bijzondere aandacht en gewicht krijgen en andere dimensies van het onderwijs- en opvoedingsgebeuren feitelijk irrelevant en zelfs letterlijk on-zegbaar, want belachelijk worden.

Met het beeld van Pandora’s doos wil ik die gedachten verder uitwerken. Volgens de Griekse mythologie was Pandora door Zeus naar de mensen gestuurd als straf voor het feit dat Prometheus bij de goden het vuur gestolen had. Pandora kreeg een vat waarin alle mogelijke kwalen, ziektes, rampen voor de mensheid opgesloten zaten. Zolang het vat dicht bleef, konden ze geen kwaad. Maar Pandora’s nieuwsgierigheid deed haar het deksel lichten, waarop alle onheil zich in de wereld verspreidde. De ultieme poging om het vat nog vlug te sluiten was vergeefs. Het beeld van

Pandora leert dus ten eerste dat een bepaald soort nieuwsgierigheid (informatie-behoefte) erg kwalijke gevolgen met zich meebrengt. Ik zal hieronder betogen dat vooral het vergelijkend gebruik van de publieke scholeninformatie die gevolgen zal hebben. Ten tweede wil ik met het beeld duidelijk maken dat het een illusie is te denken dat men de ongewenste neveneffecten van (vergelijkende) publieke informatie onder controle kan houden (zie bijv. Vanhoof & Van Petegem, 2006). Eens de doos geopend, krijgt men het deksel er niet meer op.

4 De behoefte aan informatie: waarom willen we de “Doos”?

Waarom vindt de huidige discussie over publieke informatie plaats? Hoe komt het dat de kwestie zo gemakkelijk als een vanzelfsprekende kwestie voorgesteld kan worden? Een antwoord hierop kan o.m. worden gevonden in de kritische analyses over het zogenaamde *performativiteitsdiscours* dat ook het handelen en spreken over onderwijs steeds meer domineert (zie bijv. Ball, 2003; Blake et al., 1998, 2000; Masschelein & Simons, 2002; Kelchtermans, 2007b). In dit discours worden scholen door de overheid en de samenleving steeds meer gezien als instellingen die – in ruil voor het geïnvesteerde overheidsgeld – een bepaald product moeten leveren aan die samenleving (de klant). Om na te gaan of die instellingen zich inderdaad met succes van hun taak kwijten, zijn slechts twee criteria belangrijk. Enerzijds moeten ze effectief zijn, namelijk aantoonbaar het gewenste resultaat leveren en de vooropgestelde doelen bereiken. En anderzijds moet dit gebeuren met zo weinig mogelijk middelen (efficiëntie). In het performativiteitsdiscours zijn efficiëntie en effectiviteit de enige criteria die er werkelijk toe doen. Alleen door te bewijzen dat ze performant zijn, namelijk op een effectieve en kostenefficiënte wijze het product leveren dat van hen verwacht wordt, kunnen scholen hun rendement aantonen en alleen dat rendement geeft hen uiteindelijk nog recht van bestaan. Onderwijs en opvoeding worden door beleidsmakers en in het verlengde daarvan ook door de “publieke opinie” steeds meer gezien als een investering die moet renderen en in functie daarvan adequaat gemanaged worden. Meer formeel geformuleerd verwijst performativiteit naar “*a technology, a culture and a mode of regulation that employs judgements, comparisons and displays as means of incentive, control, attrition and change – based on rewards and sanctions (both material and symbolic). The performances (of individual subjects or organizations) serve as measures of productivity or output, or displays of ‘quality’, or ‘moments’ of promotion or inspection*” (Ball, 2003, 216). In het performativiteitsdenken worden efficiëntie en effectiviteit de enige criteria die er nog echt toe doen. Die criteria gaan dus ook bepalen wat geldt als waardevolle informatie, waarnaar overheid en samenleving (en dus uiteindelijk ook de scholen zelf) dienen te streven (zie ook Simons & Masschelein, 2008).

Voor dit doel hebben beleidsmakers – en het moet gezegd, met de gretige hulp van onderwijskundigen – een hele reeks technologieën, instrumenten en procedures uitgewerkt. Concrete voorbeelden zijn de *educational standards* en *standard-based testing*, doorlichtingen, zelfevaluaties, maar ook de internationale studies zoals PISA enz.

In de VS bijv. heeft men dit in sommige staten zeer rigoureus doorgetrokken in verschillende vormen van *high stakes testing* (waarbij de scholen gesanctioneerd worden voor het eventueel minder goed presteren van hun leerlingen) of zelfs *scripted curricula* en *teacher proof curriculum materials* waarbij de factor “leerkracht” in de leerlingenresultaten zoveel mogelijk geneutraliseerd wordt (zie bijv. Vandenberghe, 2004; Kelchtermans, 2007b). In Vlaanderen zien we dat dezelfde logica zich doorzet. Dit gebeurt weliswaar met enige vertraging én voornamelijk minder radicaal dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk of Nederland. Maar het kader van het performativiteitsdenken is hetzelfde. Ook bij ons staan de kwaliteitszorg en de instrumenten die dat moeten garanderen (zelfevaluatie, doorlichting, scholenfeedback, risico-analyse...) centraal in zowat elke onderwijsdiscussie. Ook bij ons hechten beleidsmakers en media enorm veel belang aan de resultaten van internationaal vergelijkende studies (die ook een bepaalde vorm van informatie zijn – zie o.m. Simons & Masschelein, 2008). En uiteindelijk wordt ook het debat over de publieke informatie over scholen in belangrijke mate door het performativiteitsdenken gekleurd.

Essentieel in het performativiteitsdenken is de gedachte dat scholen in wezen onderling vergelijkbaar zijn en dat ze op dezelfde schaal tegenover elkaar geplaatst kunnen worden. Een school is dus een school is dus een school is dus een school... Performativiteit “*obscures differences, requiring everything to be commensurable with everything else, so that things can be ranked on the same scale and everyone can be ‘accountable’ against the same standards. This in turn entails the disvaluing, and perhaps the eradication, of what cannot be ranked*” (Blake, Smeyers, Smith & Standish, 1998, 1).

Met andere woorden, alles wat dus niet op dezelfde schaal geplaatst (en dus gemeten en vergeleken kan worden) wordt feitelijk irrelevant. De eventuele “informatie” daarover is dan ook waardeloos, want naast de kwestie. Daarom spreekt Ball over de *terror of performativity* (Ball, 2003). Dat beeld kan overdreven lijken. Maar het is het niet, wanneer men er ook maar even bij stilstaat hoe diep en wijdverbreid de zeer concrete gevolgen ervan zijn voor al wie bij het onderwijs betrokken is. Ik laat het niveau van de overheid en zijn sturingsbehoefte even buiten beschouwing (zie voor analyses op dit niveau bijv. Simons & Masschelein, 2008; Simons & Kelchtermans, in press).

Het is belangrijk om te zien dat het performativiteitsdiscours leidt tot een fundamentele herpositionering van ouders en leerlingen enerzijds en scholen en leerkrachten anderzijds (Kelchtermans, 2007b, 2007c). De burgers van de staat worden letterlijk gedefinieerd als (kritische) consumenten van het product onderwijs. Namens de burgers zorgt de overheid dat dit product “kwaliteitsvol” geleverd wordt. Leerkrachten en scholen worden dan gedefinieerd als de producenten van dat product. Daartoe dient het product “goed onderwijs” dan enerzijds precies omschreven te kunnen worden (bijv. in eindtermen/ontwikkelingsdoelen, competentieprofielen, enz.), zodat het meetbaar en vergelijkbaar is. Bij leerlingen worden “nulmetingen” uitgevoerd zodat achteraf de “leerwinst” gemeten kan worden en vervolgens scholen vergeleken (en beoordeeld) kunnen worden op de leerwinst die ze realiseren. Die gemeten leerwinst wordt dan een indicator voor effectief onderwijs.

De onderlinge positionering van ouders/leerlingen en scholen/leerkrachten als consument en producent betekent dat hun *relatie* gedefinieerd wordt als én gereduceerd wordt tot een *economische*: “*the enterprise form as the master narrative defining and constraining the whole variety of relationships within and between the state, civil society and the economy*” (Ball, 2003, 226). Van scholen en leerkrachten, maar ook van leerlingen en ouders wordt verwacht dat ze zich opstellen als ondernemers, die tijd, geld en energie investeren om een bepaald product te verwerven (Masschelein & Simons, 2003). Onderwijs wordt een product, een goed op de markt. Concurrentie en competitie tussen scholen moeten waarborgen dat het product kwaliteitsvol is.

De fundamentele relatie tussen ouders en scholen wordt er ook een van het economische *contract*. Beide partijen zijn gebonden door een expliciete lijst van rechten en plichten en de klanten kunnen de producent tot de orde roepen als het product niet voldoet. Om echter de meest adequate producent van het gewenste product te kunnen kiezen, dienen de klanten over vergelijkende informatie te beschikken. De overheid – als behartiger van het algemeen belang – daarin actief ondersteund door de pers (die weet hoe goed onderwijsvergelijkingen zijn voor de kijk- en leescijfers!), ziet het als haar taak ervoor te zorgen dat die informatie ook beschikbaar gesteld wordt. Ik kan in het kader van deze bijdrage niet anders dan enigszins kort door de bocht argumenteren, maar er is een hele rist van auteurs te noemen die deze stelling systematischer en uitvoeriger onderbouwen.²

Deze analyse werpt een ander licht op de stelling dat de burgers “behoefte hebben aan informatie”. Die behoefte is geen universele en eeuwige noodzaak, en evenmin een empirische evidentie. Ze vloeit daarentegen voort uit de wijze waarop ouders en scholen zichzelf tegenwoordig zien. Ouders leren over zichzelf denken als “nood hebbend aan informatie” om te kunnen “kiezen” waar de investering in onderwijs voor hun kinderen het meest zal renderen. In die zin gaat het bij de “informatiebehoefte” om een zeer specifieke behoefte die in het leven groeppen wordt door een welbepaald bestuursregime. In dezelfde lijn leren ook scholen en leerkrachten dat zij zichzelf moeten begrijpen als opererend in een “informatierijke” omgeving, waarbij bepaalde elementen van informatie ertoe doen en andere niet. En ze zullen ook in de lijn daarmee (moeten) handelen. Door zichzelf op die manier te begrijpen, worden zowel ouders als scholen bestuurbaar en kan een bepaalde machtsconstellatie ‘werken’.

² Mijn analyse is in belangrijke mate geïnspireerd door het internationale onderzoek van de zogenaamde “bestuurlijkheidsstudies”. Deze internationale onderzoeklijn richt zich op de min of meer berekende en rationele wijze waarop menselijk gedrag (bijv. van burgers in de samenleving) gestuurd wordt door het toepassen van zeer bepaalde technische middelen (in ons geval bijv. vormen van publieke informatie over scholen). In die analyse gaat het om het blootleggen van de bestuursrationaliteit, de concrete bestuurstechnieken én de gevolgen ervan voor de subjectivering. Immers, om bestuurbaar te zijn binnen een bepaald bestuursregime moeten organisaties en individuen op een welbepaalde wijze denken over zichzelf, moeten ze bepaalde kwesties als belangrijk en relevant beschouwen (en anderen dus niet) en vervolgens hun eigen gedrag zelf aansturen in de lijn daarvan. Deze studies trachten enerzijds de manieren van denken, technieken en procedures én de geïmpliceerde houding van mensen of organisaties ten aanzien van zichzelf in hun samenhang te beschrijven, en anderzijds ook aan te tonen wat er hierdoor op het spel staat (zie voor meer informatie o.m. Simons, 2002; Simons & Masschelein, 2006; Masschelein & Simons, 2003 en 2008).

5 Het deksel raakt er niet meer op: de illusie van de controleerbare neveneffecten

Dat het verspreiden van informatie over scholen – zeker van vergelijkende informatie – allerlei risico's inhoudt wordt door zowat alle auteurs duidelijk erkend. Maar tegelijkertijd blijken sommigen ervan overtuigd dat de ongewenste neveneffecten van publieke informatie onder controle gehouden kunnen worden (zie bijvoorbeeld Vanhoof & Van Petegem, 2005³). Dat laatste is, mijn inziens, een illusie (zoals we ook leren uit internationaal onderzoek over onderwijsvernieuwingen). Daarenboven wordt daardoor de discussie opnieuw versmald tot enkel een kwestie van de juiste informatiekanaalen, adequate communicatietechnische strategieën, begeleidende maatregelen, enz. Voor ons betoog is het van belang erop te wijzen dat het spreken over deze neveneffecten of over de modaliteiten en voorwaarden waaraan de informatie moet voldoen op zich al veronderstelt dat men zich in de bestuursrationaliteit inschrijft. Met andere woorden, men kan maar betekenisvol spreken over (on)wenselijkheid of (neven)effecten voor zover men vooraf al accepteert dat er een effect moet zijn én dat een bepaalde invulling van dat effect wenselijk is (in tegenstelling tot een aantal andere). In die zin zijn de effecten helemaal geen nevenverschijnsels, bijkomstige kwesties of een soort te betreuren, maar onvermijdelijke *collateral damage*. Deze effecten zijn integendeel integraal deel van de dominante bestuursrationaliteit en wat die met zich meebrengt. Het is dan ook in die zin dat ik op deze kwestie wil ingaan.

6 De meettechnische problematiek van 'added value' en differentieële effectiviteitsscores

Vanhoof en Van Petegem (2005) bespreken uitvoerig de meettechnische kwesties van de prestatiescores die informatie over scholen beschikbaar moeten stellen. Vanuit hun methodologische redenering wijzen ze er terecht op dat *rankings* zinloos zijn en dat ruwe scores een vertekend en dus onwenselijk beeld geven. Daarom moeten de prestatiescores van leerlingen geformuleerd worden in termen van *added value* (bijv. leerwinst). Op die wijze kan dan – zo luidt de redenering – bijv. de invloed van de schoolpopulatie (instroom) gecorrigeerd worden.

Added value of leerwinst als term impliceert echter meteen al twee zaken. Ten eerste dat de "value" eenduidig definieerbaar is én dat er over de wenselijkheid (de waarde) ervan geen discussie bestaat. Ten tweede veronderstelt het dat die waarde op

³ Ik zal in het vervolg regelmatig verwijzen naar het boek van Vanhoof en Van Petegem (2005) a) omdat dit het resultaat is van een opdrachtonderzoek voor de Vlaamse onderwijsoverheid, b) omdat zij ook zelf vanuit dit onderzoek stelling genomen hebben in de discussie over de publieke informatie van scholen en c) omdat in de media zeer regelmatig naar dit werk verwezen wordt om de stellingname met de autoriteit van "wetenschappelijk onderzoek" te onderbouwen (bijv. in De Standaard). Het is belangrijk te beklemtonen dat het gaat om een *stellingname* van de auteurs en niet om conclusies die op grote schaal empirisch gevalideerd zijn.

twee momenten technisch correct gemeten (en dus vergeleken) kan worden. Wat het eerste betreft geven de auteurs echter zelf al aan dat – net zoals bij ‘onderwijskwaliteit’ – de waarde of relevantie van de informatie afhankelijk is van wat de ouder (klant) wil. Of bepaalde cijfers over added value informatief en relevant zijn hangt af van wat men wil weten. Deze kritische bedenkingen zijn uiteraard terecht, maar ze gaan voorbij aan de veel fundamentele kwestie dat door het verplicht verzamelen, opstellen en publiceren van een bepaalde soort gegevens (bijv. “objectieve prestatiegegevens”) zeer duidelijk de boodschap gegeven wordt dat deze gegevens belangrijk zijn en dus belangrijk gevonden moeten worden. De klant is vrij, maar er wordt in elk geval van hem/haar verwacht dat hij/zij deze informatie belangrijk vindt. Tegen de achtergrond van het argument dat informatie de vrije schoolkeuze moet garanderen, zien we hier opnieuw de bovengenoemde paradox opduiken.

Een analoge redenering geldt voor het pleidooi ten voordele van differentiële effectiviteitsscores. Men geeft dus enerzijds aan dat de feitelijke, gemeten resultaten van een veelheid van factoren afhangen en dat scholen dus intern niet op alle vlakken even kwaliteitsvol zijn. Daarom dienen de prestatiescores idealiter een onderscheid te maken tussen bijv. studierichtingen, vakken, klasgroepen, geslacht, enz. Alsof al die factoren, op zichzelf en geïsoleerd, duidelijk een belangrijke factor zijn in het bepalen van die prestatiescores. De klant zal dan moeten inschatten welke van deze determinanten voor zijn/haar zoon/dochter de meest relevante, wenselijke voorspeller is van de te verwachte leerresultaten om op basis daarvan de school te kunnen kiezen. Dat is een ingewikkelde zaak en waarschijnlijk te moeilijk voor veel klanten. Dus moeten ze geholpen worden bij de interpretatie.

En hier herhaalt zich de bovengenoemde paradox: ouders moeten geholpen worden om de (door anderen als relevant gedefinieerde) informatie te begrijpen om op een vrije en zelfstandige wijze hun schoolkeuze te maken (want dat is en blijft de fundamentele legitimering voor de hele informatie-onderneming). Opnieuw zien we geïllustreerd hoe een bepaalde procedure of techniek de werkelijkheid zelf verandert, mensen binnen bepaalde machtsrelaties brengt en stuurt. Immers, de “hulp” veronderstelt eerst dat de klanten ofwel zichzelf als hulpbehoevend leren begrijpen (of zelfs door bepaalde instanties als hulpbehoevend gedefinieerd worden). Vervolgens dienen ze zich tegenover de ondersteunende experts in een afhankelijkheidsrelatie te plaatsen. De experts ondersteunen hen bij het interpreteren van een zeer specifiek soort gegevens, waarvan meteen duidelijk gemaakt wordt dat de klant deze moet willen begrijpen. Het argument dat de informatie noodzakelijk is en legitiem is om de vrije burgers autonoom een vrije schoolkeuze te laten maken, wordt daarmee meteen onderuit gehaald. Er wordt een zeer welbepaalde invulling opgelegd van deze keuzeplicht, nl. door aan te geven welk soort informatie werkelijk van belang is, want het is die informatie die ze – desnoods met professionele hulp – echt moeten leren begrijpen en gebruiken.

Samenvattend: de discussie over meettechnische condities en communicatiemodaliteiten schrijft zich al in binnen het bestuursregime en maakt er wezenlijk deel van uit. De voorwaarden en modaliteiten van deze vergelijkende informatie installeren en definiëren zelf al een bepaalde houding en verhouding van ouders/leerlingen tegenover scholen/leerkrachten. De klanten leren welk soort informatie ze “moeten” willen om “vrij” te zijn.

7 De ultieme perversie: toenemende sociale ongelijkheid

Verschillende auteurs wijzen op het gevaar dat publieke informatie over scholen uiteindelijk zal leiden tot toegenomen sociale ongelijkheid. Over de manier waarop dat voorkomen moet worden zijn de adviezen opvallend vaag. Dat is weliswaar eerlijk, want het is helemaal niet eenvoudig. Maar men blijft wel suggereren dat ook dit probleem technisch voorkomen of gecorrigeerd kan worden, mits de adequate uitvoeringsmodaliteiten worden gevonden. Precies die laatste gedachte is – analoog aan de redering hierboven – onhoudbaar. De toename van de sociale ongelijkheid is immers geen neveneffect, maar wel het logische gevolg en zelfs doel van de dominante bestuursrationaliteit (ik volg hier de redenering van Simons, 2007; Simons & Masschelein, 2008).

De essentiële norm in deze rationaliteit is enerzijds deze van *effectiviteit* (zeer specifiek ingevuld als de optimale instrumentele relatie tussen ingezette middelen en te bereiken output-doelen) en anderzijds *efficiëntie* (economische, berekenende kosten/baten-afweging als legitimering voor de investering). Deze specifieke invulling van effectiviteit en efficiëntie gaat fungeren als hoogste goed, als meest fundamentele norm. Alle burgers worden constant aangestuurd om deze norm te onderschrijven, hem dus ook zelf te willen en zich te gedragen in de lijn ervan. Op die manier wordt het onderwijsveld stuurbaar en inzetbaar binnen de globale, vooral economische bestuursagenda.

Daar ligt dan ook de feitelijke en uiteindelijke legitimering van de “nood” of “behoefte” aan informatie. Het gaat over die zeer specifieke informatie die men geacht wordt belangrijk te vinden. De klant leert deze informatie te willen. Het ideologische discours over “vrijheid van onderwijs” als legitimering is hierboven al als paradoxaal ontmaskerd.

De informatie over effectiviteit en efficiëntie installeert daarenboven de *competitie* tussen scholen vanuit het geloof dat competitie leidt tot vergelijking en uiteindelijk tot een beter resultaat. Maar niet iedereen kan de beste zijn. Dus kan het voor scholen altijd beter. Het gevolg is een permanente vergelijkende scholenstrijd, waarin men wedijvert voor een hogere plaats in de rangorde. Het aantal plaatsen in concrete scholen is per definitie beperkt en dus kunnen niet alle leerlingen een plaats krijgen in de beste of goede scholen. Op die manier installeert het hele systeem zelf fundamenteel en inherent de uitsluiting. En sedert verschillende decennia weten we – op solide empirische basis trouwens – dat die uitsluiting sociaal-economisch is. Eén heel concrete illustratie: wie heeft de tijd en de middelen om voor de poort van de begeerde scholen te kamperen (of om anderen te betalen dit in hun plaats te doen)?; of om de kinderen te brengen en halen naar de verder afgelegen, maar hoger gerangschikte scholen... Op hun beurt zullen de scholen – juist door de permanente competitie – nog meer gemotiveerd en “effectief” worden in het gebruiken van allerlei selectiesystemen om vooral die leerlingen binnen te halen die de prestatiescores het meest positief zullen beïnvloeden of – negatief – om die leerlingen te

weigeren die zeer waarschijnlijk de prestaties omlaag zullen halen. Dat het systeem dus inherent de uitsluiting organiseert, is de ultieme perversie ervan. Tegen die achtergrond klinkt de ideologische legitimering in termen van meer “gelijke kansen” wel erg cynisch.

8 De “nachtzijde” van het vergelijkend, publiek informeren

Met Masschelein & Simons (2003, 2008) stel ik dat elke bestuursrationaliteit een “nachtzijde” heeft, een donkere kant van aspecten die onzichtbaar en onzegbaar gemaakt worden. Spreken over die aspecten, over die werkelijkheid wordt “belachelijk”.

Onderwijs en opvoeding zijn een bijzonder complex gebeuren. Er zijn zeker *instrumentele* aspecten waarover rendements- en effectiviteitsvragen gesteld kunnen worden (bijv. de optimale afstemming tussen instructie, curriculum, didactiek en leerstijl). Er is onvermijdelijk ook een *socialiserende* dimensie waarbij de toekomstige generatie voorbereid wordt om te functioneren in en te participeren aan de samenleving. Dit gebeurt zowel via het formele als via het zogenaamde *verborgen leerplan* (zie o.m. Wielemans, 2004). Maar tegelijkertijd leert zowel de dagdagelijkse ervaring van leerlingen, leerkrachten en ouders als onderwijskundig onderzoek dat zelfs de louter cognitieve leerresultaten uiteindelijk bepaald worden door een enorme veelheid van factoren. Methodisch-technisch is het een bijzonder heikele klus om die factoren te willen identificeren en hun respectieve gewicht aangeven. En dan hebben we het nog niet over waarden, houdingen, enz. die nog veel moeilijker adequaat gemeten kunnen worden.

Maar naast en fundamenteeler dan deze instrumentele kwesties, leert opnieuw zowel ervaring als onderzoek dat onderwijs en opvoeding plaatsvinden tussen mensen en dus een wezenlijk *relationeel karakter* hebben. De relatie tussen leerkrachten en leerlingen is veel gecompliceerder dan een middel-doelrelatie of een machtsrelatie enz. Het doelgericht pedagogisch en didactisch handelen, het bewust nastreven van bepaalde effecten (resultaten) is een weliswaar legitiem aspect van onderwijs en opvoeding, maar vat niet het hele plaatje. De relatie, voor zover die pedagogisch is, kan niet adequaat geconceptualiseerd worden in instrumentele termen (middel-doelrelaties). De relatie van de leerkracht met de leerling is er fundamenteel dan ook één van zich verantwoordelijk weten tegenover degenen die aan zijn zorg zijn toevertrouwd. Dit is niet zomaar een keuze, een doelgerichte act, maar veeleer een situatie waarin men zichzelf “aantreft”. Niet een daad, maar veeleer iets dat beide partijen “overkomt” (en dus een dimensie van passiviteit weerspiegelt). Ze zijn in die zin blootgesteld aan elkaar als persoon.

Hiermee hangt nauw samen wat ik elders omschreven heb als de fundamentele *kwetsbaarheid* die het leraarsberoep kenmerkt (Kelchtermans, 2005, 2007c; Kelchtermans & Simons, 2007). Die kwetsbaarheid heeft te maken met die niet-instrumentele dimensies in het leraarschap. Kwetsbaarheid verwijst naar de ervaring dat de

leerkracht weliswaar verantwoordelijkheid draagt tegenover jongeren, maar tegelijkertijd de situatie nooit volkomen beheerst en er evenmin zeker van kan zijn dat zijn/haar handelen voor de leerlingen de betekenis krijgt die beoogd werd en dus de nagestreefde effecten heeft. Ondanks zorgvuldige planning en competente, doelgerichte actie (hoe belangrijk die ook zijn) kan de pedagogische relatie nooit helemaal voorspeld worden in haar verloop en effectiviteit. Er is een dimensie van blootstelling, van passiviteit en uitgeleverd zijn aan elkaar. Het pedagogische “vindt plaats”, “gebeurt”, eerder dan te worden veroorzaakt, aangeleerd of overgedragen. Op die manier ontsnapt het aan middel-doelschema's. Op die manier ontsnapt het ook aan lijstjes met (basis)competenties en beroepsprofielen.

Daarom is kwetsbaarheid ook niet op de eerste plaats een ervaringscategorie, een emotionele beleving van het beroep. Het is veeleer een *structurele conditie* van het leraarschap die mee het specifieke karakter van de pedagogische relatie uitmaakt en daarmee ook het zelfverstaan van de leerkracht constitueert. Leerkrachten nemen voortdurend beslissingen, handelen, maar kunnen nooit sluitend de effectiviteit van hun acties aantonen.

Evenmin beschikken ze over een onbetwiste morele beslissingsbasis om hun keuzes en handelingen te rechtvaardigen (Kelchtermans, 2005, 2007c). Elke rechtvaardiging impliceert waardegebonden keuzes en is dus in principe betwistbaar. Als structurele conditie is kwetsbaarheid dus iets dat leerkrachten enerzijds moeten *uithouden*: er is geen ontsnappen aan. Tegelijkertijd is de kwetsbaarheid in de relatie precies datgene wat het pedagogische mogelijk maakt, constitueert. Om ook eens positief naar *De Standaard* te verwijzen: het succes van rubrieken als “de favoriete leraar” is hier illustratief. Daarin verwoorden de betrokkenen heel vaak precies hoe deze niet-effectieve, niet-technische, niet-instrumentele ervaringen met een leerkracht hem/haar net tot “favoriet” gemaakt hebben. Het gaat dan om anekdotische verhalen over iemand, een man/vrouw, die een beklijvende invloed gehad heeft, “belangrijk” geweest is. Die invloed wordt echter niet beschreven in instrumentele termen. Het is niet het succesvol effectueren van een vooraf opgesteld doel. Het gaat om mensen die als persoon een verschil gemaakt hebben in het leven van jongeren. In de onderwijskundige literatuur spreekt men over “kritische incidenten of personen” (zie o.m. Kelchtermans, 1994; Measor, 1985), om te verwijzen naar deze ervaringen die een ingrijpende en duurzame betekenis gehad hebben voor de betrokkenen. Het is een “iemand” als persoon die voor de jongere betekenisvol wordt op dat moment. Leerkrachten merken vaak pas achteraf (met dankbare verbazing) dat ze blijkbaar die rol vervuld hebben. Ze krijgen het trouwens zeer vaak gewoon nooit te zien of te horen – ook niet in het kader van “kwaliteitszorg”! – en ook dat is precies een element van de kwetsbaarheid die hun beroep kenmerkt. Op de momenten waarin ze toch mogen ervaren op die manier het verschil gemaakt te hebben voor jongeren, leidt dit tot intense emoties van (terechte) vreugde, trots en existentiële bestaansvervulling (Kelchtermans, 2005; zie o.m. ook Van den Berg, 2002). Deze intense ervaringen van zinvolheid hebben een enorme impact op en relevantie voor de taakopvatting en de ervaring van “pedagogische professionaliteit” bij leerkrachten. Maar – nogmaals – die ervaringen laten

zich niet voorspellen, noch met een bepaalde waarschijnlijkheid op ‘effect’ organiseren (en dus uiteraard ook niet meten). Ze gebeuren, ze vinden plaats. En omdat ze zo’n krachtige bronnen vormen van motivatie en jobsatisfactie voor leerkrachten, zijn ze – indirect – ook van groot belang voor goed onderwijs. Goed onderwijs hangt immers in belangrijke mate af van de opstelling en vooral het concrete engagement van leerkrachten tegenover hun leerlingen. Ook dat is een goed gedocumenteerde les uit zowel onderzoek als alledaagse ervaringen.

Voor de discussie hier is van belang dat deze wezenlijke dimensie in de ervaring van leerlingen (én ouders!) en leerkrachten binnen de dominante bestuursrationaliteit letterlijk onzichtbaar gemaakt, want onzegbaar wordt. Deze ervaringen, waarover enkel moeizaam en narratief en dus persoonsgebonden gesproken kan worden, worden feitelijk irrelevant gemaakt. Zij doen er niet toe, want zij zijn geen “feiteninformatie”. Zij leveren geen “feedbackgegevens”, maar vallen onder de “belachelijke”, want anekdotische, toevallige en dus “subjectieve” verhalen die de ronde doen en waartegen precies de “objectieve informatie (of de “informatierijke omgeving”) een tegengewicht zou moeten bieden. Door wat geldt als relevante informatie over “onderwijskwaliteit” te reduceren tot wat technisch meet- en vergelijkbaar is, wordt feitelijk ook een zeer specifiek *normatief* beeld van goed leraarschap geïnstalleerd. Dat beeld is in de ervaring van veel leerkrachten vervreemdend, reductionistisch (zie bijv. Troman, 2000; ook Ballet, 2007 en Vandenberghe, 2004). Maar – om het cynisch te zeggen – we mogen hopen dat dit “probleem” zich in de toekomst wel zal oplossen, naarmate leerkrachten zichzelf steeds beter leren zien in termen van (en dus reduceren tot) de opgelegde opleidings- en competentieprofielen, functiebeschrijvingen, enz. Daarmee wordt een zeer bepaald soort leerkracht gecreëerd en dit heeft verre gaande gevolgen voor de wijze waarop ze hun beroep zullen uitvoeren. Het is maar zeer de vraag of we met deze evolutie überhaupt zo gelukkig moeten zijn.

9 De Enkele conclusies

Als besluit wil ik de bovenstaande analyse nog even verder doortrekken en concretiseren:

Het systeem van de doorlichtingen door de inspectie dat we in Vlaanderen kennen sinds 1991 is naar de geest een erg verstandig en onderwijskundig relevant systeem. De doorlichtingsrapporten laten toe om contextspecifiek en discursief (als tegengesteld aan cijfermatig) te rapporteren over de wijze waarop scholen functioneren. Dus ook om recht te doen aan de specifieke situatie, inspanningen enz. van concrete scholen. Daarom is deze wijze van rapporteren onderwijskundig relevant op een andere manier dan bijv. de belangenagenda van de overheid vraagt (nl. cijfermatige beoordelingen die nationale en internationale vergelijking mogelijk maken).

Scholen zouden zelf en op hun manier meer zichtbaar moeten maken waarvoor ze staan. Ik pleit dan ook voor een vorm van “goede praktijkvoorbeelden” waarbij scholen zelf hun eigen praktijk (of aspecten daarvan) zichtbaar en kenbaar maken

voor de buitenwereld. In die praktijkvoorbeelden zou de klemtoon moeten liggen op het blootleggen van het *waarom* achter de feitelijke wijze van functioneren. Bijv. laten zien welke inspanningen gedaan werden, waarom en waartoe een en ander geleid heeft. Dus zeker niet per se succesverhalen, maar analytische rapporten over de concrete praktijk waaraan men gestalte geeft. Het schrijven van zo'n voorbeeld is daarenboven op zichzelf al waardevol en relevant voor de auteurs (teamleden), die daardoor meer inzicht krijgen in hun eigen praktijk. Dat deze zelfanalyse ook nog een verantwoordingsfunctie kan vervullen, is mooi meegenomen. Op die manier blijft in de inspanningen om de eigen praktijk te evalueren en te optimaliseren de eigen situatie en het "primaire proces" centraal staan (zie Kelchtermans, 2007a). Het bestuursregime waarnaar hierboven verwezen werd en dat zich o.m. manifesteert in de talloze kwaliteitscontroleverplichtingen (en straks ook informatieplicht) zuigt enorm veel tijd en energie weg van wat het "hart" van het onderwijs vormt, nl. de verantwoordelijke zorg om alle leerlingen optimale leer- en ontwikkelingskansen te bieden. Dat is de kern van de opdracht voor leraren en scholen. Die opdracht vertaalt zich in de honderden hoe- en waarom-vragen die leerkrachten dagelijks beantwoorden door de wijze waarop ze concreet hun praktijk waarmaken. Het dagelijks samen antwoord geven op die concrete vragen, dat is waar de tijd, het geld en de energie van de onderwijsgemeenschap prioritair naar toe zouden moeten gaan. De ervaring dat de evaluatie- en verantwoordingsdruk uiteindelijk ten koste gaat van het verzorgen van goed onderwijs wordt steeds meer empirisch met onderzoek gedocumenteerd (zie bijv. Ballet, 2007; Troman, 2000).

Wanneer we het schoolgebeuren als een geheel van opvoeding en onderwijs ernstig willen nemen, vraagt dat immers om een andere verhouding dan die van informatiebehoefte klant-burger. Dat vraagt om een houding van vertrouwen, van het "toe-vertrouwen" van leerlingen aan scholen en leerkrachten die vanuit engagement en pedagogisch-didactische deskundigheid verantwoordelijkheid opnemen. Dat is precies de omgekeerde positie als de klant-burger die eerst bewijs wil zien van engagement en deskundigheid (en dan nog in een zeer smalle betekenis van effectieve en efficiënte contractuitvoering), vooraleer zijn kinderen als leerling toe te vertrouwen. Dit pleidooi voor het toe-vertrouwen betekent helemaal niet dat ouders zich afzijdig zouden moeten houden en evenmin dat men maar blind gelovig, naïef of onverschillig dient te zijn. Het veronderstelt wel dat de ouders (maar ook de onderwijsoverheid!) werkelijk de positie van partner innemen. Partner in het volgehouden, want moeilijke gesprek met leerlingen, leerkrachten en directie over waar men samen als educatieve gemeenschap heen wil en hoe er te geraken.

Literatuur

- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Ballet, K. (2007). *Worstelen met werkdruk. De ervaring van intensificatie bij leerkrachten basisonderwijs*. (Studia Paedagogica, nr. 46). Leuven: Universitaire Pers Leuven.

- Blake, N., Smeyers, P., Smith, R. & Standish, P. (1998). *Thinking again. Education after post-modernism*. London: Bergin & Garvey.
- Blake, N., Smeyers, P., Smith, R. & Standish, P. (2000). *Education in an age of nihilism*. London-New York: Routledge/Falmer.
- Jeffrey, B. (2002). Performativity and primary teacher relations. *Journal of Education Policy*, 17(5), 431-546.
- Kelchtermans, G. (1994). *De professionele ontwikkeling van leerkrachten Basisonderwijs vanuit het biografisch perspectief*. (Studia Paedagogica, nr. 17) Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Kelchtermans, G. (2005). Teachers' emotions in educational reforms: Self-understanding, vulnerable commitment and micropolitical literacy. *Teaching and Teacher Education*, 21, 995-1006.
- Kelchtermans, G. (2007a). *Goede praktijkvoorbeelden als strategie voor onderwijsvernieuwing?* Lezing op de Algemene Studiedag Vliebergh Sencie-centrum "Geef eens een voorbeeld? Werken met goede praktijkvoorbeelden in nascholing, begeleiding en schoolontwikkeling", 14 november 2007, Leuven.
- Kelchtermans, G. (2007b). Teachers' self-understanding in times of performativity. In: L.F. Deretchin & C.J Craig (Eds.), *International Research on the Impact of Accountability Systems. Teacher Education Yearbook XV*. (pp. 13-30). Lanham: Rowman & Littlefield Education.
- Kelchtermans, G. (2007c). Professional commitment beyond contract. Teachers' self-understanding, vulnerability and reflection. In: J. Butcher & L. McDonald (Eds.), *Making a difference: Challenges for teachers, teaching, and teacher education*. (pp. 35-53). Rotterdam: Sense Publishers.
- Kelchtermans, G. & Simons, M. (2007). Op zoek naar de pedagogische betekenis van onderwijs. Voorbij functionalisme en paradigmadrak. *Pedagogische Studiën*, 84, 145-152.
- Kelchtermans, G. & Ballet, K. (in voorbereiding). *Geef eens een voorbeeld. Over de methodiek van goede praktijkvoorbeelden*. Mechelen: Wolters Plantyn.
- Masschelein, J., & Simons, M. (2002). An adequate education for the globalized world? A note on the immunization of being-together. *Journal of Philosophy of Education*, 36(4), 565-584.
- Masschelein, J. & Simons, M. (2003). *Globale immuniteit. en kleine cartografie van de Europese ruimte voor onderwijs*. Leuven-Leusden: Acco.
- Measor, L. (1985). Critical incidents in the classroom. Identities, choices and careers. In S. Ball & I. Goodson (Eds.), *Teachers' lives and careers* (pp. 61-77). London: Falmer Press.
- Simons, M. (2002). Governmentality, Education and Quality Management: Toward a Critique of the Permanent Quality Tribunal. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 5, 617-633.
- Simons, M. (2007). 'To be informed': understanding the role of feedback information for Flemish/European policy. *Journal of Education Policy*, 22, 531-548.
- Simons, M. & Kelchtermans, G. (in press). Teacher professionalism in Flemish policy on teacher education. A critical analysis of the Decree on Teacher Education (2006) in Flanders (Belgium). *Teachers and Teaching: Theory & Practice*.
- Simons, M., & Masschelein, J. (2006). The learning society and governmentality: an introduction. *Educational Philosophy and Theory*, 38, 417-430.
- Simons, M. & Masschelein, J. (2007). Spiegeltje, spiegeltje aan de wand. Over onderwijsbeleid en informeren. *Impuls voor onderwijsbegeleiding*, 38 (2), 67-75.
- Simons, M. & Masschelein, J. (2008). De wil tot feedback. In: J. Masschelein & M. Simons (Eds.), *De schaduwzijde van onze welwillendheid*. (pp. 25-45). Leuven-Voorburg: Acco.
- Troman, G. (2000). Teacher stress in the Low-Trust Society. *British Journal of Sociology of Education*, 21 (3), 331-353.
- Van den Berg, R. (2002). Teachers' meanings regarding educational practice. *Review of Educational Research*, 72(4), 577-625.
- Vandenberghe, R. (2004). Over stuurbaarheid van het onderwijs. Een analyse van sturend beleid, resultaten en niet-bedoelde effecten. In: G. Kelchtermans (Ed.), *De stuurbaarheid*

- van onderwijs. Tussen kunnen en willen, mogen en moeten.* (pp. 89-120). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Vanhoof, J. & Van Petegem, P. (2006). *Kwaliteit van scholen (openbaar) vergelijken? Het zwart-witdenken voorbij.* Mechelen: Wolters Plantyn.
- Verleyen, M. & Martens, P. (2007). Meten is weten. Eindelijk! Een Michelingids voor scholen! Onverantwoord interessant. *Knack*, 24 januari 2007, 24-30.
- Vlaamse Onderwijsraad (2005). *Beleidsvoerend vermogen van scholen ontwikkelen. Een verkenning.* Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Wielemans, W. (2004). Legitiem en beïnvloed(end) beleid: een integrale benadering. In: G. Kelchtermans (Ed.), *De stuurbaarheid van onderwijs. Tussen kunnen en willen, mogen en moeten.* (pp. 19-37). Leuven: Universitaire Pers Leuven.



SCHOLEN OP DE KAART. EFFECTEN EN NEVENEFFECTEN VAN DE PUBLICATIE VAN SCHOOLPRESTATIES IN NEDERLAND

Frans J.G. Janssens
Universiteit Twente
Nederlandse onderwijsinspectie

1 Inleiding

Sinds het midden van de jaren negentig rapporteert de Nederlandse Onderwijsinspectie over beoordelingen van de kwaliteit van individuele scholen. Eerst in 1998 via een kwaliteitskaart voor het voortgezet onderwijs (VO), gevolgd door de openbaarmaking van inspectierapporten in 2000. Om deze rapporten toegankelijker te maken voor niet-onderwijsgevendens besloot de inspectie in 2003 om voor alle scholen voor primair onderwijs (PO), VO en Beroepsonderwijs & Volwasseneneducatie (BVE) een kwaliteitskaart te publiceren. Deze kaarten zijn te beschouwen als een populaire samenvatting van het beschikbare inspectierapport, bedoeld voor met name ouders en leerlingen. De gegevens op deze kaarten hebben betrekking op het totale functioneren van scholen.

Vóór 1997 waren schoolbezoekrapporten en andere inspectiegegevens niet openbaar; ze waren in principe alleen bedoeld voor de betrokken scholen en hun bestuur. Druk van buitenaf om deze informatie openbaar te maken ontstond in 1996 naar aanleiding van een verzoek van het dagblad Trouw op basis van de Wet Openbaarheid Bestuur. Trouw gebruikte de examen- en leerlingstroomgegevens voor het samenstellen van een overzicht waarin alle scholen een rapportcijfer kregen. Hiermee ontstond in 1997 de eerste van een jaarlijkse serie 'league tables' van scholen voor voortgezet onderwijs (zie Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004; Canton & Webink, 2004; Meijer, Homburg & Bekkers, 2007). Voor het PO heeft de Volkskrant hetzelfde geprobeerd, zij het via hun website, maar vanwege de hoge kosten is deze krant er na twee jaar mee gestopt. Ook wordt jaarlijks in Elsevier informatie openbaar gemaakt over de kwaliteit van de VO-scholen en alle Nederlandse HBO- en WO-opleidingen. Via dag- en weekbladen en via de website van de Nederlandse Onderwijsinspectie is anno 2007 over alle sectoren van het Nederlandse onderwijs informatie beschikbaar over de kwaliteit van scholen, soms zelfs in de vorm van ranglijsten.

Het mag duidelijk zijn dat het de media zijn geweest die in Nederland het initiatief hebben genomen tot openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen en niet de overheid, de scholen zelf of de afnemers van onderwijs. Naar aanleiding van de Trouwpublicatie in 1997 besloot de overheid voortaan ook zelf de gegevens per school openbaar te maken in de vorm van een zogenaamde 'Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs' (voor het eerst uitgebracht in september 1998). In 2000 besloot de toenmalige minister dat de inspectierapporten over individuele scholen voortaan via de inspectiewebsite (www.onderwijsinspectie.nl) openbaar gemaakt mochten worden. De opbrengstgegevens die Trouw publiceert en die ook via de Kwaliteitskaart van de inspectie beschikbaar zijn, werden aangevuld met gegevens over de kwaliteit van het onderwijsaanbod, het onderwijsproces en de context van individuele scholen. Deze situatie is geformaliseerd in de Wet op het Onderwijstoezicht die op 1 september 2002 van kracht werd en welke uitdrukkelijk gebaseerd is op de idee dat ouders, leerlingen, deelnemers en studenten behoefte hebben aan onafhankelijke informatie over de kwaliteit van scholen.

2 Beoogde doelen van openbare schoolprestaties

Het belangrijkste doel van het openbaar maken van schoolprestaties is: derden in staat te stellen kennis te nemen van kwaliteit van het onderwijs van een school (Dijkstra et al., 2001; Meijer, 2004; Janssens, 2005; Ehren, 2006). De veronderstelling is dat hiermee de volgende functies gerealiseerd kunnen worden:

- a *Verantwoording afleggen aan belangengroepen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen.*

De belangengroepen die hier worden bedoeld betreffen de overheid en de direct betrokkenen zoals ouders, andere scholen en het bedrijfsleven. Omdat in de Wet op het Onderwijstoezicht uit 2002 is opgenomen dat de inspectie haar oordelen over scholen openbaar maakt (WOT, artikel 21, lid 1) kan hieruit worden afgeleid dat de Nederlandse overheid verantwoording aflegt over de door de onderwijsinspectie vastgestelde schoolprestaties. Dit wordt wel *accountability* genoemd (Canton & Webbink, 2004). Door inspectierapporten en de daarop gebaseerde kwaliteitskaarten openbaar te maken, vervullen deze een *accountability*-functie op overheidsniveau (Wolthuis, 2006; Janssens, 2007). Hierdoor kan het publiek een vorm van maatschappelijke controle op scholen uitoefenen, waardoor het vertrouwen in het onderwijs kan worden geborgd (Meijer, 2004).

- b *Ondersteunen van de schoolkeuze en de betrokkenheid van ouders en leerlingen bij het kwaliteitsbeleid van scholen.*

Een belangrijke aanname die ten grondslag ligt aan het openbaar maken van schoolprestaties is dat deze informatie ouders en leerlingen in staat stelt meer gefundeerd een (andere) school te kiezen of met de school in gesprek te gaan over de geleverde of gewenste kwaliteit (Henry, 1996; Jamentz, 1998; Janssens, 2003,

2005; Ehren, 2006). Dit verschijnsel staat bekend als ‘exit’ en ‘voice’ (Hirschman, 1970, p. 79; Meijer, 2004).

3 Eisen te stellen aan de publicatie van schoolprestaties

Er is in de VS veel onderzoek gedaan naar de eisen die aan kwaliteitskaarten of overzichten met prestatie-indicatoren gesteld moeten worden. De buitenlandse onderzoeksliteratuur (Janssens, 2003; Janssens & Visscher, 2004; Cuttance & Stokes, 2000; Hoevenagel, 2007) laat zien dat hieraan de volgende eisen gesteld moeten worden.

Duidelijke definiëring van de doelgroep

De belangrijkste vraag die ten grondslag ligt aan het openbaar maken van gegevens over scholen is: voor wie zijn deze gegevens bedoeld? Ofschoon een kwaliteitskaart voor meer doelgroepen interessant kan zijn, is het onmogelijk al deze groepen op een gelijkwaardige wijze te bedienen. Het is dan ook maar het beste hierin een duidelijke keuze te maken (A-Plus Communications, 1999). Dit heeft consequenties voor de inhoud van de gegevens en voor de toegankelijkheid. Als deze voor ouders en deelnemers bedoeld zijn, dan dient de inhoud van een kwaliteitskaart primair afgestemd te worden op hun informatiebehoeften: *‘You’re better off reporting results on the public’s terms, not your own’* (A-Plus Communications, 1999).

Brede toegankelijkheid

Niet alleen de inhoud dient afgestemd te zijn op de doelgroep, ook de toegankelijkheid van de informatie is een belangrijke factor. Kwaliteitskaarten moeten niet via de leerlingen mee naar huis gegeven worden en men moet er ook niet vanuit gaan dat ouders ze op school komen ophalen. Een betere oplossing is om deze kaarten op verschillende plaatsen en manieren ter beschikking te stellen: in banken, openbare gebouwen, zelfs in supermarkten en op het internet (A-Plus Communications, 1999; Janssens & Visscher, 2004). Een andere mogelijkheid is de beschikbaarstelling van een gratis telefoonnummer voor het publiek om kwaliteitskaarten op te vragen. Dit is met name van belang voor diegenen die niet over internet beschikken (Van Bijlert & Albeda, 2002).

Selectie van indicatoren

Een effectieve kaart vereist, in de eerste plaats, dat het systeem waarmee de gegevens worden verzameld integraal, valide en betrouwbaar is (Ananda & Rabinowitz, 2001; Linn, 2000). In de tweede plaats vereist een effectieve kaart dat de informatie betekenisvol is voor het publiek. Aanvankelijk werden op veel kaarten, ook in de Nederlandse ranglijsten in kranten en op de eerste kwaliteitskaarten voor het VO, uitsluitend

toets- en examenresultaten gepubliceerd. Maar dit soort gegevens zijn voor ouders vaak lastig te begrijpen en bovendien hebben ouders eerder behoefte aan ‘zachte kwaliteitsgegevens’. Uit onderzoek blijkt dat slechts 30% van de ouders van mening is dat toets- en examenresultaten de meest belangrijke informatie is om over de kwaliteit van het onderwijs te rapporteren (Linn, 2000; Edwards, 1999). Ouders hechten meer waarde aan indicatoren over de fysieke veiligheid, het leerstofaanbod, de vakbekwaamheid van leraren en de klassengrootte (Jaeger, Gomey, & Johnson, 1993; Edwards, 1999; Kerna-Schloss; 1999 McMillan, 2000; zie ook Dijkstra et al., 2001; Kordes, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2006).

Ofschoon op kwaliteitskaarten vaak gegevens staan over de etnische achtergrond van leerlingen, rapporteren sommige ouders dit geen interessante informatie te vinden. Deze ouders zien deze gegevens als een excuus voor de (lagere) leerprestaties. Daar staat tegenover dat uit onderzoek is gebleken dat ouders die in systemen met kwaliteitskaarten naar informatie over scholen zoeken, zich in hoge mate laten leiden door de etnische samenstelling van de schoolbevolking (Schneider & Buckley, 2002; zie ook Elacqua, 2005). De mate waarin sprake is van een zogenaamde ‘zwarte school’ werd bij het doorzoeken van kwaliteitskaarten vaak gebruikt als een proxy voor kwaliteit. Kaarten van ‘witte scholen’ worden beter door ouders bestudeerd dan kaarten van andere scholen. Om deze reden is er vanaf gezien op Nederlandse kwaliteitskaarten een primaire plaats toe te kennen aan gegevens over de samenstelling van de schoolbevolking.

Vergelijkingen

Onderzoek (Linn, 2001) bevestigt dat ouders graag kwaliteitskaarten willen zien die vergelijkingen met andere scholen mogelijk maken en die de ontwikkeling van de leerprestaties over de jaren heen laten zien; het liefst gerapporteerd in een kort en gemakkelijk leesbaar format (Brown, 1999). In mindere mate is men geïnteresseerd in landelijke vergelijkingen ofschoon dit geen onbelangrijk gegeven is. Een van de onderzochte ouders verwoordt dit als volgt: *‘A kid graduates from school. Is he just going to be competing against kids who went to similar schools? No, he’s competing against everyone in the state or nation.’* (A-Plus Communications, 1999).

Leesbaarheid

Uit onderzoek blijkt dat de leesbaarheid van kwaliteitskaarten een belangrijke factor is die bepalend is voor het gebruik van de informatie (A-Plus Communications, 1999; Dietel, 2001; Janssens & Visscher, 2005). Niet-toegankelijke kaarten worden door het publiek genegeerd (Herrington, 1993). De oplossing dient gezocht te worden in een goed grafisch ontwerp. Een aantrekkelijk en overzichtelijk rapport met duidelijke koppen en veel ‘wit’, wordt meer gewaardeerd dan overzichten met pagina’s informatie. Dat neemt niet weg dat ook korte bondige grafische weergaven voorzien moeten zijn van tekst en uitleg.

Standaarden voor publieke schoolprestaties

Wat opvalt aan het Amerikaanse onderzoek, is dat het zich vooral beperkt tot de toegankelijkheid van kwaliteitskaarten en tot opvattingen over de gewenste inhoud van deze kaarten. Er is weinig aandacht voor de kwaliteit van de gegevens die tot informatie op deze kaarten moet leiden (zie voor een uitzondering: Linn, 2001) en evenmin voor de eisen die gesteld moeten worden aan de te publiceren indicatoren. In een Nederlandse publicatie 'Het Oog der Natie' (Dijkstra et al., 2001) formuleren Visscher et al. (2001) een dertiental standaarden waaraan naar hun mening publieke schoolprestaties moeten voldoen. De standaarden vallen in drie categorieën uiteen: standaarden aangaande de nauwkeurigheid (N), de bruikbaarheid (B) en de zorgvuldigheid (Z) van de publicaties. Uit een onderzoek van Janssens en Visscher (2004) naar de mate waarin de Nederlandse kwaliteitskaart voor PO aan deze standaarden voldoet, blijkt dat slechts aan drie van de dertien standaarden voldaan wordt. Volgens de onderzoekers voldoet de kwaliteitskaart zelfs niet 'redelijk' aan zeven van de dertien standaarden. De tekortkomingen hebben betrekking op de standaarden die betrekking hebben op de nauwkeurigheid en de bruikbaarheid van de informatie. Alleen op de zorgvuldigheidsstandaarden scoort de Kwaliteitskaart goed.

4 Effecten van de publicatie van schoolprestaties

Albert Hirschman publiceerde in 1970 een invloedrijk boek waarin hij ideeën verenigt van economen over het koopgedrag van consumenten – consumenten hebben de mogelijkheid om wanneer ze ontevreden zijn over te stappen naar een ander bedrijf – met ideeën van politicologen over protest als vorm van beïnvloeding. Hirschman stelt dat *exit* ('stemmen met de voeten') en *voice* ('kritiseren of klagen') verschillende reacties zijn van burgers op een organisatie die tijdelijk slechter functioneert. Volgens Meijer (2004) kunnen exit en voice door het management van organisaties, zoals scholen, worden opgepikt als signalen en daarmee de aanzet geven tot een verbetering van het prestatieniveau. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat exit een inhoudsloos signaal is terwijl voice ook aangeeft waarop men kritiek heeft. De combinatie van exit en voice kan leiden tot divergerende effecten: goed functionerende organisaties hebben te maken met burgers die via voice steeds een aanzet geven tot verbetering, terwijl slecht functionerende organisaties weinig voice krijgen en dus verder achteruitgaan.

De veronderstelling is nu dat de openbaarmaking van schoolprestaties ouders en leerlingen in staat stellen scholen te kiezen (entrance/exit) en tot 'voice' door hun betrokkenheid bij de school te vergroten. Zij krijgen hierdoor instrumenten in handen om de school te beoordelen op eventuele sterke en zwakke punten. Hierbij kunnen ouders (en andere stakeholders) effectiever bijdragen aan (verbetering van) de scholen.

Het beschikbare onderzoek wijst echter uit dat de openbaarmaking van schoolprestaties weinig invloed heeft op ouders, maar des te meer op de scholen zelf (Meijer, 2004; 2007 en Janssens, 2005). Overigens heeft de publicatie van schoolprestaties niet alleen invloed op scholen en de direct betrokkenen, maar ook op de instantie die ze openbaar maakt (Meijer, 2004). In Nederland is dat Inspectie van het Onderwijs. Hieronder zullen we achtereenvolgens op de verschillende effecten ingaan.

Keuzegedrag van ouders en leerlingen (entrance en exit)

Onderzoek naar het schoolkeuzegedrag van ouders en hun kinderen laat zien dat het publiceren van schoolprestaties daarop weinig invloed heeft. Dat geldt zowel voor ouders die voor het eerst een school voor hun kinderen kiezen (entrance), als voor ouders die – om de een of andere reden – een andere (exit) school kiezen (Hilhorst, 1999; Karsten & Visscher, 2001; Van Bommel, 2004; Meijer, 2004; 2007; Janssens, 2005; De Wolf & Janssens, 2007; Meijer, Homburg & Bekkers, 2007). Ook schoolleiders ervaren de beperkte impact van openbare schoolprestaties. Een ruime meerderheid (70 tot 80%) van de ondervraagde schoolleiders (Emmelot e.a., 2004) is van mening dat kwaliteitskaarten geen merkbare rol spelen in de aanmelding van nieuwe leerlingen, al vinden de meeste schoolleiders wel dat dit voor ouders nuttige informatie is voor de schoolkeuze (zie ook Meijer, 2007).

Volgens Janssens en Visscher (2004) worden kwaliteitskaarten met name benut door ouders uit de midden- en hogere klasse en wordt in die zin de sociale ongelijkheid zeker niet verkleind (zie ook: Onderwijsraad, 1999: 45; Vogels, 2002; Dudok, 2004). Deze groepen ouders kennen het belang van onderwijs en investeren over algemeen dan ook meer in de schoolkeuze van hun kinderen, zeker wanneer zij in sociaal-heterogene wijken wonen waar geen groot en divers scholenaanbod bestaat. Die investering strekt zich ook langer uit in de tijd: indien hun kinderen om wat voor reden dan ook niet op de school van hun eerste keus terecht komen, dan doen deze ouders langer hun best om alsnog hun doelen te bereiken (zij weten *how to work the system*) (Janssens & Visscher, 2004).

Voice-gedrag van ouders en leerlingen

Ook voor voice-gedrag van ouders geldt dat openbare schoolprestaties daarop weinig invloed hebben. Ouders gaan betrekkelijk weinig met scholen in discussie over schoolprestaties en hebben dus weinig of geen invloed op schoolverbetering (Meijer, 2004; Dudok, 2004; Janssens, 2005; De Wolf & Janssens, 2007; Meijer, Homburg & Bekkers, 2007). Er zijn wel aanwijzingen dat media voice-gedrag vertonen. Landelijke maar ook regionale dagbladen en TV-zenders rapporteren ook over de prestaties van scholen en dit heeft wel degelijk invloed op scholen (Meijer, 2004; Janssens, 2005; De Wolf & Janssens, 2007). Er zijn dus aanwijzingen dat openbare schoolprestaties invloed hebben op schoolverbetering, zij het niet via voice- of exit-gedrag van ouders of leerlingen.

Effecten van prestatie-indicatoren op scholen en docenten

Verwijzend naar onderzoek van Sikkes naar de invloed van de publicaties van Trouw en ook verwijzend naar onderzoek van Engelse ervaringen met openbaarheid over prestaties van scholen geeft Hilhorst (1999: 84) aan dat leraren en directeuren van scholen de grootste gebruikers zijn van openbare gegevens over schoolkwaliteit (zie ook Onderwijsraad, 1999: 27). Uit onderzoek blijkt dat veel schoolleiders in het primair onderwijs de objectiviteit van de gegevens waarderen en van mening zijn dat zij ouders nu beter kunnen adviseren bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs. Er zijn aanwijzingen dat de openbaarheid van schoolprestaties positieve effecten heeft op de kwaliteit van scholen (Dudok, 2004; Janssens, 2005; De Wolf & Janssens, 2007; Meijer, 2007 en Meijer, Homburg & Bekkers, 2007). Ongeveer een kwart van de scholen beschouwt de kwaliteitskaart als één van de twee voornaamste redenen waardoor men zich laat leiden bij de invoering van kwaliteitszorg (Doolaard en Karstanje, 2001). Hilhorst (1999, p. 84) schrijft: ‘Slechte scores tarten de professionele trots van de directie en het onderwijsteam en vormen een aansporing om de zaken anders aan te pakken.’ Openbaarheid kan directeuren ook steun geven bij het doorvoeren van veranderingen in de school. Uit de studie van Emmelot e.a. (2004) blijkt dat schoolleiders het *prikkelen van scholen tot verbeteren van de kwaliteit* als belangrijkste effect zien van het publiek maken van informatie over de kwaliteit van scholen. Recent onderzoek van Meijer (2006) bevestigt dit nog eens. Hij toont aan dat – bij wijze van benchmark – scholen veelvuldig de kwaliteitskaarten (van andere scholen) raadplegen en deze een belangrijke rol toekennen in de verbetering van hun scholen. Dit wordt nog versterkt als de media aandacht besteden aan de kwaliteit van scholen. Concurrentie tussen scholen speelt hierbij ook een rol (Meijer, 2004).

Ook docenten blijken niet ongevoelig voor de scores op de Kwaliteitskaart, zo is aangetoond door Waterreus (2003). Hij laat zien dat, in het Nederlandse voortgezet onderwijs, docentmobiliteit enigszins beïnvloed wordt door de oordelen op de Kwaliteitskaart. Scholen met goede oordelen op de kwaliteitskaart kennen een grotere netto-instroom van docenten. Het personeelsverloop is hier niet alleen minder groot dan op andere VO-scholen, er stromen bij vacatures ook makkelijker nieuwe docenten binnen. Overigens zijn de gevonden effecten klein.

Effecten op toezichthouders

Openbaarmaking van toezichtgegevens heeft niet alleen invloed op de ontvanger van de boodschap, maar ook op de boodschapper zelf (Meijer, Homburg & Bekkers, 2007). Bij verschillende toezichthouders is, als gevolg van actieve openbaarmaking, een tendens tot standaardisatie van de werkwijzen waargenomen. De reden hiervoor is dat de openbaarheid vergt dat de informatie niet alleen eenduidig is, maar ook de wijze van oordelen van toezichthouders. Hiermee trachten toezichthouders de legitimiteit van hun optreden te versterken. De openbaarheid creëert een druk op toe-

zichthouders om hun werkzaamheden en beleidskeuzen te expliciteren. Bij de onderwijsinspectie bestaat volgens Meijer, Homburg en Bekkers (2007) bijvoorbeeld de indruk dat de inspecteurs voorzichtiger zijn geworden in het vellen van een oordeel vanwege de openbaarheid¹. Ook is het proces van oordeelsvorming sterker geobjectiveerd en is meer aandacht gekomen voor de inter-beoordelaarsbetrouwbaarheid.

Openbaarheid heeft ook geleid tot een verdere verharding en formalisering van het toezicht. Een voorbeeld daarvan is het inschakelen van juristen door de school om het concept-inspectierapport op juridische consequenties te bekijken. Onderzoek wijst ook uit dat inspecteurs een onderscheid maken tussen het inspectierapport en de mondelinge toelichting hierop. In de toelichting zijn ze soms harder en duidelijker dan in het rapport, waarin ze hun oordelen ‘verzachten’ of ‘verpakken’ omdat ze weten dat een hard openbaar oordeel de school schade kan toebrengen (Meijer, Homburg & Bekkers, 2007, p. 58).

5 Beperkende factoren

Verschillende auteurs geven oorzaken aan voor de geringe invloed van openbare schoolprestaties op ouders en leerlingen (zie o.a. Onderwijsraad, 1999; Janssens & Visscher, 2004; Janssens, 2005; Wolthuis, 2006).

Toegankelijkheid en betekenis van schoolprestaties

Ondanks de traditie die de VS heeft op het gebied van het openbaar maken van schoolprestaties wordt veelvuldig gerapporteerd dat ouders en leerlingen niet of onvoldoende op de hoogte zijn van het bestaan van deze informatie (Janssens & Visscher, 2005). Ook in Nederland speelt dit een rol. Ofschoon de website van de inspectie veelvuldig wordt geraadpleegd, heeft een behoorlijk deel van de ouders om verschillende redenen geen toegang tot deze informatie, of is niet op de hoogte van het bestaan ervan². Het gebruik van de beschikbare informatie vereist de nodige

¹ Vergelijkbare effecten worden door Meijer, Homburg en Bekkers (2007) gerapporteerd bij de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De VWA is terughoudend in het vergroten van de transparantie omdat juridische problemen worden verwacht. De kans dat bedrijven een rechtszaak aanspannen is mogelijk minder groot dan soms wordt gedacht. Wanneer een bedrijf een inspectiedienst aanklaagt omdat deze onterecht een negatieve score in de openbaarheid heeft gebracht, vestigt het bedrijf nogmaals in negatieve zin de aandacht op zich. Uiteindelijk is dit waarschijnlijk alleen nog schadelijker voor het imago van het bedrijf.

² Voor de site van de onderwijsinspectie bedraagt het aantal ‘page views’ tussen de 53.000 en 60.000 per maand in de periode januari tot mei 2006. In de zomermaanden (juli en augustus) is het aantal pageviews lager maar nog steeds boven de 30.000 (Ter vergelijking: in de staat Massachusetts in de VS trekt een website met kwaliteitskaarten tussen de 70.000 en 90.000 bezoekers per maand). De meeste page views betreffen het zoeken naar informatie over scholen. Aanvullend wordt informatie gezocht over publicaties, begrippen of wat de Onderwijsinspectie doet. De bezoekers zijn met name ouders (41 %). Aanvullend kijken er ook schoolleiders, docenten, beleidsmedewerkers en anderen die bij het onderwijs zijn betrokken. Van de ouders gaat het om 60 % vrouwen en 40 % mannen. De ouders zijn meestal hoog opgeleid: 59 % HBO of WO, zo blijkt uit een onderzoek van de Onderwijsinspectie uit 2005 (Meijer, Homburg & Bekkers, 2007).

expertise waarover de gemiddelde ouder niet beschikt of de informatie is moeilijk naar de eigen situatie te vertalen. Zo blijkt onder andere uit een onderzoek van Dudok (2004) dat slechts enkele van de ondervraagde ouders van brugklasleerlingen bekend waren met de kwaliteitskaarten en de jaarlijkse Trouw-publicatie over VO-scholen (zie ook Meijer, 2004).

De bruikbaarheid van prestatie-indicatoren door ouders wordt ook beperkt doordat 'leken' niet altijd in staat zijn prestatie-indicatoren op de juiste manier te interpreteren (Veenstra, Bleker & Knuver, 2004; Janssens & Visscher, 2004; Robinson et al., 2003, 2004; Meijer, 2004). In Nieuw-Zeeland maken al ruim 15 jaar ouders deel uit van raden van toezicht. Uit onderzoek aldaar (Robinson, Ward & Timperley, 2003) is gebleken dat het functioneren van ouders-als-toezichthouders ernstig wordt beperkt vanwege gebrek aan kennis en vaardigheden die nodig zijn om schoolprestaties te beoordelen. Deze ouders blijken bijvoorbeeld niet in staat de rapportages van schoolleiders over de kwaliteit van hun scholen naar behoren te kunnen interpreteren (zie Janssens, 2005).

Er is ook professionele kritiek op de inhoud van de openbaar gemaakte prestatie-indicatoren (zie voor een uitgebreid overzicht: McMillan, 2000), omdat die maar een beperkt en smal beeld geven van de kwaliteit van scholen (de indicatoren 'verwringen' de werkelijkheid). Er treedt dan ook strategisch gedrag van de scholen op om zo goed mogelijk te scoren op de prestatie-indicatoren (De Wolf & Janssens, 2007). In de VS is door Jacob (2002) onderzocht of de openbaarheid van schoolprestaties tot betere schoolopbrengsten leidt en hoe scholen daarop reageren. Hij vond inderdaad sterke verbeteringen van leerprestaties en ook dat relatief slecht presterende scholen grotere verbeteringen lieten zien dan andere scholen. Tevens constateerde Jacob dat scholen strategisch gedrag vertonen waardoor schoolprestaties rooskleuiger worden voorgesteld dan ze in werkelijkheid zijn, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen niet te toetsen, ze door te verwijzen naar speciale programma's en ze vaker te laten doubleren (zie ook Ladd & Walsh, 2002; Figlio & Getzler, 2002). In Nederland zijn dergelijke verschijnselen ook waar te nemen bij de afname van de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito (Inspectie van het Onderwijs, 2007, p. 132).

Conflict tussen informatiebehoefte en -aanbod

In de onderzoeksliteratuur wordt veelvuldig gewezen op een mismatch tussen preferenties en normen van ouders, de school, de inspectie en de overheid als het gaat om informatie over de kwaliteit van scholen (Cossey & Verhaeghe, 2000; Dijkstra e.a., 2001; Vanhoof, 2004; Janssens & Visscher, 2004; Visscher, 2004; Meijer, 2004; Vogels, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2006). Deze mismatch wordt veroorzaakt door verschillen tussen deze groepen in opvattingen over onderwijskwaliteit. De informatie die scholen of de overheid geven over de kwaliteit van het onderwijs strookt niet met de informatie die ouders nodig hebben³. Ouders hebben

³ Voor de kinderopvang geldt dat ouders het belangrijk vinden dat er actief met hun kinderen wordt gespeeld en dat er activiteiten zijn voor verschillende leeftijdsgroepen. Hierover is echter geen openbare informatie beschikbaar. Wel over de aanwezigheid van een pedagogisch plan, vol-

immers meer behoefte aan indicatoren over ‘zachte’ dan ‘harde’ kwaliteitskenmerken. Het zijn met name deze laatste kenmerken die veelal in ranglijsten, inspectierapporten of op kwaliteitskaarten worden gepubliceerd.

Er wordt bij de publicatie van kwaliteitskaarten ook onvoldoende rekening gehouden met het *soort informatieproces* van de raadplegers van deze informatie (Hurenkamp & Kremer, 2005). Uit onderzoek onder ouders naar hun betrokkenheid bij de school blijkt dat hun rol ten aanzien van de school afhankelijk is van de schoolloopbaanfase van hun kinderen en van situaties waarin contact met de school noodzakelijk is. De voorkeur voor de ene of andere rol is ook afhankelijk van de achtergrond van de ouders en is op basisscholen weer anders dan op scholen voor voortgezet onderwijs (Vogels, 2002).

Ook kan er een onderscheid gemaakt worden tussen een ouder die voor het eerst een school voor zijn kind kiest, iemand die verhuist en in zijn nieuwe woonplaats een school moet kiezen, of iemand die in zijn huidige woonplaats van school wil veranderen. Zo heeft een ouder die voor zijn peuter voor het eerst een school moet kiezen mogelijk meer aan specifieke informatie over het functioneren van de onderbouw, dan aan globale informatie over de hele school. Een ouder die een andere basisschool kiest, weet al het een en ander over scholen, maar zou wel eens specifiek geïnteresseerd kunnen zijn in de punten waarop de nieuwe school het beter of anders doet dan de school die men verlaat.

De website van de Nederlandse inspectie zou daarom onderscheid moeten maken tussen informatie die nodig is om zowel startkeuzes als vervolgkeuzes te maken en ze zou meer gericht moeten zijn op de informatiebehoefte van ouders al naargelang de schoolloopbaan van hun kinderen. Een starter heeft vaak eerder en meer behoefte aan informatie om te kiezen, dan iemand die vervolgkeuzes moet maken (Hurenkamp & Kremer, 2005).

Psychologische beperkingen

Het beperkte gebruik van openbare informatie over schoolprestaties kan ook samenhangen met psychologische factoren, zoals de wijze waarop het menselijk brein werkt (Hoevenagel, 2007; Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2007). Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de mens geen rationele kiezer is, dat hij niet over alle relevante informatie hoeft te beschikken om tot een keuze te komen (Simon, 1979; Stigler, 1971) en voorts dat ons geheugen simpelweg te beperkt is om alle keuzemogelijkheden, met voors en tegens, in ons brein simultaan naast elkaar te zetten (het is zelfs de vraag of het brein meer dan 7 variabelen kan betrekken in een vergelijking). Schwartz (2004) gaat ervan uit dat de mens op het punt van kie-

doende gekwalificeerde leidsters en van een zogenaamd HZK-keurmerk, terwijl ouders juist deze informatie nauwelijks van belang achten. Voor ziekenhuizen geldt dat de consument liever gegevens heeft over reisafstand, type kamers en de bereikbaarheid per OV, dan gegevens over wachtlijsten of over doorliggen. In de praktijk kiest men de kinderopvang, de school en het ziekenhuis die in de buurt liggen, die ze al kennen of waarover goede mond-tot-mondreclame bestaat (Hurenkamp & Kremer, 2005; Meijer, 2004, Janssens & Visscher, 2004).

zen een bepaalde stijl heeft; de een stelt **alle** informatie op prijs om de beste beslissing te kunnen nemen, terwijl de ander genoeg neemt met een **beperkte** set basale kwaliteitskenmerken.

Het effect van keuze-informatie wordt ook beperkt doordat een overvloed van keuzemogelijkheden verlamd werkt op consumenten (Simon, 1979; Stigler, 1971; Schwartz, 2004; Hoevenagel, 2007). Diensten en producten moeten door leken eenvoudig op relevante variabelen te vergelijken zijn. De keuzes die de overheid aan burgers voorschotelt zijn vaak te complex en vergen expertise die de leek niet heeft. In de sociale zekerheid wil 75 % van de burgers niet voor het eigen pensioen kiezen; men vindt dat te complex en vertrouwt (terecht) de eigen deskundigheid niet. Ook wat betreft de kinderopvang, het onderwijs en de gezondheidszorg missen leken de deskundigheid om de kwaliteit van de dienstverlening op een juiste wijze te kunnen beoordelen.

Het effect van keuze-informatie wordt ook beperkt door de binding die de burger heeft met concrete instellingen waarvoor eenmaal gekozen is. In de kinderopvang en in het onderwijs bijvoorbeeld wordt de keuzevrijheid van ouders belemmerd vanwege de binding die hun kinderen hebben met het personeel en de andere kinderen. Ouders wisselen daardoor niet makkelijk van instelling – de psychologische overstapkosten zijn te hoog (Hurenkamp & Kremer, 2005; Hoevenagel, 2007). Bovendien wensen lang niet alle ouders als partner of participant bij de opvang of het onderwijs betrokken te worden. Ouders hebben bovendien de belangen van hun eigen kinderen voor ogen en in veel mindere mate het belang van de school (zie bijv. Vogels, 2002). Ouders willen als gevolg van bemoeienis met de kwaliteit van het onderwijs de belangen van kinderen niet in gevaar brengen (Laemers, 2002).

6 Conclusies en discussie

Op grond van de geraadpleegde onderzoeksliteratuur moet de conclusie worden getrokken dat de publicatie van schoolprestaties weinig of geen invloed heeft op de schoolkeuze van ouders en leerlingen of op hun bemoeienis met de kwaliteit van het onderwijs. Dat betekent niet dat de veronderstelling onjuist is dat de openbaarheid van schoolprestaties schoolverbetering stimuleert, omdat met name de scholen de grootste ‘gebruikers’ van deze informatie blijken te zijn. De openbaarmaking van schoolprestaties blijkt binnen scholen een tamelijk grote impact te hebben op schoolverbetering. Tegelijkertijd schuilt hierin het gevaar dat scholen strategisch gedrag vertonen om zo goed mogelijk ‘op de kaart’ te komen. Goed gedocumenteerde neveneffecten zijn onder andere de beïnvloeding van de gemiddelde schoolscore op toetsen bijvoorbeeld door zwakke leerlingen niet te laten ‘meetellen’, ze te laten doubleren, van school te verwijderen of – zoals in de VS is geconstateerd – zelfs met toetscores te frauderen. Ook blijken de verbeteractiviteiten die door openbaarmaking van schoolprestaties zijn geïndiceerd, lang niet altijd gericht te zijn op een langetermijnverbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Voorts zijn er aanwijzingen dat ook inspecteurs de neiging hebben strategisch gedrag te vertonen om tot zo gunstig mogelijke beoordelingen te komen van de kwaliteit van het onderwijs.

Andere conclusies die getrokken kunnen worden uit de Nederlandse situatie zijn:

Verzet tegen openbaarheid verdamt

Aanvankelijk bestond er verzet van de scholen en overigens ook van de Onderwijsinspectie tegen de openbaarheid. Deze was immers van buitenaf afgedwongen door het WOB-verzoek van Trouw en gevreesd werd dat dit de relatie tussen inspectie en scholen zou verstoren. Dit verzet is in tien jaar ‘verdamt’: alle betrokkenen zien openbaarheid als een ‘gegeven’. Dit wil niet zeggen dat zij hier altijd blij mee zijn, getuige de commotie die in 2006 onder scholen en de daarbij behorende ouders ontstond toen de inspectie de lijst met zeer zwakke scholen op haar website openbaar maakte.

De aandacht van de media voor schoolprestaties is van korte duur

Opvallend is dat de aanvankelijke aandacht van de nationale, maar ook regionale, media voor informatie over prestaties en kwaliteit na 2000 snel is afgenomen. Met name de regionale pers publiceerde ranglijsten van plaatselijke scholen. De openbaarheid was nieuws maar na enkele jaren was het nieuwtje ervan af. Alleen opvallende zaken halen nog het nieuws. Overigens was dit recent nog het geval toen de Onderwijsinspectie een lijst met zeer zwakke scholen op internet zette.

Informatie wordt vooral gebruikt door hoogopgeleiden

Uit onderzoek van onder andere de Onderwijsinspectie zelf, blijkt dat de website vooral wordt geraadpleegd door hoogopgeleide burgers. Dit betekent dat met de website niet alle burgers worden bereikt. Aanvankelijk waren de kwaliteitskaarten ook ‘op papier’ beschikbaar gesteld en werden ouders door de scholen of de regionale pers erop gewezen op welke wijze ze daarvan een exemplaar konden bemachtigen. Vanwege de hoge productiekosten kwam hier snel een einde aan, maar daarmee werden de kaarten alleen toegankelijk voor ouders en leerlingen die over een internetaansluiting beschikten en daarmee overweg konden.

Ondanks het feit dat het publiek slechts in beperkte mate gebruikmaakt van de publicatie van schoolprestaties, zijn de meeste onderzoekers het erover eens dat de mogelijkheden om deze gegevens onder ouders en leerlingen een grotere rol te laten spelen, nog niet volledig zijn benut. Er is onderzoek dat als inspiratiebron kan dienen voor de verbetering van de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de kwaliteitskaarten (zie Brown, 1999; Quality Counts ‘01, 2001; Nelson, 2002; Janssens & Visscher, 2005; Hoevenagel, 2007; Meijer, Homburg & Bekkers, 2007).

Geef ouders hulp bij het interpreteren van gegevens

De meeste ouders zijn leken op het gebied van onderwijs en prestatie-indicatoren. Wees daarom spaarzaam met tabellen en grafieken, omdat lang niet iedereen deze goed kan ‘lezen’. Geef daar waar nodig tekst en uitleg. Een kwaliteitskaart is het meest

effectief als de informatie beperkt blijft tot datgene waarin de doelgroep is geïnteresseerd. Voorzie de kwaliteitskaarten voor diegenen die daaraan behoefte hebben ook van links naar meer gedetailleerde gegevens, zoals het onderliggende inspectierapport.

Een kwaliteitskaart behoort ook aanwijzingen te bevatten over de wijze waarop de gegevens door leken geïnterpreteerd kunnen worden. Het is niet voldoende om te rapporteren dat de eindopbrengsten van de school 'onder het verwachte niveau' liggen. Deze uitspraak dient vergezeld te gaan van verklarende informatie, zoals bijvoorbeeld 'de school levert al drie jaar lang leerlingen af die twee of meer leerjaren achterliggen bij leerlingen op vergelijkbare scholen'.

Omdat kwaliteitskaarten een rol beogen te spelen in de schoolkeuze van ouders, verdient het aanbeveling ouders en leerlingen te ondersteunen bij het gebruik van kwaliteitskaarten bij de schoolkeuze. Aangezien de kaarten een beeld geven van de kwaliteit van een school, kunnen deze de indruk wekken dat de school die het hoogst scoort voor iedereen de beste zou zijn. Dit is niet het geval: sommige scholen passen beter bij de behoeften van bepaalde ouders en hun kinderen, dan andere. Ouders moeten daarom zoeken naar een goede *match* tussen school en kind (zie Bosker & Scheerens, 1999). Bij deze match zijn prestatiegegevens van belang, maar ouders laten zich in hun keuze zeker niet alleen leiden door prestatiegegevens. Wellicht kan het gebruik van kaarten ten behoeve van het schoolkeuzeproces op aanvullende andere manieren worden ondersteund. De informatiesectie van de website van de Contra Costa County of Education in Pleasant Hill, CA biedt hier een aardig voorbeeld (<http://www.cccoe.k12.ca.us/about/chose.html>). Het schoolkeuzeproces wordt daar ontleed tot de volgende vragen: Welke aspecten van een school moet ik belangrijk vinden? Hoe kan ik informatie krijgen over Contra Costa County scholen? Naar welke school zou mijn zoon/dochter moeten gaan? Ouders krijgen ook suggesties voor de antwoorden op deze vragen en worden daarmee ondersteund bij het nemen van weloverwogen schoolkeuzebeslissingen. Zie in dit verband ook de publicatie van The Center for Research on Evaluation, Standards & Student Testing 'What makes a good school? A guide for parents seeking excellence in education' (Baker, Herman & Bain, s.d.).

De kwaliteitskaarten zijn niet alleen van belang voor de schoolkeuze maar ook voor het contact tussen ouders, leerlingen, docenten, directie en bestuur over de kwaliteit van scholen. De Onderwijsinspectie zou dit debat kunnen ondersteunen. Op de website zou bijvoorbeeld informatie kunnen staan over de vraag 'Hoe praat ik met de school over de Kwaliteitskaart?' Ouders stellen het op prijs sleutelvragen te krijgen die ze, naar aanleiding van de kwaliteitskaart, aan scholen kunnen stellen, zoals: 'Welke maatregelen treft de school om de schoolkwaliteit te verbeteren? Of: 'Wat is de oorzaak van de verbetering van de leerprestaties?' Deze informatie stimuleert het debat tussen ouders en scholen en geeft daarmee een andere richting aan dan een afrekencultuur (Meijer, 2004).

Het kan ook van belang zijn dat ouders en leerlingen met elkaar in debat gaan over de kwaliteit van scholen. In de VS bestaan al websites waarop ouders hun ervaringen met scholen vermelden. Deze websites worden in dat geval ook gebruikt als communicatiemedium. Hierbij gaat het niet zozeer om de communicatie tussen

burgers en de publieke organisatie, maar om de communicatie tussen burgers onderling over de publieke organisatie.

Schakel de scholen in bij de kwaliteitskaart

Een van de belangrijkste lijnen voor communicatie over de kwaliteitskaart naar het publiek toe is de school zelf. Daarom is het van belang dat ook de school kan uitleggen wat de informatie op de kwaliteitskaart betekent. De Onderwijsraad (1999, p. 48-55) geeft aan dat scholen moeten worden ondersteund bij de omgang met de prestatiegegevens. Wat kunnen zij doen om 'beter te scoren'? Als scholen geen gedragsalternatieven zien, leidt de openbaarmaking slechts tot demotivatie van slecht scorende scholen. Aanvullend kan worden gesteld dat scholen ook ondersteund kunnen worden in de omgang met openbaarheid. Scholen moeten leren om een 'verhaal' te houden bij de cijfers. Als ze slecht scoren, moeten ze hiervoor een verklaring geven en ook aangeven op welke manier men gaat werken aan verbeteringen. Het aanbod van informatie is nu vooral opgesteld door de Onderwijsinspectie op basis van haar handhavende taken. Om maatschappelijke controle in het voortgezet onderwijs te faciliteren, dient het aanbod van informatie in overleg met belanghebbenden te worden ontwikkeld. Daarbij gaat het niet alleen om de 'klanten' maar ook om andere belanghebbenden die betrokken kunnen zijn bij de maatschappelijke controle van het voortgezet onderwijs (docenten, gemeenten, etc.).

Literatuur

- Ananda, S. & Rabinowitz, S. (2001). Building a workable accountability system: Key decision points for policymakers & educators [Knowledge brief]. San Francisco, CA: WestEd.
- A-Plus Communications (1999). *Reporting results. What the public wants to know*. Arlington, VA.: A-Plus Communications.
- Baker, E., Herman, J. & Bain, J. (sd). *What makes a good school? A guide for parents seeking excellence in education*. Los Angeles: The Center for Research on Evaluation, Standards & Student Testing.
- Bemmel, M. van (2004). *De invloed van de kwaliteitskaart op de leerlinginstroom in het voortgezet onderwijs*. Doctoraalscriptie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bijlert, B.W., van & Albeda, H.D. (2002). *De transparantie doorzien. Op zoek naar de burger als adviseur*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Bosker, R.J. & Scheerens, J. (1999). 'Openbare prestatiegegevens van scholen: nuttigheid en validiteit'. *Pedagogische Studiën*, 76: 61-93.
- Brown, R.S. (1999). Creating school accountability reports. *School Administrator*, 11: 15-28.
- Canton, E. & Webbink, D. (2004). *Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs: Wat kunnen we leren van recente buitenlandse ervaringen?* CPB Document no 49. Den Haag: CPB.
- Cuttance, P. & Stokes, S.A. (2000). *Reporting on student and school achievement. The University of Sydney*. A research report prepared for the Commonwealth Department of Education, Training and Youth Affairs.
- Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & Visscher, A.J. (2001). *Het Oog der Natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Doolaard, S. & Karstanje, P. (2001). 'Gebruik van publieke prestatie-indicatoren voor schoolverbetering'. In: Dijkstra, A.B. e.a. (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

- Dudok, W.P.H. (2004). *Effecten van de publicatie van schoolprestaties*. Doctoraalscriptie Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Cossey H. & Verhaeghe J.P. (2000). Voor elk wat wils: schoolkeuze in basis- en secundair onderwijs.O.B.P.W.O.-project 97.02.
- Edwards, V.B. (Ed.). (1999). Quality counts '99: Rewarding results, punishing failure [Special issue]. *Education Week*, 18(17).
- Ehren, M.C.M. (2006). *Toezicht en Schoolverbetering*. Enschede: Universiteit Twente. (diss.).
- Elacqua, G. (2005). *School choice in Chile. An analysis of parental preferences and search behavior*. New York: Teachers College, Columbia University. National Center for the Study of Privatization in Education.
- Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO/Kohnstamm Instituut.
- Figlio, D.N. & Maurice, L. (2000). *What's in a Grade? School Report Cards and Housing Prices*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 8019.
- Figlio, D.N. & Getzler, L.S. (2002). *Accountability, ability and disability; Gaming the system*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 9307.
- Grift, W. van de (2001). Evaluatie van de kwaliteit van het basisonderwijs door de inspectie. In A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra, & A.J. Visscher. *Het Oog der Natie: scholen op rapport*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Henry, G.T. (1996). Community accountability: A theory of information, accountability, and school improvement. *Phi Delta Kappan*, 78(1), 85-90.
- Herrington, C.D. (1993). *Accountability, invisibility, and the politics of numbers: School report cards and race*. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Atlanta, GA. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 371976).
- Hilhorst, P. (2001). *De wraak van de publieke zaak*, De Balie, Amsterdam.
- Hirschman, A.O., (1970), *Exit, voice and loyalty; responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hoevenagel, R. (2007). *Keuzegedrag van burgers: een leidraad*. Zoetermeer: Eim bv.
- Hurenkamp, M. & Kremer, M. (red.). *Vrijheid verplicht: over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep (Jaarboek Tijdschrift voor sociale vraagstukken) Inspectie van het Onderwijs (2007). *De Staat van het Onderwijs: onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jacob, B.A. (2002). *Accountability, incentives and behavior: The impact of high-stakes testing in the Chicago public schools*. NBER Working Paper 8968.
- Jaeger, R.M., Gorney, B.E. & Johnson, R.L. (1993). *The nation's school report to the public: an analysis of school report cards*. Greensboro, NC: University of North Carolina – Greensboro, Center for Educational Research and Evaluation.
- Jamentz, K. (1998). Authentic accountability. *Thrust for Educational Leadership*, 27(4), 37-39.
- Janssens, F.J.G. (2003). Dashboards en kwaliteitskaarten. In: Hulshof, M., Bulder, B., Janssens, F. Scheele, K. & Theunissen, G. *Toezichthouder: lam of leeuw*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie: over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Enschede: Universiteit Twente (Oratie).
- Janssens, F.J.G. (2007). *Scholen op de kaart: Effecten en neveneffecten van de publicatie van schoolprestaties in Nederland*. Enschede: Universiteit Twente.
- Janssens, F.J.G., & Visscher, A.J. (2004). Naar een kwaliteitskaart voor het primair onderwijs. In: *Pedagogische Studiën*. (81) 371-383.
- Karsten, S. & Visscher, A. (2001). Ervaringen met het openbaar maken van schoolprestaties in Engeland en Frankrijk. In. Dijkstra, A.B. e.a. (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2007). *De psychologie van het kiezen: over consumentengedrag in geliberaliseerde markten*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken van het Ministerie van Economische Zaken. Pubnr. 07EP03.
- Kerna-Schloss, A. (1999). School report cards. *American School Board Journal*, 186(5), 46-49.
- Kordes, J. (2002). *Begrijpelijkheidsonderzoek kwaliteitskaart PO en VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Niet gepubliceerd technisch rapport.
- Ladd, H.P. & Walsh, R.P. (2002). Implementing value-added measures of school effectiveness: Getting the incentives right. *Economics of Education*, 21, 1-17.
- Laemers, M.T.A.B. (2002). Ontwikkelingen in de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*. Jaarboek Onderwijsrecht 1997/2001 (2002) 51-63.
- Linn, R.L. (2000). Assessments and accountability. *Educational researcher*, 29(2), 4-16.
- McMillan, J. (2000). *Public accountability: school report cards*. Policy Issues: standards/assessment/accountability. CEPI (www.cepionline.org/policy_issues/saa/public_account.html).
- Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Meijer, A. (2007). *Eindrapportage van de deelevaluatie van informatie van de onderwijsinspectie op het internet: effecten op het gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.
- Meijer, A., Homburg, V. & Bekkers, V. (2007). *Toezicht 2.0: Onderzoek naar toezicht, transparantie en compliance in het informatietijdperk*. Utrecht/Rotterdam: Universiteit Utrecht/Erasmus Universiteit. Alliantie ICT en Vitaal Bestuur.
- Nelson, S. (2002). *School, district, and State report cards: living documents for public discourse*. Northwest Regional Educational Laboratory. <http://www.nwrel.org>.
- Onderwijsraad (1999). *Schoolkwaliteit in beeld*. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen. Den Haag: Onderwijsraad.
- Robinson, V., Ward, L. & Timperley, H. (2003). The difficulties of school governance: a layperson's job? *Educational Management & Administration*, 31 (3) 263-281.
- Schneider, M. & Buckley, J. (2002). What do parents want from schools? Evidence from the internet. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 24, 133-144.
- Simon, H. (1979). Rational decision-making in business organizations. *American Economic Review*, 69, 4, 493-513.
- Stigler, G. (1971). The economics of information. In: Lamberton, D.M. (ed.), *Economics of Information and Knowledge*. Harmondsworth: Penguin.
- Schwartz, B. (2004). *The paradox of choice. Why more is less. How the culture of Abundance robs us of satisfaction*. New York: Harper Collins.
- Quality Counts '01 (2001). Bethesda, MD: Education Week.
- Vanhoof J. (2004) Omtrent de wenselijkheid van publiek rapporteren over scholen: een Delphi-onderzoek naar de visie van Vlaamse stakeholders. *Tijdschrift voor onderwijsrecht en -beleid*, jrg. 2004-2005, p. 63-73.
- Veenstra, R. Bleker, L & Knuver, A. (2004). Accuratesse en gebruik van schoolprestatie-indicatoren. *Pedagogisch Studiën*, (81) 354-370.
- Visscher, A.J. (2004). De effecten van schoolprestatie-publicaties in andere landen. *Pedagogische Studiën*. (81) 384-396.
- Visscher, A.J., Dijkstra, AB, Karsten, S. & Veenstra, R. (2001). Standaarden en aanbevelingen voor de publicatie van schoolprestatie-indicatoren. In: Dijkstra, AB, Karsten, S, Veenstra, R & Visscher, A.J. *Het Oog der Natie: scholen op rapport*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: SCP.
- Waterreus, I. (2003). *Lessons in teacher pay; studies on incentives and the labour market for teachers*. Doctoral Thesis. Amsterdam: University of Amsterdam.

- Wolf, I.F. & Janssens, F.J.G. (2007). Effects and side effects of school inspections and accountability in education: a review of empirical studies. *Oxford Review of Education*. 33(3): 379-396.
- Wolthuis, D.J. (2006). *Transparant inspecteren: De onderwijsinspectie en een nieuwe besturingsfilosofie*. Doctoraalscriptie. Groningen: Vakgroep Sociologie.



KANSEN EN RISICO'S VAN (ACTIEVE) OPENBAARHEID VAN INSPECTIEVERSLAGEN

Peter Michielsens

Coördinerend inspecteur-generaal Onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap

In een tijdperk waarin je met één klik op de muis een gedetailleerd weerbericht van de andere kant van de wereld achterhaalt, lijkt het evident dat je alles te weten kunt komen over de school om de hoek.

Al even evident lijkt het dat wat de overheid weet, ook de burger weet. De overheid bestaat immers maar bij de gratie van haar burgers en is er voor haar burgers.

Anderzijds neemt de burger een dubbelzinnige rol aan met betrekking tot een algemene en actieve openbaarheid: *big brother* is niet veraf wanneer men alles wil weten over een ander. Zelf wil men echter, schermend met de wet van de privacy, te allen prijze buiten schot blijven.

Zo waren de reacties op de publicatie van de verslagen in de kranten¹ ook zeer divers bij de verschillende actoren in het onderwijsveld.

Toch staat de openbaarheid van dergelijke documenten decretaal en maatschappelijk buiten kijf. Zowel bij de overheid, bij de onderwijsinstellingen als bij de ouders leeft immers een grote behoefte aan 'objectieve' informatie. De overheid roept scholen ter verantwoording zowel ten aanzien van hun broodheer als ten aanzien van hun klanten. Scholen willen weten waar ze staan met hun eigen kwaliteit(en) en ouders hebben nood aan informatie bij het maken van een gerichte schoolkeuze.

In deze bijdrage zoomen we bondig in op de kansen en op de schaduwzijden van een beleid van (actieve) openbaarheid met betrekking tot doorlichtingsverslagen. Omwille van de laattijdige toewijzing van deze opdracht aan de auteur, is deze bijdrage eerder opgebouwd op basis van intuïtieve kennis en vertrouwdheid met beleidsgeplogenheden en -evoluties, dan wel op basis van wetenschappelijke bronnen.

¹ Op 22 januari publiceerden De Standaard, Gazet van Antwerpen en Het Belang van Limburg uittreksels van verslagen van doorlichtingen van secundaire scholen.

1 De bestuurlijke context

Andere bijdragen aan deze probleemverkenning gaan uitvoerig in op de bestuurlijke context waarbinnen de vraag naar openbaarheid moet benaderd worden. Frans de Vijlder doet dit vanuit de centrale stelling dat verantwoording het sluitstuk is van bestuurlijke verhoudingen en dat publieke verantwoordingsmechanismen de kern vormen van een democratisch systeem. Daarmee wordt op een krachtige wijze aangegeven dat je de discussie over openbaarheid van doorlichtingen niet zomaar met argumenten over eigenheid en specifieke onderwijsrationaliteit kunt wegwuiven. De openbaarheidsdiscussie met betrekking tot doorlichtingsverslagen is een discussie over de plaats van het onderwijstoezicht binnen een systeem van democratische beleidsvoering. Het mag daarbij eigenlijk verwonderlijk worden genoemd dat deze invalshoek zo lang buiten de discussie bleef. We herinneren eraan dat de vraag naar (passieve) openbaarheid van doorlichtingsverslagen immers al dateert van 1997. De vraag naar openbaarheid werd toen in eerste instantie benaderd als een vraag over de rechten van het individu, zonder verdere verwijzing naar een diepere democratische fundering.

De verwijzingen door Frankie Schram naar de wet van 1994 en naar de Vlaamse decreten betreffende openbaarheid maken duidelijk dat de inspectie haar plichten op dit vlak correct moet uitvoeren. Het principe dat elke burger in dit land recht heeft op inzage in doorlichtingsverslagen, kan ons inziens dan ook niet in vraag worden gesteld.

Kritische vragen die hierbij wel gesteld kunnen worden, hebben te maken met de aard van openbaarheid (het passief ter beschikking stellen van wie erom verzoekt of het actief zelf verspreiden bijvoorbeeld via een website) en met de gevolgen ervan enerzijds voor de vormgeving van de verslagen, anderzijds voor de kwaliteitsontwikkeling van het onderwijs zelf.

De inspectie heeft ten aanzien van deze kritische vragen door haar beleid duidelijke keuzes gemaakt. We lichten die hierna verder toe.

2 Een uitdaging voor gelijke kansen

De aanvaarding dat doorlichtingsverslagen openbaar zijn, roept de vraag op in welke mate dit op het gebied van vormgeving een betekenis kan hebben. Strikt genomen zou de inspectie zich kunnen beperken tot het beschikbaar stellen (passief of actief) van de verslagen: het is dan maar aan de lezer om zich in te werken in de materie waarover hij geïnformeerd wenst te worden. Strikt genomen betekent dit dat er geen bijzondere inspanningen worden geleverd om verslagen voor niet-onderwijskundigen toegankelijk te maken.

De inspectie nam tot voor kort inderdaad dat standpunt in. Ze schreef verslagen voor een lezerspubliek van deskundigen: schoolbesturen, schooldirecties, leerkrachten, leden van medezeggenschapsorganen en dergelijke. Dit betekende niet dat geen

inspanningen werden gedaan voor taalkundige zuiverheid, maar de verslagen waren toch eerder zwaar beladen met specifiek onderwijsjargon.

De publicaties in de kranten hebben de overheid ertoe aangezet zich dieper te bezinnen over een zinvol gebruik door derden van doorlichtingsverslagen.

De discussie over twee verslagen – een onderwijsspecifiek verslag en een ge vulgariseerde versie ervan – was zo'n tien jaar geleden al eens intern gevoerd met de toenmalige beleidsverantwoordelijken. Juridische argumenten toonden aan dat twee soorten verslagen eigenlijk zinloos was. Actieve openbaarheid kan immers niet beperkt worden tot het eerder publieksvriendelijke verslag, terwijl alleen de schoolactoren *recht* zouden hebben op een meer onderwijskundig onderbouwd verslag. Het risico was niet denkbeeldig dat – bij dergelijke aanpak – sommige (beter opgeleide) burgers toch nog het recht op het onderwijskundig verslag zouden laten gelden, terwijl de anderen het zouden moeten stellen met de vereenvoudigde versie. De overheid heeft de suggestie van Vanhoof, Van Petegem e.a. om twee soorten verslagen uit te geven, dus niet gevolgd omwille van juridische argumenten maar ook omwille van overwegingen op het vlak van kansengelijkheid.

Een zinvol gebruik van verslagen vanuit overwegingen over kansengelijkheid, heeft de inspectie ook geconfronteerd met de keuze voor actieve openbaarheid. We herinneren eraan dat de krantenpublicatie beperkt is gebleven tot de evenwichtig gewogen eindconclusies van het verslag. De integrale publicatie was immers niet haalbaar voor de krant. Een eigen publieksversie onder verantwoordelijkheid van de krantenredactie leek de overheid al evenmin een goed idee. Toen enkele maanden later een andere krant een gelijkaardig initiatief wenste te nemen, maar dan met de verslagen van het basisonderwijs bleek het niet mogelijk om een analoge “krantvriendelijke” synthese te distilleren uit deze verslagen, zodat de krant eigenlijk gestuurd werd om zelf een “krantvriendelijke” synthese te redigeren. Het is duidelijk dat dit het begin zou kunnen worden van oeverloze discussies over de al dan niet juiste weergave van het verslag en over de verantwoordelijkheid van dergelijke eigen redactie door de krant.

De overheid besloot daarom om bewust te kiezen voor actieve openbaarheid en op 28 september opende de VRT haar nieuwsuitzending met de bekendmaking van de nieuwe website. Nog diezelfde dag werd de nieuwe website door meer dan 9500 bezoekers geraadpleegd!

3 Relaties tussen toezicht en lezers

Indien we ervan uitgaan dat het inspectietoezicht en het verslag daarover zinvol kunnen bijdragen tot een beter inzicht van de burger in de wijze waarop scholen kwalitatief functioneren, dan dringt zich uiteraard de vraag op aan welke voorwaarden dergelijk toezicht moet beantwoorden. Deze vraag naar voorwaarden is wezen-

lijk verbonden met de vraag waarom de burger zich wilt informeren over de kwaliteit van het functioneren van scholen.

3.1 Toezicht omwille van de middelen

Het eerste en meest voor de hand liggend antwoord op deze vraag verwijst naar de belangen van de burger als belastingbetaler. De burger heeft het recht om te weten of zijn belastinggeld wel goed besteed wordt.

Wie verslagen vanuit dit perspectief op een zeer gesloten wijze leest, zal wellicht bedrogen uitkomen. De inspectie stelt zich niet op als een accountantsdienst die de financiële processen in kaart brengt en daaruit concludeert over de al dan niet doelmatige aanwending van de ter beschikking gestelde middelen.²

Voor zover een lezer – bekommerd om de besteding van zijn belastingbijdrage – de inspectieverslagen op een zeer open wijze leest, zal hij vermoedelijk toch wel enigszins voldoening vinden. Het toezicht leert immers heel wat over de wijze waarop scholen onderwijskwaliteit behalen en kunnen waarborgen.

Onrechtstreeks heeft het belang van de belastingbetaler dan ook invloed op de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd en verslagen worden gemaakt.

3.2 Toezicht en schoolkeuze

De meest voor de hand liggende reden waarom burgers inspectieverslagen opvragen, verwijst naar het schoolkeuzeprobleem. Ouders die een school zoeken voor hun kinderen willen scholen graag beter leren kennen. Ze zoeken een neutrale bron om hen daarbij te helpen.

De inspectie heeft oorspronkelijk weinig rekening gehouden met deze groep van lezers. Gaandeweg viel echter het belang van deze groep lezers meer op. De jongste jaren kwam het immers zeer geregeld voor dat ouders verslagen van verschillende scholen uit dezelfde regio opvroegen. Die ervaring scherpte bij de inspectie de zorg aan voor een verslag dat op heldere wijze essentiële vragen beantwoordde. Het format van de verslaggeving werd dan ook in de voorbije jaren herhaaldelijk aangepast.

3.3 Toezicht en schoolbetrokkenheid

Eén van de meest opvallende motieven om doorlichtingsverslagen op te vragen heeft te maken met de betrokkenheid van de lezer bij de school. De eerder weigerachtige houding van schoolbesturen en -directies om in de eerste jaren van de doorlichting open om te gaan met het verslag resulteerde zowel in specifieke regelgeving

² Bij de Nederlandse inspectie wordt het samenvoegen van "onderwijsinspectie" en "accountantsdienst" voor weldra gepland. De Nederlandse overheid wil met deze integratie van beide officiële toezichtsorganisaties een vereenvoudiging van toezicht nastreven (en o.m. 'planlast' verminderen).

als in een groeiende vraag naar verslagen vanwege ouders met kinderen op de school en leerkrachten van de school.

De specifieke regelgeving waarnaar verwezen wordt, betreft het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 1999. Dit BVR bevat een artikel dat ogenschijnlijk paradoxaal klinkt in het licht van de openbaarheidsverplichtingen. Artikel 14³ stelt immers (§1) dat verslagen niet gepubliceerd mogen worden, maar (§2) integraal en binnen een afgebakende termijn van 30 dagen na ontvangst moeten voorgelegd worden aan de personeelsvergadering. Om dit te begrijpen, is het nodig er rekening mee te houden dat dit artikel eigenlijk geen uitspraak doet over de verplichting tot openbaarheid in hoofde van de overheid. Het artikel legt wel vast hoe de school zelf mag (bescherming van haar rechten) en moet (bescherming van de actoren in de school) omgaan met het verslag.

3.4 Toezicht en overheid

Het toezicht door de inspectie is voor de overheid zelf een instrument dat in eerste instantie moet toelaten een cruciale (uitvoerende) beleidsbeslissing te nemen, namelijk de (verdere) erkenning van een school of een opleiding. Die erkenning impliceert het verstrekken van financiële en personele middelen, naast de officiële aanvaarding van uitgereikte attesten, certificaten en diploma's (civiel effect).

Toezicht zou zich – vanuit deze enge benadering van overheidsbetrokkenheid – kunnen beperken tot zeer sobere verslagen. De inspectie zou dan op zeer zakelijke wijze antwoord kunnen geven op vragen die expliciet verwijzen naar de regelgeving en naar het bereiken van opgelegde onderwijsdoelstellingen (eindtermen of leerplannen). Doorlichtingsverslagen zijn vanuit deze benadering instrumenten die resulteren in uitvoeringsbeslissingen van de overheid.

Van bij de start van het systeem van doorlichten heeft de overheid er echter voor geopteerd een meer dynamisch toezicht uit te werken, dat moest resulteren in verslagen met een sterk beschrijvend en breed evaluerend karakter.

De jongste jaren is vanuit die meer open en dynamische visie op toezicht de druk op de inspectie toegenomen om uit de kwaliteitsoordelen van scholen ook tendensen (voorzichtige conclusies, veralgemeenbare vaststellingen) te distilleren op macro-niveau. Verslagen evolueren daardoor ook sterker in de richting van voorbereidende of ondersteunende beleidsinstrumenten.

³ "Artikel 14 §1. Het verslag van de doorlichting mag niet worden gepubliceerd, noch gedeeltelijk, noch volledig. Het mag evenmin aan derden worden bekendgemaakt, tenzij wettelijke of reglementaire beschikkingen dit toelaten of opleggen."

4 Verslagen, aangepast aan ieder publiek?

Vermits verslagen gelezen worden door lezers met uiteenlopende motieven en belangen, kan men zich afvragen of het mogelijk is een verslag uit te werken dat tegemoet komt aan alle verwachtingen. Moet een verslag daar überhaupt aan tegemoet komen? Moet de inspectie niet veel resoluter haar doelgroep afbakenen?

Het antwoord op deze vragen is genuanceerd.

4.1 De huidige verslagen

De voorbije jaren heeft de inspectie zich zeer sterk gericht op een onderwijskundig betrokken en deskundig doelpubliek. Verslagen bevatten nogal wat jargon, zijn niet altijd ‘taalvriendelijk’ geschreven. Maar de verslaggevers formuleren ook meestal voorzichtig kwaliteitsoordelen omdat ze zich bewust zijn van de betrokkenheid (en het engagement) van hun prioritaire lezers. De verslagen van de voorbije periode zou je dus kunnen kenmerken als “onderwijstechnisch maar voorzichtig”. Je kunt stellen dat deze verslagen eerder moeilijk⁴ toegankelijk zijn voor wie niet vertrouwd is met onderwijs en het bijhorende jargon. Vanuit het standpunt van een ouder op zoek naar een school ligt de lat op het gebied van toegankelijkheid eerder (te) hoog. Journalisten, advocaten, leerkrachten en vergelijkbare beroepsgroepen kunnen er ongetwijfeld mee aan de slag. Zeer velen zullen het verslag echter ervaren als taaie kost en weinig behulpzaam bij de schoolkeuze. De overheid kon op basis van deze verslagen haar uitvoeringsbeslissingen onderbouwen.

4.2 De toekomstige verslagen

De inspectie beleeft vandaag een periode van grondige vernieuwing. Niet alleen heeft de regering een grondige decretale hervorming aangekondigd, ook stelt de minister een vernieuwd doorlichtingsconcept in het vooruitzicht. Het concept van integraal doorlichten wordt in principe vanaf 2008-2009 geruild voor een concept van gedifferentieerd doorlichten.

Dit nieuwe doorlichtingsconcept heeft een directe weerslag op de wijze waarop informatie over scholen wordt verworven, ter beschikking gesteld en gebruikt. Het nieuwe concept heeft ook een directe weerslag op de wijze waarop gerapporteerd zal worden aan scholen. En ten slotte heeft het nieuwe concept belangrijke gevolgen voor de wijze van doorlichten zelf (relatie interne – externe evaluatie).

Toch kan men het doorlichtingsconcept niet los zien van de structuur en het organigram dat de decreetgever voor de inspectie zal vastleggen. Zonder diepgaand in te gaan op dit aspect, kunnen we stellen dat de herstructurering van de inspectie zal

⁴ Men moet er wel rekening mee houden dat de verslagformats tot vandaag verschillend waren afhankelijk van het onderwijsniveau. Voor sommige onderwijsniveaus zijn de voorbije jaren ernstige inspanningen geleverd om met een aangepast format ook de toegankelijkheid te vergroten.

(moet) bijdragen tot een hogere professionaliteit. Een meer gericht benaderen van de school vergt een andere deskundigheid dan een meer open en integrale benadering. Bij de inspectie worden vanuit dit perspectief vandaag voorbereidende stappen gezet onder meer gericht op het uitwerken van een eenvormige en transparante verslaggeving. De krachtlijnen van deze toekomstige verslaggeving krijgen stilaan vorm. We vatten ze bondig samen:

- een doorlichtingsverslag moet in een toegankelijke taal en vorm gesteld zijn;
- maar moet ook een duidelijke boodschap bevatten;
- waardoor iedere lezer gemakkelijk kan afleiden;
- of de school als krachtige instelling over het vermogen beschikt;
- om de maatschappelijk vastgelegde doelstellingen te realiseren.

De doelstellingen die we als inspectie zullen nastreven bij het ontwikkelen van een aangepast verslagmodel verwijzen dus op het vlak van vormgeving naar toegankelijkheid, duidelijkheid, eenvoud en op het vlak van inhoud naar beleidsinformatie en onderwijsresultaten.

5 Gedifferentieerd doorlichten vanuit risicoanalyse

Een aangepaste benadering van scholen met het oog op een gerichte doorlichting door de inspectie, heeft belangrijke gevolgen voor de informatie over een school, voor de wijze waarop de school doorgelicht wordt en voor de wijze waarop over de school wordt gerapporteerd.

5.1 Het concept

In de beleidsnota⁵ van de huidige minister staan volgende duidelijke krachtlijnen met het oog op een nieuwe aanpak van doorlichten:

- Scholen bepalen in grote mate zelf hun kwaliteit;
- Kwaliteitszorg begint bij de scholen zelf: *“Dit stelsel van interne kwaliteitszorg moet verder worden uitgebouwd en versterkt, onder meer door de expertise van scholen te verbeteren inzake zelfevaluatie en interne kwaliteitszorg”*;
- *“De externe evaluatie bouwt voort op de interne kwaliteitszorg”*;
- *“De opdracht van de onderwijsinspectie moet daarbij in een breder perspectief dan dat van strakke controle worden geplaatst”*, namelijk gericht op kwaliteitsverhoging en -verbetering;
- De doorlichtingen zullen worden uitgebouwd op basis van een risicoanalyse. Daarbij wordt het volgende toegelicht: *“Door de informatie over de scholen te bekijken vanuit algemeen aanvaarde risicofactoren wordt vastgesteld wat bijzonder sterk of bijzonder bedreigend is voor de kwaliteit in de school.”*

⁵ Frank Vandenbroucke (2004), “Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen.”, Brussel.

- Toenemende aandacht voor de gerealiseerde kwaliteit (output), maar geen ranking noch centrale examens.

Deze krachtlijnen hebben zich in de voorbije jaren vertaald in enkele duidelijke ambities bij de inspectie, met gevolgen voor de beschikbaarheid en openbaarheid van informatie, namelijk:

- Scholen moeten bij de voorbereiding van de doorlichting de kans krijgen op een eigen inbreng, bijvoorbeeld door het aanreiken van zelfevaluatierapporten.
- Doorlichtingen moeten resulteren in rapporten die scholen kansen aanreiken tot verdere ontwikkeling.
- De doorlichtingen worden voorbereid door een vooronderzoek op basis van data en andere grijpbare informatie. Dit vooronderzoek resulteert in een specifiek schoolprofiel op basis waarvan de feitelijke doorlichting vorm en inhoud krijgt (onder meer samenstelling van het inspectieteam, prioritaire aandachtspunten ...).

5.2 Een informatierijke omgeving voor scholen

5.2.1 Voorstudie

De ambities van de inspectie om scholen op grond van een diepgaand vooronderzoek over sterkten en zwakten verdiepend op het vlak van onderwijskwaliteit te gaan beoordelen, veronderstellen de beschikbaarheid van een sterk informatiedossier (voorstudie).

Deze voorstudie moet de inspectie toelaten een veel scherper voorafgaand inzicht te verwerven in de opvallende aspecten waardoor de instelling zich onderscheidt van het eerder algemene beeld dat over die aspecten bestaat in het Vlaamse onderwijs.

Dergelijke voorstudie zal het resultaat zijn van een analyse van data die centraal (bij de overheid) beschikbaar zijn en van informatie die de school zelf aanlevert. Deze voorstudie leidt niet tot uitspraken, maar heeft een instrumentele betekenis voor de inspectie. Ze laat haar in het bijzonder toe een inspectieteam samen te stellen dat specifieke deskundigheid bevat ten aanzien van de door te lichten aspecten. We kunnen ons de vraag stellen in welke mate dergelijke voorstudie openbaar beschikbaar dient te zijn. Als deze voorstudie moet beschouwd worden als “een bestuursdocument” dan rust hierop de juridische verplichting dit te verstrekken aan iedereen. Het lijkt erop dat de huidige omschrijving van ‘bestuursdocument’ inderdaad van toepassing is op deze voorstudie. In dit geval is openbaarheid om juridische redenen niet te vermijden, tenzij de decreetgever van de mogelijkheid gebruik zou maken om – bijvoorbeeld bij gelegenheid van het te verwachten kwaliteitsdecreet – een uitzondering te creëren.

Een minstens even belangrijke vraag is of het wenselijk is dat dergelijke voorstudie openbaar beschikbaar is. We denken dat daarop negatief moet geantwoord worden. Dergelijke voorstudie zal immers tal van gegevens bevatten die samengebracht werden met één welbepaald doel (met name doorlichten) dat afwijkt van de doelstellin-

gen die de potentiële lezer eraan zou koppelen. Het risico is immers zeer groot dat het gebruik van dergelijke informatie tot verkeerde inschatting van de betekenis ervan leidt, onder meer omdat de gegevens niet in een vergelijkende context kunnen geplaatst worden. Zelfs indien de gegevens van de school in deze voorstudie geplaatst zouden worden tegenover zogenaamde “Vlaamse gemiddelden” is het gebruik ervan door derden sterk te ontraden: vanuit beleidsstandpunt omdat op deze wijze “gemiddelden” de betekenis van “norm” krijgen, vanuit gebruikersstandpunt omdat deze gegevens een niet geverifieerde waarde krijgen.

Deze voorstudie is – in tegenstelling tot de algemene afwijzing van openbaarheid hierboven – wel zinvol voor gebruik door de school of het centrum zelf. Vanuit de initiële stelling dat scholen zelf de eerste verantwoordelijken zijn voor hun kwaliteit, kunnen we ervan uitgaan dat zij bekwaam zijn om schoolgebonden data te hanteren met het oog op eigen kwaliteitsgebruik.

Leidt deze optie voor niet-openbaarheid van de voorstudie tot het onthouden van informatie aan derden?

Aangezien de opvallende schoolaspecten bepalend zijn voor de focus van de doorlichting, zal iedereen sowieso via het openbaar verslag volwaardig geïnformeerd worden over die aspecten, zij het misschien niet zo genuanceerd als in het vooronderzoek zelf.

5.2.2 Zelfevaluatie

Het is erg waarschijnlijk dat de overheid nieuwe impulsen zal geven aan scholen om werk te maken van interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Voor de centra voor leerlingenbegeleiding geldt overigens al een decretale verplichting hieromtrent en heeft de minister uitdrukkelijk aan de inspectie opgedragen rekening te houden met die zelfevaluatie.

We kunnen ons dus ook hier de vraag stellen in welke mate dergelijke zelfevaluaties onder toepassing van openbaarheid vallen, in welke mate openbaarheid hiervoor wenselijk is en of op een andere wijze dergelijke informatie toegankelijk kan gemaakt worden.

Wat de juridische verplichting betreft, verwijzen we naar het algemene principe. Uit de toelichting van Frankie Schram kan ons inziens ook afgeleid worden dat het onderscheid tussen officieel en vrij onderwijs op dit vlak niet wezenlijk is.

Wat de wenselijkheid betreft, oordelen we negatief. Het publiek beschikbaar stellen van zelfevaluaties zal scholen er ongetwijfeld toe aanzetten om zelfevaluaties zo minimalistisch mogelijk te benaderen of zelfs (als ze niet decretaal zou opgelegd worden) helemaal niet als instrument van kwaliteitsverbetering te hanteren. Het is dus zeker wenselijk een decretaal initiatief ernstig te overwegen.

Betekent dit dat de informatie die via zelfevaluatie wordt vergaard, volledig ontogankelijk moet blijven. Naar analogie met wat we voorstellen op het vlak van de voorstudie, gaan we ervan uit dat de informatie uit zelfevaluatie, voor zover nuttig

en bruikbaar voor de doorlichting, verwerkt en geïntegreerd toegankelijk zal zijn via het doorlichtingsverslag.

6 Dienstverlening of openbaarheid

Toezicht en verslagen van toezicht kunnen niet alleen vanuit het standpunt van recht op openbaarheid, maar ook vanuit het standpunt van dienstverlening worden benaderd.

Goed bestuur betekent immers voor de overheid de bereidheid om ten aanzien van (publieke) instellingen een context te creëren die hen toelaat kwaliteitsvol te functioneren. Het creëren van een context veronderstelt niet alleen het beschikbaar stellen van middelen en structuren, het erkennen van de waarde van de geleverde diensten en producten maar ons inziens ook het ondersteunend bijdragen tot kwaliteitsvolle ontwikkeling.

Vanuit dit perspectief pleiten we er dan ook uitdrukkelijk voor het onderscheid tussen ‘technisch’ noodzakelijke voorafgaande informatie (zoals in de toekomst beschikbaar in de voorstudie) en recht op inzage in doorlichtingsverslagen scherp af te bakenen. Waar doorlichtingsverslagen ons inziens voor iedereen toegankelijk moeten zijn, moeten voorstudies ter beschikking kunnen gesteld worden van de directe actoren. Voorstudies zullen belangrijke verdiepende en verfijnde informatie bevatten die bij verdere schoolontwikkeling best meegenomen wordt. Dergelijke informatie moet per definitie zo zuiver mogelijk gehouden blijven, i.e. op een accuraat-technisch niveau. Dit maakt deze informatie moeilijk toegankelijk voor buitenstaanders. Dit maakt deze informatie wel zinvol toegankelijk voor de directe deskundige actoren zoals schoolleiders, coördinatoren ...

7 Draagt (actieve) openbaarheid bij tot kwaliteit van onderwijs?

Ook al houden we als inspectie rekening met de openbare toegankelijkheid, toch moeten verslagen duidelijke rapporten blijven (en geen simplistische verhaaltjes). Het is nefast om ze nog eens te hertalen in een vlot leesbare samenvatting. Duidelijke rapporten veronderstellen een toegankelijke taal.

Doorlichtingsverslagen moeten dus echt wel een duidelijke boodschap bevatten.

7.1 Vanuit het standpunt van de overheid

Inspectieverslagen moeten **de overheid** niet vrijblijvend informeren over hoe het in een school met de kwaliteit is gesteld. Het advies dat de inspectie – na grondig onderzoek – uiteindelijk formuleert, bevat een fundamentele boodschap over de waar-

borg dat de onderzochte school de verwachtingen van de overheid adequaat kan beantwoorden. Een gunstig geadviseerde school is een school waarvan de inspectie expliciet stelt dat deze school de eindtermen vandaag bereikt en in staat is om bij normale omstandigheden die eindtermen ook morgen nog te behalen. Dergelijke school biedt aan alle leerlingen gelijke kansen tot ontwikkeling en sluit geen leerlingen uit. Dergelijke school heeft projecten uitgewerkt of initiatieven genomen met het oog op een optimale verwezenlijking van de decretaal vastgelegde vakoverschrijdende doelstellingen.

7.2 Vanuit het standpunt van de ouders

Deze doorlichtingsverslagen bevatten dus ook het antwoord op de terechte vraag van ouders naar goede scholen voor hun kinderen. Ze horen dit recht van de ouders optimaal tegemoet te komen. En bij deze tegemoetkoming moet de inspectie ons inziens oog hebben voor alle ouders. Het doorlichtingsverslag is voor ouders wat de bijsluiter bij een medicament is: ook als je geen kei in geneeskunde of wetenschappen bent, moet je als patiënt voldoende bevattelijke informatie krijgen over wat een geneesmiddel bij jou allemaal ten goede, maar eventueel ook ten kwade kan aanrichten. Alle ouders hebben met betrekking tot scholen recht op die informatie, wat ook hun sociaal of cultureel profiel is: dat is een kwestie van rechtvaardigheid.

Het kan voor de inspectie dan ook niet volstaan dat de verslagen beschikbaar zijn, de inspectie moet ook haar verantwoordelijkheid opnemen op het vlak van leesbaarheid. Een verslag in een leesbare taal en zonder technisch jargon hoeft geen simplistisch of een onvolledig verslag te zijn.

Wat ik als ouder zeker verneem bij het lezen van een doorlichtingsverslag is het antwoord op de vraag of ik mijn kind vol vertrouwen aan die school kan toevertrouwen. Het antwoord op die vraag verwijst naar de mate waarin in die school de officiële doelstellingen worden bereikt, maar tevens naar de mate waarin de kenmerken van die school voor mij herkenbaar zijn als krachtlijnen voor het opvoedingsideaal dat ik als ouder voor mijn kind vooropstel.

7.3 Vanuit het standpunt van de scholen

Door te waarborgen dat verslagen op een toegankelijke wijze een adequate boodschap over de kwaliteit van het onderwijs in een school bevatten, worden ze instrumenten voor ontwikkeling.

Scholen kunnen de verslagen hanteren bij het uittekenen van het eigen kwaliteitsbeleid, ouders kunnen bij het zoeken naar een aangepaste school voor hun kind hun eigen verwachtingen afstemmen op de objectief vastgestelde kenmerken van de school. Een doorlichtingsverslag is geen test-aankoopartikel waarbij de beste koop ingekaderd wordt en de concurrenten gerangschikt worden. Doorlichtingsverslagen bieden een spiegelbeeld van de school: de spiegel toont in de achtergrond geen beeld van andere scholen. Iedere school krijgt zijn eigen spiegelbeeld: het is aan de lezer

van het verslag om daarin te zoeken naar de antwoorden op “zijn” vragen. Iedere school is immers uniek en realiseert kwaliteit op zijn eigen wijze.

Wat wij als school zeker vernemen bij het lezen van een doorlichtingsverslag is het antwoord op de vraag waar voor ons nog nieuwe uitdagingen liggen, waar we sterk staan, waar we nog kunnen groeien. Het is aan ons, als school, om die uitdagingen te overwegen en eventueel aan te gaan. Het is aan ons, als school, om onze kracht ook aan te wenden bij verdere groei.

Indien we als inspectie ertoe kunnen komen om naast deze verslagen ook andere (aanvullende, verdiepende) informatie te bezorgen (bijvoorbeeld via het ter beschikking stellen van de voorstudie) dan dragen we als overheid bij tot het verhogen van de kwaliteit van onderwijs en dienstverlening door het CLB.

Toezicht wordt in dit perspectief voor overheid, burgers, ouders en scholen een kans. De risico's van openbaarheid blijven beheersbaar. Kwaliteit blijft voor scholen dé uitdaging.

**DEEL II:
PERSPECTIEVEN VOOR
HET DEBAT**





PUBLIEKE INFO OVER SCHOLEN: 'Perspectieven voor het debat'

Deze synthesetekst is het resultaat van de probleemverkenning over het publiek maken van informatie over onderwijsinstellingen die de Vlaamse Onderwijsraad organiseerde. Het is een verslag aan de Algemene Raad van de Vlor met een samenvatting van de belangrijkste aspecten die tijdens de probleemverkenning aan bod kwamen. Hij vertolkt niet het standpunt van de Vlor en bindt evenmin de organisaties waartoe de leden van de denkgroep behoren.

De synthesetekst is opgebouwd uit twee grote delen. In een eerste deel verkennen we een aantal breed-maatschappelijke referentiekaders. Direct of indirect raken ze aan het functioneren van scholen en hebben ze impact op de mate waarin en de wijze waarop dat functioneren een publiek karakter krijgt. In een tweede deel verkennen we een aantal onderwijskundige referentiekaders waarbinnen een vraag naar het publiek maken van informatie over scholen vorm krijgt.

Scholen staan in een paradoxale spanning. Enerzijds domineert in het onderwijsbeleid een discours van 'meer autonomie, deregulering, benutten van beleidsruimte'. Anderzijds ontvangen scholen steeds meer vragen 'van buitenaf' die hun beleidsruimte lijken in te perken. In onze samenleving heerst de idee dat instellingen die een maatschappelijke opdracht vervullen, zich moeten verantwoorden. Niet alleen *verticaal* tegenover de hiërarchische of financierende/subsidiërende overheid, maar ook *horizontaal* tegenover de 'stakeholders' in de samenleving. De vraag in welke mate deze verantwoording publiek moet of kan zijn, vindt in zekere zin al een antwoord nog voor ze is gesteld. De wetgeving rond openbaarheid van bestuur dicteert een aantal verplichtingen. Van een andere orde, maar niet minder ingrijpend, zijn de informatietechnische mogelijkheden. Om het even welke 'stakeholder' beschikt over de mogelijkheden om zelf publieke informatie over scholen te creëren en te verspreiden.

Kortom, de maatschappelijke context stelt scholen en beleidsmakers voor tal van vragen. Deze verkenning leert dat een frontaal verzet tegen de maatschappelijke vraag naar publieke informatie geen optie is. Scholen staan voor de uitdaging hun plaats te zoeken in de 'publieke ruimte'. Er zijn ook onderwijskundige argumenten om bewust met deze vraag om te gaan. Niet alleen de problematiek van school- en studiekeuze, ook het kader van kwaliteitszorg in onderwijs heeft implicaties op het vlak van publieke informatie. Of en hoe scholen een autonoom beleid voeren op het vlak van het publiek maken van informatie over hun eigen functioneren is opnieuw een uitdaging aan hun beleidsvoerend vermogen.

1 De vraag naar publieke informatie over scholen in breed-maatschappelijke context

Het debat over het publiek maken van informatie over scholen is geen louter onderwijskundige discussie. Er zijn ook breed-maatschappelijke ‘trends’ en referentiekaders aan het werk. We ordenen ze in drie grote clusters: sociologisch (1.1), bestuurlijk (1.2), juridisch (1.3).

1.1 Maatschappelijk-cultureel: in welke samenleving leven wij?

1.1.1 De geïndividualiseerde burger en de goed geïnformeerde vrije keuze

Het debat over publieke informatie van scholen vindt dikwijls plaats vanuit het perspectief van de ‘vrije schoolkeuze’. Een veelgehoord argument om informatie over scholen publiek te maken, is dat de individuele burger een weloverwogen beslissing moet kunnen nemen, zo goed mogelijk onderbouwd door objectieve informatie. In dat argument spelen minstens twee vooronderstellingen een rol: (1) een school kiezen, is een individuele aangelegenheid die de burger (in de context van zijn/haar gezin) in alle vrijheid kan maken en (2) het is mogelijk om de informatie die de vrije keuze kan onderbouwen, voor deze burger ter beschikking te stellen en toegankelijk te maken. Deze vooronderstellingen sluiten aan bij het spreken over de ‘individualisering van de samenleving’ en de ‘ontwikkeling naar een mondiale kennissamenleving’.

Tal van auteurs beschrijven onze samenleving als een geïndividualiseerde samenleving¹. Burgers zouden keuzes maken en handelingen stellen zonder nog gebonden te zijn aan het gezag van tradities en instellingen en daardoor in ‘alle vrijheid’ keuzes kunnen maken in de uitbouw van hun levensloopbaan.

Een ander kenmerk is de ‘kennisintensieve’ samenleving. Toegang hebben tot informatie en beschikken over de vaardigheden om informatie te verwerken en kennis te verwerven, vormen de sleutels tot deelname aan het economische en maatschappelijke leven. Kennis en informatie krijgen een normatief karakter: ze worden geacht een rol te spelen in het nemen van menselijke beslissingen en de rationaliteit van deze beslissingen te verhogen.

De individualiseringsthese is intussen door verschillende critici als een illusie ontmaskerd of minstens heel sterk in vraag gesteld. Vertrouwde instellingen zoals kerken, zuilgebonden sociale bewegingen, het gezin ... hebben weliswaar invloed verloren, maar ‘collectieve identiteiten’ zoals geslacht, levensbeschouwing en onderwijsloopbaan beïnvloeden heel sterk de individuele keuzes². Daarom moeten we ook

¹ Zie bijv. het werk van Ulrich Beck en Anthony Giddens.

² Zie bijv. de analyses van Mark Elchardus over de symbolische samenleving en de illusie van individualisering van de keuzeprocessen (Elchardus & Glorieux, 2005; Elchardus, s.d.).

hier de vraag stellen: klopt het wel dat burgers tegenwoordig hun keuzes op individuele gronden maken en dat de alom beschikbare kennis/informatie die individuele keuzes ondersteunt? Dat verband is verleidelijk door zijn eenvoud, maar problematischer dan het op het eerste gezicht lijkt. Dat zullen we ook in deze probleemverkenning meer dan eens vaststellen. We zullen geregeld vraagtekens plaatsen bij de ‘individualisering’ van het schoolkeuzeproces. Ook de rationele onderbouwing van de schoolkeuze door objectieve informatie zal meermaals in vraag gesteld worden. De toegankelijkheid en de betekenis van de kennis en informatie in deze kennisintensieve samenleving zijn ook minder evident dan het lijkt.

1.1.2 *Digitalisering en de verstrooide samenleving*

In onze kennissamenleving heeft zich intussen een digitale revolutie voltrokken. Allerhande nieuwe media doen hun intrede in het verzamelen, zoeken, bewaren, aanbieden en doorgeven van kennis en informatie. De kennisintensiteit van de samenleving en de digitalisering van de kennis maken informatie en kennis overal en altijd beschikbaar.

Digitalisering heeft geleid tot een ‘verstrooide samenleving’ (Van Driel, 2001).³ De overzichtelijkheid van het informatieaanbod vermindert. Bovendien vervaagt het onderscheid tussen de respectieve rollen van ‘aanbieder’ en ‘ontvanger’ (het ‘publiek’) van informatie. Er is nu vooral sprake van ‘interactiviteit’. We zijn terecht gekomen in een netwerkmodel waarin het niet langer mogelijk noch zinvol is hiërarchisch te denken over informatie. Tal van bronnen, tal van meningen, tal van ‘weetjes’ ... circuleren in dat netwerk. Een ‘arbitrage’ over wat meer of minder relevant is, waar of onwaar is, beter of slechter ... ontbreekt (Castells, 1996; Bijker & Peperkamp, 2002). Het netwerkmodel heeft de eigenschap decentraal en pluriform te zijn.

Het onderwijsveld ontsnapt hier natuurlijk niet aan. Er is een inflatie van allerhande statements over scholen, er heerst een veelheid aan meningen ... en dat gaat gepaard met een hoge graad van contesteerbaarheid.

1.1.3 *De digitale kennissamenleving en het ‘oplossen’ van de privacy*

De digitalisering beïnvloedt ook sterk de zichtbaarheid van wat in organisaties en instellingen gebeurt. Ook onderwijsinstellingen beginnen dat steeds meer te onderkennen. Transparantie is soms letterlijk te nemen. We kennen intussen de voorbeelden van leerlingen die met hun mobiele telefoon geluids- en beeldopnamen maken in de klas en het filmpje nog dezelfde avond op *You Tube* tot een hype zien uitgroeien. De leraar en met haar of hem de hele school staat er letterlijk ‘te kijk’ voor de

3 “Bij die zich alsmaar veranderende samenleving behoren andere trefwoorden dan stabiel en transparant. Ongrijpbaar, onbepaalbaar, onherkenbaar, verstrooid. Multicultureel, multimediaal en veelkleurig. Interactiviteit, individualisering en pluriformiteit. De digitale cultuur lijkt ook in metaforische zin het estafettestokje van de schriftcultuur te hebben overgenomen. Waar het schrift staat voor ordentelijke standvastigheid, is de digitalisering de belichaming van on-, multi-, pluri- en inter-termen”. (van Driel, 2001)

hele wereld (en dat al even letterlijk). Steeds meer gegevens, waarvan we intuïtief aanvoelen dat ze in zekere mate vertrouwelijk zijn, komen in de openbare ruimte terecht.

We onderhouden een zeer dubbelzinnige verhouding met het *recht op privacy*. Waar we aan de ene kant dat recht opeisen vanuit de overtuiging dat we als individu zelfbeschikkend zijn en dat niets of niemand het recht heeft om tegen onze wil in onze persoonlijke levenssfeer binnen te treden, zien we aan de andere kant steeds meer individuen die hun eigen persoonlijke levenssfeer of die van personen in de onmiddellijke omgeving zelf in de openbaarheid gooien. Verschuiven de normen en verdwijnt de schroom? Nieuwe media zorgen er in elk geval voor dat de scheiding tussen openbaar en privaat steeds meer vervloeit.

Misschien zet dat voorbeeld een té negatieve en onheilspellende toon. In zijn bijdrage herkent Frans De Vijlder hier ook kansen: “*De informele mechanismen die in de digitale wereld ontstaan, kunnen een grote impact krijgen op het formele circuit van controle en verantwoording*”.⁴ Dat betekent dat het besef dat alles wat op school gebeurt, mogelijk ‘te kijk’ staat, een dynamiek op gang kan brengen om steeds hogere eisen te stellen aan de wijze waarop de school zelf, haar functioneren ‘formeel’ zichtbaar maakt.

Scholen hoeven de steeds verderschrijdende transparantie in onze samenleving (het ‘oplossen’ van de privacy) niet als fataal lot over zich heen te laten komen. Bij de vanzelfsprekendheid van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen kan de onderwijswereld vragen stellen én keuzes maken. Wat in de breed-maatschappelijke context gebeurt, kan het onderwijsveld weliswaar zelf niet tegenhouden of negeren, maar ze kan er wel actief in optreden. Onderwijsorganisaties kunnen de verantwoordelijkheid nemen om proactief vorm te geven aan die maatschappelijke ontwikkelingen. We gaan verderop uitvoeriger in op een mogelijke ‘onderwijskundige’ replek op deze maatschappelijke trends.

1.1.4 Vermarkting en commercialisering van de publieke sector

In onze samenleving is van alles te koop. Op heel veel momenten worden mensen aangesproken als consument of gedragen ze zich zo. Consumentengedrag betekent dat je als klant, op basis van de informatie over het product/de dienst die je wil aanschaffen, kan afwegen en vergelijken om een keuze te maken. In welke mate vertoont de burger consumentengedrag ten opzichte van diensten uit de publieke sector en meer in het bijzonder het onderwijs?

In een recente essaybundel van de Nederlandse Onderwijsraad vinden we een interessante reflectie bij de marktgedachte in de publieke sector en in het onderwijs (Putters, 2007).⁵ De auteur stelt dat onder invloed van maatschappelijke, sociale en politieke ontwikkelingen de druk op de sociale sector toeneemt om burgers meer als klanten te benaderen. De auteur wijst erop dat een mogelijke tendens naar

⁴ Zie de bijdrage van Frans De Vijlder aan deze probleemverkenning.

⁵ “In een tijd dat het consumentisme toeneemt, ontwikkelt de burger zich steeds meer in de rol als klant. In toenemende mate zien we dat de dienstverlening op maat geleverd moet worden, dat onderwijsinstellingen vooral dienstverleners in leren worden, die waar mogelijk een ‘cafetariamodel’ moeten hanteren om keuzemogelijkheden te bieden” (Putters, 2007).

marktwerking in de publieke sector of in sectoren van sociaal beleid in elk geval rekening moet houden met ‘sectorale eigenheden’. Marktwerking wordt grotendeels bepaald door financiële prikkels en onderhandelingen. Maar over onderwijs is daarmee niet alles gezegd. Een leerling kán zich niet altijd als klant gedragen. De fundamentele vraag is dan welke keuzes een leerling (en zijn ouders) zelf kan maken (bijv. op basis van financiële prikkels) en wat de overheid sturend wenst op te leggen als onderdeel van opvoeding en socialisatie in de maatschappij: “*Het gaat niet zomaar om het product onderwijs. Markt speelt een steeds grotere rol, maar financiële prikkels alleen zijn onvoldoende om alle doelen te realiseren.*” (Putters, 2007)

Over het onderwijsgebeuren denken in markttermen (klant, dienst/product, leverancier ...) *veronderstelt* een aantal zaken.⁶ Om te beginnen dat scholen daadwerkelijk een voorwerp van vrije keuze zijn. Verder veronderstelt het dat scholen onderling verschillen, dat de verschillen op een of andere manier kenbaar of observeerbaar zijn, zodat scholen op een of meerdere kenmerken onderling vergeleken kunnen worden. Indien scholen niet van elkaar zouden verschillen (wat uiteraard een louter theoretische aanname is) of wanneer deze verschillen op geen enkele manier aan het licht kunnen komen, valt er weinig te kiezen. In die zin houdt het debat over publieke informatie verband met de vraag naar ‘consumentisme’ in het onderwijs. De vraag is dubbel: geeft het publiek maken van informatie over scholen aanleiding tot toenemend consumentengedrag *of* is de vraag naar publieke informatie eerder het gevolg van (of een toegeving aan) toenemend marktdenken in onderwijs?

Over onderwijs denken en spreken in markttermen *impliceert* ook een aantal zaken en zet nog andere mechanismen in gang. Klanten hebben de eigenschap niet altijd tevreden te zijn en dat ook te laten weten aan hun leverancier. Ook voor onderwijs geldt: niet alle leerlingen en/of hun ouders keren tevreden terug. ‘Niet tevreden, geld terug’ is hier geen optie, maar ouders en leerlingen zouden hun ontevredenheid op een andere manier kunnen laten blijken. In de literatuur koppelt men economische inzichten over het koopgedrag van consumenten aan politicologische ideeën over protest van burgers ten aanzien van instellingen of organisaties. Men spreekt van *exit & voice-gedrag*.⁷ Ontevreden burgers kunnen, in de mate dat er sprake is van vrije keuze voor deze of gene instelling, ‘stemmen met de voeten’ (*exit*). Een consumentgerichte houding zal gemakkelijker leiden tot ‘exit’. Vertaald naar de onderwijscontext: ontevreden ouders/leerlingen kunnen van school veranderen. Een verdoorgedreven vorm van consumentisme in onderwijs zou tot gevolg kunnen hebben dat ouders en leerlingen vaker gaan *shoppen* tussen scholen.

Uit onderzoek blijkt echter dat de ‘onderwijsconsument’ zelden gebruik maakt van deze optie. Ouders en leerlingen zijn eerder loyaal aan de gemaakte schoolkeuze⁸.

⁶ Zie de bijdrage van Geert Kelchtermans aan deze probleemverkenning over de implicaties van het denken over onderwijs als een economische relatie: “Scholen en leerkrachten, maar ook leerlingen en ouders worden verwacht zich op te stellen als ondernemers, die tijd, geld en energie investeren om een bepaald product te verwerven. Onderwijs wordt een product, een goed op de markt. Concurrentie en competitie tussen scholen moeten waarborgen dat het product kwaliteitsvol is”.

⁷ Zie de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

⁸ Zie het onderzoek geciteerd in de bijdrage van Frans Janssens. Onderzoekers spreken van een te grote ‘psychologische overstapkost’.

Voor Vlaanderen beschikken we over cijfers van schoolveranderingen in het secundair onderwijs. Zowat 5600 leerlingen (of 1,22% van alle leerlingen in het gewoon secundair onderwijs) veranderden zowel van richting als van school. Uit de cijfers kunnen we niet afleiden in welke mate de noodzaak om van studierichting te veranderen hier primeert op verandering van school. We weten wel dat iets meer dan 3000 leerlingen (of 0,67% van alle leerlingen in het gewoon secundair onderwijs) veranderden van school maar niet van richting⁹.

De resultaten van grootschalig surveyonderzoek naar het vertrouwen van de Vlaming in de instellingen (zoals politie, administraties, vakbonden, pers, enz.) bevestigen indirect de loyaliteit tegenover onderwijs. In vergelijking met andere publieke sectoren is het vertrouwen in onderwijs erg groot. Bijna 80% van de respondenten heeft veel tot zeer veel vertrouwen in het onderwijs¹⁰.

De onderwijswereld huivert er terecht voor om over de verhouding tussen school en ouder/leerling te denken in termen van consument-producent. De *markt* is niet de meest verfijnde metafoor voor de verhouding tussen de school en ouders/leerlingen. Het gebruik van deze metafoor geeft immers een welbepaalde sturing en vorm aan het onderwijsgebeuren. Om uit te leggen wat in onderwijs gebeurt, is een ruimer en rijker taalgebruik nodig, dat rekenschap kan geven van het 'vertrouwen' dat aan de onderwijsrelatie ten grondslag ligt (zie verder bij de fundamenteel-pedagogische kritiek). Dat betekent niet dat er geen enkele vorm van informatieuitwisseling tussen scholen en gebruikers wenselijk is over de 'dienst' onderwijs.

Een andere manier om met ontevredenheid om te gaan, is ze vertalen in kritiek (*voicé*). Ouders/leerlingen die ontevreden zijn, kunnen de school bekritisieren en hun stem laten horen. 'Voice' is een manier van omgaan met ontevredenheid die de relatie zelf niet verbreekt ('exit' wel). De metafoor van de 'onderwijsmarkt' opent in die zin ook perspectieven voor het gedrag van de 'onderwijsleverancier': in welke mate zijn scholen geneigd om rekening te houden met de kritiek en de vragen van de onderwijsklant?

Deze vraag kunnen we ook anders stellen: in welke mate staan scholen open voor *vraagsturing*? Deze vraag doorbreekt het referentiekader van de commercialisering van onderwijs. In een recente publicatie van de OESO (voor het project *Schooling for Tomorrow*) wordt duidelijk hoe in de discussie over 'vraagsturing' in onderwijs twee referentiekaders aan het werk zijn: *Is sensitivity to the wishes of students, parents and their communities a democratic norm or further evidence of rampant educational consumerism?* (OECD, 2006). Een legitieme uiting van democratie of van oncontroleerbare

⁹ Deze cijfers zijn terug te vinden in het antwoord op een parlementaire vraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Veerle Heeren van 23 januari 2007 aan minister Frank Vandenbroucke. In het antwoord vinden we geen uitsplitsing naar de graden van het secundair onderwijs.

¹⁰ http://aps.vlaanderen.be/statistiek/publicaties/pdf/vrind2007/hoofdstuk1_1_2007.pdf. Het onderwijs deelt dat grote vertrouwen van de burger met de huisartsen. Onderzoek op federaal niveau dat peilt naar het percentage van de bevolking dat een vaste huisarts heeft, geeft een idee over de getrouwheid van de patiënt aan één huisarts of huisartsenpraktijk (of "een huisarts die men doorgaans contacteert in geval van gezondheidsproblemen"). In het Vlaams Gewest geeft 97% van de bevolking aan over een vaste huisarts te beschikken. Zie <http://www.iph.fgov.be/epidemie/epinl/crospnl/hisnl/his04nl/his511nl.pdf>.

commercialisering? Hiermee komen we in een ander referentiekader terecht dat we verder zullen verkennen onder punt 1.2: meervoudige publieke verantwoording.

1.1.5 De metafoor van het 'contract'

Het spreken over *vermarkting* of consumentisme van de publieke sector bevat dikwijls een verwijzing naar een zekere 'juridisering'.¹¹ In onderwijs zouden scholen en hun klanten (ouders, leerlingen) in een soort contractrelatie staan tot elkaar.¹² Beide partijen hebben dan een aantal rechten en plichten die ze van elkaar kunnen afdwingen of opeisen. Ook in de metafoor van het contract speelt 'publieke informatie' een belangrijke rol. Om rechten te doen gelden, heeft de onderwijssklant als contractant in elk geval nood aan informatie over het functioneren van de 'onderwijsleverancier'.

Ook van deze metafoor kunnen we zeggen dat ze sturend werkt en onvoldoende rekenschap geeft van de rijkdom aan betekenissen die de relatie tussen scholen en hun 'klanten' kan aannemen. Net zoals de metafoor van de markt komt het *contractidee* onvoldoende tegemoet aan de relatie van vertrouwen en dialoog.

We kunnen een 'contractuele relatie tussen scholen en ouders/leerlingen' echter ook in een breder register van betekenissen plaatsen worden. Vlaanderen kent een systeem waarin ouders een school kunnen kiezen op basis van informatie, van welke aard ook (zie verder bij schoolkeuze). Daaruit volgt dat ze bepaalde verwachtingen hebben tegenover de gekozen school: zij sluiten als het ware een *stilzwijgend contract* met de school over het inlossen van die verwachtingen. Het is vergelijkbaar met een huwelijkscontract: dat sluit het vertrouwen dat aan het huwelijk ten grondslag ligt, evenmin uit¹³.

Een 'contract' kunnen we dus vanuit meerdere betekenissen lezen. Louter juridisch, komen we inderdaad op een gevaarlijk pad van juridisering. Tegen een louter juridisch gebruik van de term zou de onderwijswereld zich moeten verzetten. Maar een contract heeft ook een morele betekenis en dat impliceert dat de school verantwoordelijkheid neemt en kansen geeft. Als een burger een school kiest, gaat hij er van uit dat degene aan wie hij zijn kind toevertrouwt, zijn opdracht realiseert, én hij heeft het recht te *weten* of dat ook effectief gebeurt. Publieke informatie over scholen komt ook hier in het vizier.

1.2 Goed bestuur en publieke verantwoording

De laatste jaren maakt het concept 'goed bestuur' opgang in de openbare sector.¹⁴ Er is een algemene tendens naar meer transparantie in bestuur, naar een sterker klimaat van controle en van verantwoording afleggen door instellingen in de sociale en

¹¹ Zie de bijdrage van Geert Kelchtermans aan deze probleemverkenning.

¹² Voor een analyse van de metafoor van het contract, zie ook Simons & Masschelein, 2007.

¹³ Sinds 1990 zijn scholen verplicht een reglement te hebben dat ouders moeten ondertekenen. Dat zou je als een vorm van contract kunnen zien. Op vraag van de samenleving maakt de school hier zichtbaar waar ze voor staat. Vanuit het standpunt van de ouders is het echter een zeer eenzijdig contract: het is te nemen of te laten, niet onderhandelbaar en er is geen alternatief.

¹⁴ Andere termen die veel gebruikt worden zijn 'public governance' en 'new public management'.

publieke sector: gezondheidszorg, welzijn, sociale huisvesting ... De onderwijssector ontsnapt hier niet aan. Het debat over publieke informatie over scholen past ook in dit referentiekader.

1.2.1 Goed bestuur en de plaats van publieke verantwoording

In zijn bijdrage haalt Frans De Vijlder een heldere definitie aan van ‘goed bestuur’: *Goed bestuur is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeven van belanghebbenden.*¹⁵

Uit deze definitie blijkt duidelijk het verband met deze probleemverkenning: de idee dat een organisatie verantwoording moet afleggen, impliceert een vorm van communicatie en informatie-uitwisseling tussen belanghebbenden.

Verbreding van de verantwoordingsfunctie

In het hedendaagse denken over goed bestuur leeft de overtuiging dat publieke verantwoordingsmechanismen de kern vormen van een democratisch systeem. Het begrip verantwoording gaat ervan uit dat mensen en organisaties een zekere ‘verantwoordelijkheid’ hebben tegenover elkaar. Op dat punt is er een verbreding vast te stellen. Vroeger had de verantwoordingsrelatie eerst en vooral betrekking op de controle van de boekhouding (*rekenschapsfunctie-controlefunctie*). Vandaag zien we dat de verantwoordingsrelatie naast die controlefunctie nog twee bijkomende betekenissen krijgt: het handelen legitimeren door een draagvlak te creëren voor wat een organisatie doet bij relevante vertegenwoordigers van de samenleving (*draagvlakfunctie*), feedback vragen en krijgen met het oog op de verbetering van het handelen (*leer- en verbeterfunctie*). Deze drie functies vormen een organisch geheel en houden elkaar in evenwicht.

Verticale verantwoording

Spreeken over verantwoording veronderstelt een relatie. Die relatie kan in meerdere of mindere mate ‘gelijkwaardig’ zijn. Dikwijls spreekt men in dat verband van verticale en horizontale verantwoording. *Verticale verantwoording* vindt plaats in een hiërarchische relatie en heeft het karakter van ‘toezicht’ of controle. Voor organisaties/instellingen uit de publieke sector speelt de overheid meestal een toezichthoudende rol. Zij ziet er dan in de eerste plaats op toe dat de organisatie voldoet aan de gestelde eisen en beoordeelt de werking om eventueel in te grijpen wanneer de eisen niet nageleefd of de vereiste doelen onvoldoende bereikt worden.

Horizontalisering van bestuurlijke verhoudingen

Horizontale verantwoording richt zich tot belanghebbenden die met de organisatie een gelijkwaardige relatie hebben. Organisaties in de publieke sector hebben een om-

¹⁵ De Vijlder citeert Boers & Van Montfort, 2006.

vangrijk netwerk van ‘belanghebbenden’. De idee van horizontale verantwoording is nauw verweven met de idee van participatie van ‘stakeholders’¹⁶. Horizontale en verticale verantwoording hoeven niet ‘haaks’ op elkaar te staan. Integendeel, de wijze waarop de toezichtrelatie vanwege de overheid vorm krijgt, beïnvloedt de horizontale verantwoording (en omgekeerd).

De hedendaagse samenleving heeft ook op het vlak van bestuurlijkheid een *poli-centrisch* karakter. Er is niet langer sprake van één machtscentrum, maar van een veelheid van machtscentra. De overheden zijn de laatste jaren een andere positie gaan innemen ten aanzien van de instellingen waarover ze toezicht houden. Er is sprake van ‘deregulering’, ‘groeïende autonomie’, ‘een terugtrekkende overheid’. In de publieke sector stellen we een evolutie vast naar grotere ‘maatschappelijke ondernemingen’ die zich verzelfstandigen ten opzichte van de overheid. De Vijlder spreekt in dat verband van een *horizontalisering van de bestuurlijke verhoudingen*.¹⁷ Horizontale verantwoording speelt zich niet af naast de verticale relatie maar de twee zijn met elkaar verstrengeld.¹⁸ In beleidsnota’s van de Vlaamse overheid over bestuur is dikwijls sprake van een soort ‘shift’ in de bestuursvisie. Men stapt af van een *topdown* benadering, waarbij maatschappelijke organisaties beleid kunnen voeren door centraal opgelegde regels uit te voeren. Steeds vaker horen we dat overheden *systeemverantwoordelijkheid* opnemen maar geen verantwoordelijkheid voor de prestaties van individuele instellingen. Volgens deze idee zijn maatschappelijke ondernemingen elk voor zich verantwoordelijk en aanspreekbaar op hun prestaties.

In de beleidsnota’s van de opeenvolgende Vlaamse ministers bevoegd voor onderwijs zien we eenzelfde trend.¹⁹ Het onderwijsbeleid van de laatste decennia weerspiegelt deze dominante visie op bestuurlijkheid. Van onderwijsinstellingen wordt verwacht dat ze zich niet alleen op het verticale maar ook op het horizontale front verantwoorden.²⁰

Wanneer scholen benaderd worden als ‘maatschappelijke ondernemingen’ worden ze geacht, binnen de context van deregulering en autonomie, rekening te houden met tal van belangen. Hun autonomie is in die zin erg relatief. Er zijn de individuele ‘klanten’ (bijv. ouders, leerlingen) die specifieke vragen/behoefte hebben (op deze groep komen we uitvoerig terug in 2.1). Er is de overheid die het maatschappelijk belang moet borgen. En er zijn de samenleving en haar burgers die er op een of andere manier ‘belang bij hebben’ dat de school goed functioneert als ‘publieke onderneming’. Denken we maar aan de verwachting dat scholen leerlingen vormen die inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. De horizontalisering van de bestuurlijke ver-

16 De Vijlder schuift in zijn bijdrage een aantal eisen naar voren waaraan horizontale verantwoording in maatschappelijke ondernemingen (zoals scholen) zou moeten voldoen om echt bestuurlijke betekenis te krijgen.

17 Zie de bijdrage van Frans De Vijlder aan deze probleemverkenning.

18 In Nederland is intussen het begrip ‘meervoudig publieke verantwoording’ goed ingeburgerd.

19 Voor een evolutie terzake in Nederland, zie de bijdrage van Frans De Vijlder aan deze probleemverkenning.

20 Zie voor een analyse hiervan, Simons & Masschelein, 2007.

houding impliceert dat scholen bereid zijn om met de samenleving in dialoog te gaan.²¹

Verantwoording en informatieverstrekking aan de overheid

Er is een rechtstreeks verband tussen de horizontalisering van de bestuurlijke verhoudingen en de wijze waarop scholen over hun functioneren informatie creëren en verstrekken aan de overheid. Ook al zijn de inrichters van onderwijs privaatrechtelijke organisaties, de ‘onderwijsvrijheid’ schakelt de verantwoordelijkheid van de overheid niet uit. In onderwijs gaat het immers om een ‘publiek belang’. Scholen vervullen een maatschappelijke opdracht, hebben een publieke taak.²² Voor scholen treedt de onderwijsinspectie op als toezichthouder.²³ Toezicht vanwege de overheid op instellingen van publiek belang kunnen we ook koppelen aan de idee van het recht van de burger om als belastingbetaler te weten of zijn bijdrage goed besteed wordt (zie hoger ‘rekenschapsfunctie’).²⁴ De terugtrekkende overheid stelt in ruil voor meer autonomie scherpe eisen aan het verstrekken van informatie. De beleidsnota Onderwijs en Vorming 2004-2009 is duidelijk: *“Het versterken van de autonomie en het beleidsvoerend vermogen van scholen heeft uiteraard consequenties voor de sturing van en het toezicht op het onderwijs door de overheid. Meer autonomie moet kunnen worden verzoend met duidelijke verwachtingen op het gebied van verantwoording door scholen, het kunnen beschikken door de overheid van de nodige beleidsinformatie en de ontwikkeling van afstandelijke maar doeltreffende vormen van sturing en toezicht”* (Vandenbroucke, 2004).

De beleidsmakers leggen een direct verband tussen de toename van de beleidsruimte en verantwoording: *“In de mate dat scholen meer mogelijkheden tot zelfsturing krijgen, mag van die scholen ook meer worden verwacht dat ze zich verantwoorden voor de beslissingen die ze nemen. Die verantwoording is uiteraard nodig op financieel-boekhoudkundig vlak, maar ook voor de vele andere beslissingen die scholen of scholengemeenschappen kunnen nemen, bijvoorbeeld op het vlak van professionalisering van leraren, ondersteuning en begeleiding van leerlingen, gelijkekansen- en zorgbeleid, enzovoort (...)”* (Vandenbroucke, 2004).

²¹ Zie ook het advies van de Nederlandse Onderwijsraad (februari 2006) over ‘Doortastend onderwijstoezicht’. De strekking van dit advies is: “[...] dat iedereen betrokken bij het onderwijs (ouders, leerlingen, studenten, leraren en docenten, bestuurders en politici) inzicht wil hebben in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op onafhankelijke informatie en samengevat in een hanteerbaar aantal normen, zodat alle betrokkenen kunnen nagaan hoe het gesteld is met het onderwijs. Wat de raad voor ogen staat is een informatierijke en tegelijkertijd sobere normstelling als baken voor het handelen van verschillende betrokkenen. Een heldere normstelling met een hoog informatiegehalte en met een hoge mate van handhaafbaarheid” (Nederlandse Onderwijsraad, 2006, 9).

²² In zijn bijdrage verwijst De Vijlder naar art. 23 van de Nederlandse Grondwet: “Onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid”.

²³ Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning: “Het toezicht door de inspectie is voor de overheid zelf een instrument dat in eerste instantie moet toelaten een cruciale (uitvoerende) beleidsbeslissing te nemen namelijk de (verdere) erkenning van een school of een opleiding. Die erkenning impliceert het verstrekken van financiële en personele middelen naast de officiële aanvaarding van uitgereikte attesten, certificaten en diploma’s (civiel effect)”.

²⁴ Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning: ‘toezicht omwille van de middelen’.

Verantwoording en informatieverstrekking aan de samenleving

Het Vlaamse onderwijsbeleid schaarst zich uitdrukkelijk achter de idee van horizontale verantwoording: “*De samenleving heeft niet alleen het recht te weten of bijvoorbeeld de middelen die scholen krijgen, juist worden besteed, maar ook of de beslissingen van scholen doelmatig en effectief zijn, of ze met andere woorden ook daadwerkelijk resulteren in de maatschappelijke resultaten en effecten waarvoor ze zijn bedoeld*” (Vandenbroucke, 2004). Op een of andere manier wordt van onderwijsinstellingen verwacht dat ze kunnen uitleggen waarom en hoe ze wel of net niet aan de vragen van al deze belanghebbenden tegemoet kunnen komen, dat ze hun keuzes verantwoorden (zie hoger: draagvlakfunctie). Achter horizontale verantwoording steekt de idee dat de organisaties er zelf baat kunnen bij hebben als ze dat brede netwerk van belanghebbenden informeren en betrekken (zie hoger: leer- en verbeterfunctie)²⁵. We komen daarop terug in punt 2.2.

Er zijn veel belanghebbenden in onderwijs. Leerlingen, ouders, personeelsleden, andere onderwijsinstellingen, bedrijven, de ‘anonieme’ burger ... kunnen op een of andere manier belang hebben bij goed functionerende onderwijsinstellingen. De laatste jaren zien we dat netwerk van belanghebbenden uitbreiden. Tal van actoren en sectoren stellen in toenemende mate vragen aan onderwijs: de arbeidsmarkt, de welzijns- en gezondheidssector, enz.

1.2.2 Waar ligt de samenleving echt wakker van?

Horizontale verantwoording kan men op verschillende manieren pogen te legitimeren: bestuurstheoretisch, ideologisch of moreel. Maar in welke mate liggen de samenleving en haar burgers er zelf echt wakker van? Spreken over horizontale verantwoording als sluitstuk van de democratie, impliceert dat er in de samenleving vraag is naar informatie over hoe publieke instellingen functioneren. Vanuit empirische hoek verdient dat enige nuancering.

Burgerschapstijlen

In zijn bijdrage verwijst Eric Goubin naar Paul Vittles die qua *burgerschapstijlen* een onderscheid maakt tussen het selecte (kleine) groepje van (i) ‘activisten’, (ii) de middenlaag van ‘actieven en geïnteresseerden’ en (iii) de brede basis van ‘inactieven en gedesinteresseerden’²⁶. In het opnemen van ‘informatierechten’ zijn er tal van materiële, intellectuele, maatschappelijke en mentale drempels aanwezig. Hier speelt ook een element van sociaal-economische kansenongelijkheid. Onderzoek toont aan dat personen uit de sociaal-economisch lagere klasse en lagere middenklasse sterker vertegenwoordigd zijn in de groep van ‘buitenstaanders’ (Commissie Wallage, 2001).

²⁵ Zie voor de verdere uitwerking hiervan de bijdrage van Frans De Vijlder waarin de auteur een aantal eisen aan horizontale verantwoording door de maatschappelijke onderneming naar voren schuift.

²⁶ Zie de bijdrage van Eric Goubin aan deze probleemverkenning. Zie ook Eric Goubin en Belinda Mestiaen (red.) (2002).

Wanneer over scholen gecommuniceerd wordt op grond van publieke informatie, moeten we er ons van bewust zijn dat diverse publieksgroepen specifieke ondersteuning nodig hebben om met de aangeboden informatie om te gaan. Een *stakeholdersbenadering* zou idealiter gepaard moeten gaan met het stimuleren van het recht op informatie én van een zinvol gebruik ervan. In een perspectief van horizontale verantwoording kunnen de verschillende actoren (leerlingen en ouders, maar evengoed leraren en andere belanghebbenden) uitgenodigd worden om mee verantwoordelijkheid te dragen. Dat kan door mensen aan te moedigen om legitieme vragen te stellen en hen daarin te begeleiden.

De vraag stimuleren is ook aan de orde voor die groepen die zeer weinig interesse hebben in onderwijs. Een deel van de bevolking, dat er nochtans alle belang bij heeft om goed op de hoogte te zijn, is moeilijk te bereiken. Deze mensen komen in een vicieuze cirkel terecht waardoor de achterstand alsmaar groter wordt. Het is belangrijk de specifieke noden en behoeften van deze groepen te vatten en er een gepast antwoord tegenover te stellen.

Voor om het even welk soort communicatie komt het er uiteindelijk op aan om vraag- en aanbodzijde op elkaar af te stemmen. Voor de vraag naar publieke informatie over scholen is dat geen eenvoudige oefening. Niet elke burger heeft dezelfde soort vragen over onderwijs. De ene groep is actiever geïnteresseerd dan de andere groep. Dat verschil in interesse en initiatief maakt diverse vormen van informatie over onderwijs noodzakelijk. In de context van de schoolkeuze krijgt horizontale verantwoording door scholen een heel specifieke betekenis (zie verder in 2.1).

Een genuanceerde houding

De Vlor organiseerde tijdens de probleemverkenning een aantal focusgroepen met ouders en leerlingen. Daarin werd ook de vraag gesteld of en in welke mate zij als burger/belastingbetaler – en los van hun individuele interesse of hun belang in deze of gene school – toegang wensen tot informatie over het functioneren van scholen.²⁷ De deelnemers aan de focusgroepen namen een zeer genuanceerde houding aan. Zij vonden dat de overheid in naam van de belastingbetalende burger toezicht moet houden op de kwaliteit van het onderwijs. Maar dat betekent voor hen niet dat de burger daarom zelf directe toegang moet hebben tot informatie over individuele scholen. Zij dichtten de overheid een ‘bemiddelende’ rol toe tussen de individuele school en de individuele burger. In deze mediërende opdracht kan de overheid de informatie ontdoen van haar individueel karakter. Volgens de respondenten moet de overheid (via de inspectie) informatie verzamelen over individuele scholen met het oog op controle, én op basis van die informatie moet ze haar burgers op een *algemeen* niveau informeren over de algemene toestand van het onderwijs. Volgens de respondenten komt het niet aan de overheid toe om de burgers te informeren over individuele scholen.

²⁷ Zie de bijdrage van Geertrui De Ruytter en Koen Stassen aan deze probleemverkenning. De focusgroepen peilden op de eerste plaats naar informatiebehoeften in functie van schoolkeuze. Zie verder bij 2.1.

Wanneer horizontale verantwoording uit de hand loopt...

De vraag naar horizontale verantwoording krijgt wellicht een andere betekenis naarmate de stakeholders individueler betrokken zijn. Kunnen we stellen dat hoe groter de individuele betrokkenheid, hoe geïnteresseerder en receptiever men is voor informatie? De meeste burgers zijn veel meer betrokken bij het functioneren van de school van hun eigen kind dan bij de toestand van onze onderwijsinstellingen in het algemeen. Meer nog, de meeste ouders hebben vooral interesse in hoe men op die school met het *eigen* kind omgaat.²⁸ Deze houding kan tot extreme vormen van horizontale verantwoording leiden: “*We hebben inmiddels kennisgemaakt met een extreme vorm van horizontale verantwoording: transparantie op microniveau. Bij sommige scholen kunnen ouders online de prestaties en vorderingen van hun kind volgen door het leerlingvolgsysteem thuis te raadplegen. Een stap verder zou zijn dat via de webcam het gedrag in real time gevolgd kan worden*” (Scholtes, 2007).

Dit onaanvaardbare voorbeeld van het publiek maken van informatie over scholen toont aan dat de onderwijssector stelling kan en moet nemen tegenover het discours ‘meervoudige publieke verantwoording’. In het spreken over horizontale verantwoording moeten we rekening houden met de ‘sectorale eigenheid’ van onderwijs. Scholtes stelt scherp dat dergelijke evoluties, die misschien in andere sectoren (bijv. zorgsector) functioneel zijn, voor het onderwijs nefast zouden zijn: “*Waar het in de thuiszorg functioneel kan zijn als iemand via beeldverbinding de behoefte om hulp duidelijk kan maken, lijkt dit voor het onderwijs een onzinnige onderneming. Dat is de dood in de pot voor onbevangenheid en vertrouwen bij zowel de professionals als de kinderen*” (Scholtes, 2007). Onbevangenheid en vertrouwen zijn wezenlijk voor een onderwijsrelatie. Van hieruit kan de onderwijssector grenzen stellen die vermijden dat onderwijsinstellingen de speelbal worden van zichzelf versterkende mechanismen.

1.2.3 Een fundamenteel-pedagogische kritiek

We kunnen de idee van horizontale verantwoording ook kritisch bekijken vanuit moreel en ideologisch standpunt. In zijn bijdrage stelt Geert Kelchtermans: “*Onder het streven naar publiek vergelijkende informatie tussen scholen gaan fundamentele politieke, ideologische en waardegebonden pedagogische opties schuil.*”²⁹

We wezen al op het verband tussen de vraag naar publieke informatie over scholen enerzijds en bepaalde opvattingen over goed bestuur, onderwijs als ‘dienst’ en de onderwijsrelatie als een ‘contract’ anderzijds. Telkens zijn daar kritische kanttekeningen bij geplaatst die we kunnen aanvullen vanuit de idee dat onderwijs en opvoeding plaatsvinden tussen mensen en dus een wezenlijk relationeel karakter hebben.

Denken over onderwijs in termen van een middel-doelrelatie zal altijd tekortschieten. Uiteraard moet pedagogisch en didactisch handelen enige vorm van doelgerichtheid hebben. Maar enkel bewust bepaalde doelen nastreven, volstaat niet om

²⁸ Zie ook de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

²⁹ Zie de bijdrage van Geert Kelchtermans aan deze probleemverkenning.

te vatten wat in onderwijs gebeurt. Kelchtermans omschrijft het zo: “*De relatie van de leerkracht met de leerling is er fundamenteel dan ook één van zich verantwoordelijk weten tegenover degenen die aan zijn zorg zijn toevertrouwd. Dit is niet zomaar een keuze, een doelgerichte act, maar veeleer een situatie waarin men zichzelf “aantreft”. Niet een daad, maar veeleer iets dat beide partijen “overkomt” (en dus een dimensie van passiviteit weerspiegelt). Ze zijn in die zin blootgesteld aan elkaar als persoon.*”³⁰

Dat hangt nauw samen met wat Kelchtermans “*de fundamentele kwetsbaarheid van het leraarsberoep*” noemt. Dat begrip duidt op de niet-instrumentele dimensies in het leraarschap. Een leraar is weliswaar verantwoordelijk voor de leerling maar het is uitgesloten dat de leraar de situatie volkomen beheerst of dat de leraar door zijn/haar ‘onderwijskundige interventie’ bepaalde doelen gegarandeerd bereikt. Deze kwetsbaarheid is niet zozeer een emotionele beleving die een leraar al dan niet te beurt valt. Het is eerder ‘een structurele conditie’ van het beroep van leraar. Het is hoe de leraar ‘zichzelf verstaat’, niet wat hij/zij te boven zou moeten komen.

Deze fundamenteel-pedagogische visie op onderwijs en leraarschap werpt een ander licht op de vraag naar publieke informatie over scholen. Deze visie toont vooral de intrinsieke beperkingen aan van ‘publieke’ informatie over scholen. De onderwijsrelatie tussen leerling en leraar, die de kern van het onderwijsgebeuren vormt, zal altijd ontsnappen aan elke poging om ze objectief te beschrijven of te beoordelen.

Tegelijk houdt deze kritiek ons alert voor de mogelijke impact die het publiek maken van gegevens over scholen kan hebben op het persoonlijk functioneren van leraren of directies en op hun onderlinge relaties.

Maar dat is op zich geen reden om het spreken en denken over publieke informatie over scholen volledig van tafel te vegen. In het vervolg van deze probleemverkenning zoeken we naar een zinvol evenwicht tussen de verschillende referentiekaders die aan het werk zijn.

1.2.4 *Het aandeel van de media*

De media hadden onbetwistbaar een aandeel in het debat over het publiek maken van informatie over scholen. De publicatie van *Het Scholenrapport* in *De Standaard* van januari 2007 kende een grote weerklank én impact.³¹ In zijn bijdrage aan deze probleemverkenning geeft journalist Pieter Lesaffer een gedetailleerde getuigenis over het proces dat voorafging aan het publiceren van uittreksels uit doorlichtingsverslagen van scholen voor secundair onderwijs. De motieven waren zowel commercieel als deontologisch en maatschappelijk van aard: het brede publiek wijzen op het bestaan van deze verslagen, het inzicht geven in de kwaliteit van de scholen om het keuzeproces te stofferen, een algemeen beeld krijgen van de sterke en zwakke punten van het Vlaamse onderwijs in het algemeen, bloot leggen wat maatschappelijk relevant is.

³⁰ Zie de bijdrage van Geert Kelchtermans aan deze probleemverkenning.

³¹ Gelijkaardige vaststellingen zijn te vinden in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Zie Vanhoof e.a., 2000.

Opvallend en belangwekkend is dat de redactie met de overheid een afsprakennota onderhandelde die de louter journalistieke motieven kon verzoenen met een aantal onderwijskundige en bestuursmatige bekommernissen van de onderwijsverheid en de inspectie. De Standaard verbond er zich toe om de doorlichtingsverslagen onder voorwaarden te publiceren: op een serene manier, zonder de resultaten van de scholen met elkaar te vergelijken, met de nodige duiding bij wat doorlichtingsverslagen eigenlijk zijn en waarvoor ze bedoeld zijn, en beperkt tot de verslagen van de scholen die na 2000 waren doorgelicht.

Op 22 januari 2007 publiceerde De Standaard de conclusies van de doorlichtingsverslagen van alle secundaire scholen die in de periode 2000-2006 doorgelicht werden, samen met *'tien (generieke) lessen'* over het Vlaams secundair onderwijs die in de daaropvolgende twee weken dagelijks elk apart werden uitgediept.

Het debat dat de dagen daarna in de kranten gevoerd werd, verliep rustiger dan de redactie zelf verwacht had. De grootste vrees van de scholen – en meteen het onderwerp van de meest emotionele reacties die de krant vooraf van directies ontvangen had – was dat de publicatie zou leiden tot *ranking* van scholen. Dat is alvast niet het geval geweest.³²

Het debat werd veeleer beheerst door de fundamentele vraag naar hoe de onderwijsinspectie moet omgaan met de wet op de openbaarheid van bestuur. De minister kondigde een grotere openbaarheid aan en een zestal maanden later ging de site www.doorlichtingsverslagen.be online. We komen daar op terug in het volgende deel.

Dat de media een verschil hebben gemaakt, valt niet te ontkennen. Peter Michielsens: “De publicaties in De Standaard en andere kranten hebben de overheid ertoe aangezet zich dieper te bezinnen over een zinvol gebruik door derden van doorlichtingsverslagen.” Of de media in de toekomst een rol zullen spelen in het debat is niet te voorspellen. Het lijkt een trend dat dergelijke mediadebatten even snel weer uitdoven als ze beginnen. De Standaard is alvast niet van plan verder nog een actieve rol te spelen. Het is de taak van de overheid om de gegevens die ze heeft, openbaar te maken. Alleen als de overheid louter passief zou blijven, ziet de krant een taak voor zichzelf weggelegd: *“Het wordt wel een taak voor de media op het moment dat de overheid die gegevens heeft, maar niet openbaar maakt. Dan kunnen de media op basis van de openbaarheid van bestuur de relevante gegevens opvragen.”*³³

32 Er werd een poging ondernomen op de site *'Schoolzoeker.be'* waar de webmaster op basis van eigen subjectieve criteria een ranking maakte. Dat initiatief maakte meteen duidelijk dat ranking op basis van deze verslagen volslagen ongeloofwaardig is. Zie ook de reactie van Pieter Lesaffer in zijn bijdrage aan deze probleemverkenning: “Vandaar dat we scherp op *Schoolzoeker.be* hebben gereageerd. Dat was een initiatief van een jonge leerkracht die promotie maakte voor zijn webdesign in bijberoep. Op een website had hij de conclusies van alle doorlichtingsverslagen gezet, en daar telkens lukraak punten aan toegekend. De jongeman heeft die punten daar intussen van afgehaald”.

33 Zie de bijdrage van Pieter Lesaffer aan deze probleemverkenning.

1.3 De regelgeving rond openbaarheid van bestuur: tussen rechten en (verantwoordings)plichten³⁴

De breed-maatschappelijke context van de vraag naar publieke informatie over scholen staat niet los van het bestaande regelgevende kader betreffende openbaarheid van bestuur.³⁵ Openbaarheid is de juridische verplichting die op een 'bestuursinstantie' rust om 'bestuursdocumenten' te verstrekken aan iedereen.³⁶ Dat kader schept plichten voor de onderwijsactoren (overheid, inspectie, scholen ...) en biedt rechten aan onderwijsgebruikers (ouders, leerlingen ... en het brede publiek). Er leeft een grote maatschappelijke druk om deze wetgeving breed te interpreteren. In de onderwijswereld leeft de zorg over een mogelijke spanning tussen wettelijke verplichtingen om informatie openbaar te maken enerzijds en de relevantie van de informatie anderzijds. De verplichting zou wel eens verder kunnen gaan dan wat de onderwijswereld zelf en de ouders en leerlingen zinvol en wenselijk achten. De bestaande regelgeving over openbaarheid van bestuur dwingt ons om na te denken over de verhouding tussen actieve en passieve openbaarheid van bestuur. Een ander discussiepunt is de vraag of er naast de belangen die nu al worden beschermd door het openbaarheidsdecreet nog andere belangen beschermd moeten worden voor de onderwijssector.

1.3.1 Doelstellingen van het decreet

De Memorie van toelichting van het decreet omschrijft een aantal functies: de rechtsstaat en de democratie versterken, de kwaliteit van het bestuur verbeteren, het vertrouwen tussen burger en bestuur vergroten, de rechtsbescherming van de burger verbeteren, de betrokkenheid van de burger activeren, enz.³⁷ De Memorie van toelichting van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 verwijst ook uitdrukkelijk naar de 'informatiesamenleving': *"Een aantal door de grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de drukpersvrijheid kunnen in een informatiesamenleving pas ten volle tot hun recht komen wanneer de burger ook over voldoende informatie beschikt."*³⁸ De Memorie van toelichting alludeert aan wat we

³⁴ Zie de bijdrage van Frankie Schram aan deze probleemverkenning en Schram, 2004.

³⁵ In 2004 keurde het Vlaams Parlement een openbaarheidsdecreet goed, op 26 maart bekrachtigd door de Vlaamse Regering: 'Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur'.

³⁶ Zie art. 7 van het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur: "De personeelsleden van instanties zijn verplicht om ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die informatie zoekt waarover instanties beschikken, hierbij behulpzaam te zijn. De instantie is verplicht aan ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen".

³⁷ Zie hiervoor de Memorie van toelichting bij het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. De wet is geïnspireerd door Europese richtlijnen. Voor de Raad van Europa is openbaarheid van bestuur een recht dat cruciaal is voor een hedendaagse democratie. Zie de aanbeveling van 21 februari 2002 van de Raad Van Europa betreffende de toegang tot officiële documenten.

³⁸ Zie ook art. 32 van de Belgische Grondwet: "Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134" (= gewestbevoegdheden).

hoger ‘horizontalisering’ genoemd hebben: “Ook nieuwe vormen van inspraak en participatie veronderstellen dat de burger over voldoende informatie beschikt, zoniet zijn ze een lege doos en verhogen ze niet het democratisch gehalte dat eraan toegeschreven wordt.”

1.3.2 Het toepassingsgebied: hoe ver reikt het decreet?

Welke onderwijsgebonden instellingen worden als bestuursinstantie beschouwd? In zijn bijdrage analyseert Frankie Schram zowel het begrip bestuursinstantie als het begrip bestuursdocument en komt tot de conclusie dat niet alleen de documenten in het bezit van onderwijsgebonden overheidsinstellingen (zoals de inspectie, het ministerie, de Vlor ...) maar ook de documenten van scholen zelf – van alle netten – geheel of gedeeltelijk onder het toepassingsgebied van het decreet vallen.

Wie/wat is het voorwerp van deze regelgeving?

Dat de Vlaamse onderwijsinspectie gevat wordt door de wetgeving op openbaarheid van bestuur is gemeengoed en ligt trouwens ten grondslag aan *Het Scholenrapport*.³⁹ Verslagen van schooldoorlichtingen zijn al sinds 1997 publiek. De overheid voert op dat punt haar plichten correct uit. Burgers die een doorlichtingsverslag opvragen, ontvangen dat conform de regels die het decreet daarover vastgelegd heeft. Tot voor kort gaf de inspectie daar zelf echter weinig actief ruchtbaarheid aan. In zijn bijdrage geeft Peter Michielsens aan dat openbaarheid tot voor kort vooral benaderd werd vanuit de rechten van een individuele burger, zonder verwijzing naar een ‘diepere democratische fundering’.⁴⁰

Of onderwijsinstellingen zelf onder het decreet openbaarheid van bestuur vallen, is geen punt van discussie. Alle onderwijsinstellingen die de overheid erkent, financiert of subsidieert worden erdoor geraakt. De wetgeving is ook van toepassing op de pedagogische begeleiding voor zover deze begeleidingsdiensten als overheid worden beschouwd (‘bestuursinstantie’). Dat geldt voor de begeleidingsdiensten van het officieel onderwijs: OVSG, POV en GO!. Heel wat onduidelijker is of dit ook geldt voor diocesane en congregationale centra. De vraag stelt zich immers in welke mate zij natuurlijke of rechtspersonen zijn wiens werking wordt bepaald en gecontroleerd door een traditionele overheidsinstelling. Hierover blijken juridisch tegenstrijdige opvattingen te bestaan en zal eventuele rechtspraak uiteindelijk beslissen hoe men de criteria hiervoor interpreteert.

Welke documenten zijn openbaar?

Een ‘bestuursdocument’ heeft een zeer ruime definitie: ‘*de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt*’. Dat zijn alle documenten die in het bezit zijn van een school, maar ook de documenten die een school op vraag van de onderwijsadministratie aanmaakt en bezorgt.

³⁹ Zie de bijdrage van Pieter Lesaffer aan deze probleemverkenning over de rol die het decreet gespeeld heeft in de totstandkoming van de publicatie.

⁴⁰ Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning.

Wat de doorlichting betreft, zijn niet enkel de verslagen zelf openbaar. Het decreet openbaarheid van bestuur bepaalt dat ook de documenten die onderwijsinstellingen ter beschikking moeten houden van andere bestuursinstanties (bijv. onderwijsinspectie, sociale inspectie, arbeidsinspectie) openbaar zijn. Onrechtstreeks vallen dus ook alle documenten die de onderwijsinspectie kan/mag inkijken onder de regelgeving. Dat geldt ook voor de arbeids- en sociale inspectie. Burgers kunnen deze documenten niet rechtstreeks opvragen bij de onderwijsinstellingen zelf maar wel via de inspectie. Anderzijds mag informatie die iemand vrijwillig én vertrouwelijk aan een bestuursinstantie (zoals de inspectie) ter beschikking stelt, niet door die bestuursinstantie openbaar gemaakt worden.

1.3.3 De uitzonderingsgronden

Dat nagenoeg alle onderwijsgebonden instellingen onder de wetgeving vallen, betekent niet dat er geen grenzen zijn aan wat openbaar is: *“De vraag is niet zozeer of, maar wel in welke mate en op welke wijze documenten die op onderwijs betrekking hebben, onder deze verplichting vallen.”*⁴¹ Welke nuanceringen, beperkingen en uitzonderingen zijn van toepassing?

Er zijn om te beginnen beperkingen ingebouwd in de regelgeving zelf. Niet voor alles worden onderwijsinstellingen als ‘overheid’ beschouwd. Vrije scholen moeten enkel voldoen aan de formele motiveringsverplichting voor zover zij als een administratieve overheid kunnen worden beschouwd (De Staercke, 2002).⁴² Dat is enkel zo als zij eenzijdige individuele beslissingen nemen die derden op eenzijdige wijze kunnen binden (bijv. examenbeslissingen). Het feit dat zij dus volledig als bestuursinstanties worden beschouwd voor het decreet van 26 maart 2004, verandert daar niets aan.

Alleen die informatie die betrekking heeft op de uitvoering van opdrachten van de instantie zelf, is openbaar. Documenten (bijv. brieven) in verband met de private relatie van een personeelslid met de instelling of met andere personen zijn geen bestuursdocument.

Een andere beperking is dat de informatie *afgewerkt* moet zijn.⁴³ Hier hangt veel af van de interpretatie. Zo zou je bijv. kunnen stellen dat een ‘visietekst’ in se nooit af is en

⁴¹ Zie de bijdrage van Frankie Schram aan deze probleemverkenning.

⁴² Zie ook de “Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van 29 juli 1991” (B.S. 12 september 1991).

⁴³ Zie de toelichting bij art. 11 in de Memorie van toelichting van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004: “Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota’s zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen. Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(-s) zelf van het document gekwalificeerd

daardoor geen bestuursdocument is. Maar als hij gebruikt wordt om een schoolproject uit te bouwen, moet hij wel als 'af' en dus als bestuursdocument beschouwd worden.

Een ander concreet voorbeeld zijn *zelfevaluatie-rapporten*. Wanneer deze documenten geen afgewerkte status hebben, vallen ze niet onder de openbaarheid. Wanneer echter een intern zelfevaluatie-rapport gebruikt wordt om daarmee verbeteringsprojecten op te zetten, worden ze wel als bestuursdocument beschouwd. In de toekomst zal interne kwaliteitszorg een uitdrukkelijke rol spelen in een vernieuwd doorlichtingsconcept. Wanneer zelfevaluatie verplicht zou worden, krijgen de rapporten volgens de huidige regelgeving wel een openbare status. Dan vallen ze onder de openbaarheidsverplichting via de 'onrechtstreekse toegang' (via de inspectie).⁴⁴

In de toekomst zal de inspectie ook meer investeren in de zogenaamde *voorstudie*.⁴⁵ De voorstudie zal het resultaat zijn van analyse van bestaande data die de overheid centraal bijhoudt en van informatie die de school zelf levert.⁴⁶ Wanneer deze voorstudie als een bestuursdocument beschouwd wordt, zal de juridische verplichting tot openbaarheid gelden. Vraag is of de decreetgever hiervoor een uitzonderingsgrond wil voorzien; niet zozeer op basis van juridische, maar wel van onderwijskundige argumenten (zie ook punt 2.2). De vraag is of een eventuele uitzondering de geest van de wet, het recht op informatie aan derden, zou schenden. Enerzijds hoeft openbaarheid niet want de elementen uit de voorstudie die relevante informatie over de school blijken, zullen toch toegankelijk zijn omdat ze opgenomen worden in het openbare inspectieverslag. Maar anderzijds stelt de openbaarheidswetgeving dat het de burger zélf is die bepaalt welke informatie in een bestuursdocument al dan niet relevant is voor hem of haar.

De regelgeving voorziet ook een uitzondering voor informatie van *persoonlijke aard*.⁴⁷ Wanneer gedrag van personen beschreven wordt of wanneer personen be-

als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden".

⁴⁴ Zie verder bij punt 2.2.3.

⁴⁵ Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning.

⁴⁶ Over het concept hierachter gaan we dieper in in 2.2.3.

⁴⁷ Art. 3 §6 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 omschrijft informatie van persoonlijke aard als: 'informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon'. Zie ook de uitzonderingsgrond zoals geformuleerd in art. 13 van dat decreet: "2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt". De Memorie van toelichting stelt hierover: 'De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van deze uitzonderingsbepaling bestaat er onmiskenbaar in om het door de Grondwet in artikel 22 en door het E.V.R.M. in artikel 8 aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privé-leven te beschermen t.a.v. de openbaarheid van bestuur. Een schending van de persoonlijke levenssfeer kan slechts in concreto beoordeeld worden en maakt het voorwerp uit van een uitvoerige rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens. Een definitie van het begrip geven is dan ook niet gewenst omdat dit zou kunnen leiden tot een ongewilde beperking. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat de wet, het decreet of de ordonnantie het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven moeten waarborgen. Hieruit kan afgeleid worden dat de bescherming van dit grondrecht niet langer uitsluitend tot de bevoegdheid van

oordeeld worden, dan kan de burger pas toegang krijgen tot de informatie wanneer hij een belang kan aantonen.⁴⁸ Dat wil zeggen dat je *juridisch geraakt* moet worden. Dat kan bijv. het geval zijn wanneer er voor een benoeming verschillende kandidaten zijn: in dat geval kan de ene kandidaat de beoordeling van een andere inkijken. Maar met de beperking dat inkijken enkel kan voor zover het vrijgeven van bepaalde informatie in deze documenten geen afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁴⁹

De wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer is immers een belangrijke bijkomende uitzonderingsgrond. Zowel bij 'gewone' bestuursdocumenten als bij informatie van persoonlijke aard moet de overheid nagaan of de openbaarheid niet in strijd is met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De wet op de privacy dient hier als leidraad.⁵⁰

De Vlaamse onderwijsinspectie heeft zelf een filter ingebouwd om problemen met de privacy te vermijden. In de voorlaatste fase van het doorlichtingsproces vraagt het inspectieteam aan de directeur om het verslag te screenen op herkenbaarheid van individuen. Het is trouwens inherent aan de opdracht van de inspectie dat ze geen individuen beoordeelt maar nagaat of de school als geheel de decretale verplichtingen (waaronder bereiken van de eindtermen) nakomt.⁵¹

We stelden al dat de wetgeving ook geldt voor de documenten die de pedagogische begeleiding in haar bezit heeft, voor zover deze begeleidingsdiensten als overheid worden beschouwd ('bestuursinstantie'). Dat kan gezien worden als een ernstige bedreiging voor het vertrouwensklimaat waarin een begeleiding plaatsvindt. Wellicht zal dat niet zo'n vaart lopen. De toegang tot heel wat documenten zal immers botsen op twee bepalingen: (a) de vereiste dat men voor informatie een belang van persoonlijke aard moet aantonen en (b) de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Wanneer een begeleidingsdienst rapporteert over individuen (bijv. een leraar) dan moet wie de informatie opvraagt een belang aantonen om het recht op informatie uit te oefenen. Hij of zij moet juridisch geraakt worden. Bovendien zal wie het vereiste belang heeft, geen recht van toegang hebben tot die informatie waarvan de

de federale overheid behoort. Deze uitzonderingsgrond behoort tot de Vlaamse bevoegdheid in zoverre het gaat om informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer die werd ingezameld binnen het kader van de Vlaamse bevoegdheid. Ook deze absolute uitzonderingsgrond heeft een relatief aspect: er is weliswaar geen afweging met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar telkens dient wel in concreto geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer".

48 Zie art 17 §2, 2° van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004.

49 Openbaarmaking is echter wel mogelijk indien de persoon voor wie de openbaarmaking van de informatie een inbreuk vormt op zijn persoonlijke levenssfeer, alsnog instemt met de openbaarmaking ervan.

50 Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

51 Tijdens het seminarie van de probleemverkenning kwam het voorbeeld ter sprake van de Nederlandse onderwijsinspectie die rapporteerde over observaties van lessen van leraren. Een verslag bevatte initieel een verwijzing naar het tijdstip waarop de observatie plaatsvond. Dat moest geschrapt worden omdat anders terug te vinden zou zijn wie geobserveerd werd.

openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van bijv. die leeraar. Wanneer de begeleidingsdienst evenwel een globaal verslag zou uitbrengen over het functioneren van de school als geheel, dan liggen de kaarten anders en kan het recht op toegang tot bestuursdocumenten wel gelden.

1.3.4 *De Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie: zijn er wapens tegen 'ranking' door derden?*

In Vlaanderen heeft de redactie van de publicerende krant zich aan scherpe deontologische richtlijnen gehouden die in overleg met de inspectie werden vastgelegd (zie hoger bij 1.2.4). In bepaalde buurlanden kent de pers zelf een cijferscore toe aan scholen op basis van publieke informatie. De denkgroep vindt de afwijzing van *ranking* een verworvenheid in de Vlaamse onderwijswereld. De vraag is dan hoe de onderwijswereld zich kan wapenen tegen dat soort misbruik.

In welke mate moeten (her)gebruikers van informatie zich houden aan beperkingen? Voor de juridische analyse van deze vraag verwijzen we naar de regelgeving over het hergebruik van overheidsinformatie die een omzetting is van een Europese richtlijn.⁵² De geest van deze richtlijn is dat de Unie het hergebruik van overheidsinformatie wil stimuleren om de concurrentiepositie van de Europese ondernemingen te versterken. De Europese Unie wil het voor de bedrijven eenvoudiger maken om informatie van de overheid te gebruiken voor commerciële toepassingen. De EU wil de lidstaten stimuleren om de informatie waarover ze beschikken beter in kaart te brengen.

De lidstaten moeten deze richtlijn omzetten in regelgeving. Het Vlaams Parlement keurde een ontwerp van decreet goed op 18 april 2007 dat op 27 april 2007 werd bekrachtigd door de Vlaamse regering en op 5 november 2007 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Er zijn veel raakvlakken met de bestaande regeling inzake de openbaarheid van bestuur (o.m. de gehanteerde definities, de procedures voor aanvraag van hergebruik en de beroepsprocedure). Het decreet is van toepassing op 'bestuursinstanties' zoals gedefinieerd in het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004. De bestuursinstanties kunnen echter zelf beslissen of ze hergebruik toestaan en voor welke documenten ze dit toestaan. Ze zijn er dus niet toe verplicht. Maar zodra ze het toestaan, geldt dit voor iedereen, al kunnen de voorwaarden voor de toestemming tot hergebruik wel verschillen van doelgroep tot doelgroep; voor zover dit met het non-discriminatiebeginsel is te verzoenen.

De uitvoering van de Europese richtlijn gebeurt in overeenstemming met de beginselen inzake de bescherming van persoonsgegevens.⁵³ Verder respecteert de regelgeving ook de intellectuele eigendomsrechten van 'derden'. Scholen zelf (en de docu-

52 Zie Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Geraadpleegd op 7 mei 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:NL:HTML>

53 Zie Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen i.v.m. de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Geraadpleegd op 23 juni 2008 op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:NL:HTML>

menten die ze in hun bezit hebben) vallen al helemaal niet onder deze regelgeving.⁵⁴

De regelgeving laat toe om beperkingen op te leggen aan actoren die 'iets nieuws' willen doen met overheidsinformatie. De bestuursinstantie aan wie het verzoek gericht is, kan het hergebruik van overheidsinformatie koppelen aan een licentie die aan de licentiehouders voorwaarden oplegt. Deze voorwaarden kunnen bijv. het correct gebruik van documenten, het gewaarborgd niet-wijzigen en het erkennen van de bron regelen.⁵⁵ Deze conditionering garandeert dat de integriteit van de tekst bewaard blijft.

Dat alles verhindert echter niet dat de aanvrager van de informatie documenten (bijv. doorlichtingsverslagen) uitpluist en zelf herleidt tot een ranking. Uiteindelijk kan men nooit volledig uitsluiten dat ranking plaatsvindt. Een andere vraag is of er geen juridische procedures kunnen worden ingesteld wanneer de voorwaarden voor het hergebruik niet werden gerespecteerd. Probleem hierbij blijft wel dat 'voorafgaande censuur' niet mogelijk is.

1.3.5 Van verplichting naar kans? Naar een actieve openbaarheid van bestuur?

Hoe het onderwijsveld omgaat met de regelgeving inzake openbaarheid is geen strikt juridische discussie. In zijn bijdrage betoogt Frankie Schram dat naarmate men een belangrijke maatschappelijke rol vervult, men hieraan vanzelfsprekend ook een morele verantwoordingsplicht koppelt. Net waar men optimaal toegang tot informatie en documenten garandeert, bevestigt men zijn plaats in het maatschappelijk leven: "*Scholen zijn geen eilanden*".

De regelgeving over openbaarheid moeten we niet zozeer bekijken door de bril van de juridisering. Sommigen vrezen dat onderwijsinstellingen zich vooraf zullen indekken uit vrees aansprakelijk gesteld te worden voor bepaalde beslissingen. Openbaarheid is echter niet gelijk aan *aansprakelijkheid*. Wanneer iemand vraagt hoe onderwijsinstellingen (en hun personeel) functioneren, is dat niet noodzakelijk een juridische vraag maar een legitieme vraag van een lid van de samenleving. Dat veronderstelt dat verantwoordingsplicht gekoppeld wordt aan de maatschappelijk belangrijke rol die scholen vervullen. Zo bekeken is de regelgeving over openbaarheid van bestuur niet enkel een verplichting maar ook een kans.

⁵⁴ Zie art. 1 van de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie: "Deze richtlijn is niet van toepassing op (...) e) documenten in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstituten, zoals scholen, universiteiten, archieven, bibliotheken en onderzoeksinstituten met inbegrip van, waar toepasselijk, organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten; (...)"

⁵⁵ Zie art. 8 van de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie: "[Licenties] 1. Openbare lichamen kunnen toestemming geven voor het onvoorwaardelijk hergebruik van documenten of kunnen voorwaarden opleggen, indien nodig door middel van een licentie, waarin relevante kwesties geregeld worden. Deze voorwaarden mogen de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos beperken noch gebruikt worden om de mededinging aan banden te leggen".

Dit brengt ons bij de vraag naar een actief openbaarheidsbeleid. De overheid zelf heeft deze stap onlangs gezet door de doorlichtingsverslagen online te plaatsen.⁵⁶

Scholen zouden zelf ook een beleid rond actieve openbaarheid kunnen voeren. Dat vereist openheid, de mentaliteit die aan openbaarheid ten grondslag ligt. Scholen moeten de ruimte en tijd krijgen om het vertrouwen te laten groeien dat nodig is om open en actief stem te geven aan die openbaarheid. Tijdens dat groeiproces zullen scholen ontdekken dat ze hun maatschappelijke rol des te sterker invullen wanneer ze hun verantwoordingsplicht ook via de wet op de openbaarheid van bestuur opnemen. Wie open communiceert, neemt de leiding in de communicatie met de samenleving. Op dat moment ondergaat men openbaarheid niet langer maar geeft men het zelf vorm en begeleidt men het actief.

Een beleid van actieve openbaarheid houdt echter een bijkomende niet-juridische opdracht in: duiding van informatie. Het juridische referentiekader bevat verwijzingen naar de kwaliteit van de informatie. Artikel 28, §1 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur bevat de volgende kwaliteitscriteria van de voorlichting: *systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze*.

Ze worden als volgt toegelicht in de Memorie van toelichting:

- *systematisch*: de voorlichting gebeurt consequent en planmatig, niet ad hoc;
- *correct*: het bestuur levert alle mogelijke inspanningen om enkel juiste informatie te verspreiden, en zet eventueel foutieve informatie onmiddellijk recht;
- *evenwichtig*: elke eenzijdigheid wordt vermeden, en de benadering doet recht aan de hoofdlijnen van elk vraagstuk, zonder bepaalde onderdelen ervan te overbelichten;
- *tijdig*: op het ogenblik dat de informatie nodig of nuttig is voor de ontvanger;
- *op verstaanbare wijze*: aangepast aan de voorkennis van de doelgroep. Een aspect van het beleid, de regelgeving, of de dienstverlening kan de gehele bevolking aangaan of (een) beperkte doelgroep(en), of beide. Er wordt telkens gericht gecommuniceerd met wie de boodschap aanbelangt.

⁵⁶ Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning.

⁵⁷ Q*Primair organiseerde in samenwerking met consultancybureau Cap Gemini en de inspectie een pilootproject voor besturen die op zoek zijn naar manieren om meervoudige publieke verantwoording vorm te geven. Het project liep van april 2006 tot half 2007. Zie www.schoolaanzet.nl onder 'kwaliteitszorg' bij MPV. Zie ook de bijdrage van Frans De Vijlder aan deze probleemverkenning.

Leren uit een praktijkvoorbeeld

Q* primair: pilootprojecten 'meervoudig publieke verantwoording (MPV) en geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs'⁵⁷

Het project *Q* primair* vertrekt van de overtuiging dat een groeiend aantal schoolbesturen in het primair onderwijs (basisonderwijs) serieus werk maken van kwaliteitszorg. De projectomschrijving vertaalt de intentie van de scholen om kwaliteit te leveren onder meer naar "*tegemoet komen aan wensen en verwachtingen vanuit de omgeving*". In één beweging voegt men daar het publiek maken van kwaliteitsgerelateerde informatie aan toe, zowel in verticale zin (tegenover de inspectie en de lokale overheid) als horizontaal (tegenover ouders, de buurt, jeugdzorg, de politie, het voortgezet onderwijs, welzijnsinstellingen ...). Publiek verantwoording afleggen, beschouwt men als een wezenlijk onderdeel van 'goed bestuur'. Verantwoording afleggen doe je volgens de projectdoelstellingen in eerste instantie aan de stakeholders en niet aan de Onderwijsinspectie. De stakeholders zijn alle partners bij de opvoeding van het kind.

In het project Q*Primair hebben tien onderwijsorganisaties (regionaal, op bovenschools niveau) de handen ineen geslagen om de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitszorg in het primair onderwijs een krachtige impuls te geven via een pilootproject. Het uitgangspunt was de zorg voor een goede balans tussen interne kwaliteitszorg door de scholen en het externe toezicht door de inspectie. Maar daarnaast was er ook een balans nodig tussen het verticale toezicht (overheden, inspectie) en het horizontaal toezicht (andere belanghebbenden in de omgeving van de school).

In de *projectmotivatie* plaatst men de idee van 'meervoudig publieke verantwoording' tegenover een 'afrekencultuur'. Meervoudig publieke verantwoording sluit aan bij lokale doelen, respecteert variëteit, brengt ook proceskwaliteit in rekening, is gericht op leren en bestuurlijk handelen en betreft de omgeving. Een afrekencultuur daarentegen sluit aan bij centrale doelen, werkt uniformerend, heeft alleen oog voor het resultaat, is gericht op belonen en sancties en sluit de omgeving uit.

De ontwikkelingen in de samenleving en nieuwe visies op goed bestuur stellen, volgens de initiatiefnemers, het basisonderwijs (zowel het 'georganiseerde veld' als de individuele scholen en schoolbesturen) voor de noodzaak om zelf een proactieve rol op te nemen in hun bestuurlijke en inhoudelijke ontwikkeling. Een context van 'deregulering en autonomieverruiming' leidt tot een algemene tendens "*naar sturing op strategische hoofdlijnen en monitoring van prestatieafspraken in de plaats van fijnmazige, regeldichte sturing op het uitvoeringsproces*". In het Nederlands primair onderwijs stelt men vast dat scholen erg van elkaar verschillen op zowel de snelheid als diepgang waarmee ze dat proces doorlopen.

In de *projectomschrijving* ziet men de ontwikkeling van de eigen informatievoorziening en de planning & control-cyclus van de scholen (en hun besturen) als een randvoorwaarde van zelfstandigheid (beleidsvoerend vermogen) en verantwoording. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille. Net op het vlak van informatievoorziening en planning & control zijn scholen nog erg zoekende en leeft er een sterke behoefte aan verdere professionalisering. De Nederlandse basisscholen hebben nog geen diepgewortelde traditie waarin “[...] *zelfevaluatie en kwaliteitszorg, het bestuur en de bedrijfsvoering op de verschillende domeinen (primaire en secundaire processen) en (meervoudig publieke) verantwoording één organisch geheel vormen*”.

De resultaten van het project

De “opbrengsten” van het project werden gedeeld tijdens de Informatiemarkt MPV in het Triavium in Nijmegen op 26 september 2007⁵⁸.

De belangrijkste bevindingen van deze pilootstudie zijn de volgende:

- De drempel om met MPV aan de slag te gaan, is hoog.
- MPV is een moeilijk grijpbaar concept.
- Het nut en de noodzaak van MPV worden niet als vanzelfsprekend ervaren.
- Algemene principes over MPV hebben een schooleigen invulling nodig; proces en werkwijze zijn niet ‘kopieerbaar’.
- Het pilootproject was een welkome impuls van buitenaf (o.m. aanbrengen van samenhang in versnipperde werkwijze).
- Er is een tekort aan methodische stevigheid.
- Er is te weinig vermogen om eigen analyses te maken.
- Scholen zijn nog bezig met het aanpassen van hun bestuursvorm (verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en dat vormt een obstakel om horizontale verantwoording vorm te geven.
- Er is een andere vorm van professionaliteit nodig bij directie en team; het is noodzakelijk om te investeren in deze basiscompetenties.
- Het op orde hebben van een systeem van interne kwaliteitszorg is een belangrijke voorwaarde voor MPV.
- Er is voldoende zorg nodig voor het intern draagvlak.
- Er is nood aan verdieping van relaties met externe stakeholders.

Men identificeert de volgende succesfactoren van MPV in onderwijs:

- Er is een intern draagvlak nodig en betrokkenheid van allen.
- Scholen moeten samen met de inspectie of andere externen de knop omzetten.
- Ambities aanpassen aan organisatiecompetenties en geleidelijk de lat hoger leggen.
- Duidelijkheid scheppen over interne verhoudingen en verantwoordelijkheden.

Mogelijke valkuilen zijn:

- Een gebrek aan visie, MPV als ‘kunstje’.
- Onvoldoende verbinding tussen elementen weten te leggen.
- Activiteiten teveel top-down.
- Een cultuur van tevredenheid (= een cultuur van middelmatigheid).

Kritische kanttekeningen bij het project

Bij de voorstelling van de resultaten van het project werden een aantal kritische kanttekeningen geplaatst.⁵⁹ Voorbij de eerste impressies (“al met al een mooi project, de deelnemers geven aan er veel van opgestoken te hebben, tevreden te zijn, de opgedane ervaring is aanleiding en basis om tal van aanbevelingen te doen ...”), zijn heel wat vragen te stellen over horizontale verantwoording: *“waarom dan toch opeens die horizontale verantwoording? Wiens ‘ding’ is het en waarom en waartoe dan eigenlijk? Wie kom ik toch allemaal tegen als ‘partijen’ en lopen die elkaar niet hinderlijk voor de voeten? Is meervoudige publieke verantwoording een zaak van velen of maar liever niet, omdat als velen verantwoordelijk zijn in feite niemand dat is?”*

Om daarover na te denken plaatst de auteur horizontale verantwoording binnen het bredere gebied van governance: *“Governance gaat altijd over relatiepatronen – tussen partijen, tussen organen, tussen ‘functies’ binnen het bestuur en management van onderwijs”*. In het spreken over governance moeten we drie lagen goed onderscheiden. Ze hebben raakvlakken maar ook elk een eigen dynamiek en een eigen vorm van succes (van ‘ertoe doen’): er zijn de publieke, de private en de professionals governance.

De *publieke governance* heeft betrekking op het relatiepatroon tussen overheid en samenleving, tussen ministerie en onderwijsveld. Publieke governance is een zaak van maatschappelijke en publieke ordening, van inrichting van de samenleving. De *private governance* heeft betrekking op de relatiepatronen binnen maatschappelijke organisaties zoals onderwijsaanbieders: scholen en hun besturen die optreden als aanbieder van onderwijs met welomschreven doelgroepen. En er is de *professionals governance*: de relatiepatronen binnen de beroepsgroep onderwijs, met name onderwijsgevend, die alles te maken hebben met de kwaliteit van het beroep en daar de nodige voorzieningen voor treffen.

Op het vlak van *publieke governance* verwijst de auteur naar het beleid inzake deregulering en autonomievergroting als alternatief voor een sterk regulerende overheid: *“Zelf terugtreden en toedelen van eigen verantwoordelijkheid aan*

⁵⁸ Zie de informatie geraadpleegd op 26 juni 2008 op <http://www.qprimair.nl/ventura> en <http://schoolaanzet.nl/kwaliteitszorg/mpv/infomarkt>.

⁵⁹ Zie Harry Klifman (2007), *Controversiële reflecties bij het eindrapport van het pilootproject ‘Meervoudig publieke verantwoording’*. Geraadpleegd op 26 juni 2008 op <http://schoolaanzet.nl/kwaliteitszorg/mpv/infomarkt>

scholen, hun schoolleiders en hun besturen, – dat is sindsdien het adagium”. Hieruit volgt consequent het scherpe besluit: “Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de overheid zich dan ook niet bemoeit met horizontale verantwoording – de verantwoording van de school aan de directe maatschappelijke omgeving. Terugtrekken is terugtrekken en is dus niet: toetreden op een nieuw domein. De overheid heeft daar m.i. niets, maar dan ook niets te zoeken”.

Ook de inspectie heeft geen boodschap aan de manier waarop scholen hun horizontale verantwoordelijkheid daadwerkelijk realiseren: *“De taak van de inspectie is toe te zien op de naleving van wetgeving en toe te zien op de correcte besteding van publieke middelen. Een derde taak van de inspectie is de deugdelijkheid van het onderwijs te bewaken en in kaart te brengen, hetgeen door themaonderzoeken sinds jaar en dag usance is. Ook de inspectie heeft geen boodschap aan een governancethema als horizontale verantwoording, aan geen enkel governancethema zelfs – de inspectie is er voor de controle of aan kinderen en jongeren gebeurt wat in wetgeving is afgesproken. Niet meer, ook niet minder, en daardoor meer dan voldoende”.*

Horizontale verantwoording is volgens de auteur een kwestie van ‘private governance’. De kern van horizontale verantwoording zit in de verantwoording van de onderwijsaanbieder als maatschappelijke organisatie in en aan een maatschappelijke omgeving. Er is maar één ‘eigenaar’ van horizontale verantwoording: de aanbieder van onderwijs, de organisatie als geheel. Volgens de auteur zijn het op de eerste plaats de schoolbesturen die voor de uitdaging staan om te laten zien waarom ze ‘ertoe doen’ en niet de directies en de schoolteams. Horizontale verantwoording is een taak en zaak van het eindverantwoordelijk management resp. bestuur. Het is daarom en derhalve niet de taak van de individuele school en al helemaal niet de taak van onderwijsgevers: *“Bespaar ze a.u.b. dat ook die daar wat mee moeten.”*⁶⁰

Directie en leerkrachten moeten voluit kunnen gaan voor de *professionals governance*. Ze moeten middelen en ruimte krijgen om binnen het kader van de eigen professionaliteit zelfstandig hun onderwijsopdracht uit te oefenen en onderwijskundige doelen na te streven.

De auteur vat samen:

- Meervoudige publieke verantwoording is iets van onderwijsaanbieders, op dát niveau in de organisatie en verder gaat daar niemand over.
- Meervoudige publieke verantwoording doe je als onderwijsorganisatie (desgewenst!) op je eigen manier, zonder instructie of verkapte controle van welk overheidsorgaan dan ook.
- Het wordt tijd voor echt zelfstandig onderwijs!

⁶⁰ Hier wordt verondersteld: ‘bovenschoolse’ managementstructuur waar individuele scholen deel van uitmaken.

2 De vraag naar publieke informatie over scholen als uitdaging voor onderwijsbeleid en onderwijspraktijk

De discussie over publieke informatie over scholen hebben we tot nu toe verbonden met breed-maatschappelijke referentiekaders (sociologisch, bestuurlijk). In het eerste onderdeel beschreven we ook hoe een aantal algemene sociologische en bestuurskundige principes juridisch vertaald zijn in de regelgeving over openbaarheid van bestuur. Het gaat om trends die voor een groot deel ontsnappen aan onderwijs zelf. Dat betekent echter niet dat het onderwijsveld gedoemd is op deze golven mee te drijven. Het onderwijsveld (overheid, scholen, intermediaire en ondersteunende diensten) is zelf aan zet én beschikt over instrumenten om terzake een actief beleid te voeren. We onderscheiden in dit tweede hoofdstuk onderwijskundige invalshoeken om de vraag naar publieke informatie over scholen te beantwoorden:

- schoolkeuze van ouders en leerlingen (2.1);
- kwaliteitszorg in onderwijs (2.2);
- beleidsvoerend vermogen van scholen (2.3).

2.1 De vraag naar publieke informatie over scholen vanuit het perspectief van de geïnformeerde schoolkeuze⁶¹

Publieke informatie over scholen wordt geacht een belangrijke rol te spelen in school- en studiekeuzeprocessen. Hoe kijken ouders en leerlingen hier tegenaan? In welke mate kan ‘onafhankelijke’ en ‘neutrale’ informatie schoolkeuzeprocessen beter onderbouwen? Zijn schoolkiezers ook vragende partij voor vergelijkbare informatie? En kunnen ze iets doen met de doorlichtingsverslagen?

2.1.1 *Waarover willen ouders en leerlingen informatie?*

Dát ouders en leerlingen vragende partij zijn voor neutrale informatie over scholen in functie van de schoolkeuze, blijkt indirect uit onderzoek (Creten e.a., 2000). Ervaringen uit de CLB-sector bevestigen dat. De inspectie stelde de laatste jaren vast dat het aantal doorlichtingsverslagen dat ouders aanvragen in verband met de schoolkeuze stijgt. Er is echter weinig geweten over welke informatie ouders en leerlingen precies nodig hebben. Omdat er op het moment van de probleemverkenning geen recente onderzoeksgegevens beschikbaar waren, heeft de Vlor een beperkt aantal focusgroepen georganiseerd met ouders en leerlingen. Ondanks de methodologische beperkingen van deze gegevensverzameling zijn er toch een paar opvallende tendensen.⁶²

⁶¹ Voor de problematiek van informatie i.f.v. schoolkeuze, zie ook de probleemverkenning van de Vlor over de overgang van basis- naar secundair onderwijs (Vlor, 2008). Voor een overzicht van wat decretaal voorgeschreven wordt op het vlak van informeren van ouders/leerlingen, zie kadertekst p. 163 (33).

⁶² In een weliswaar beperkt kwalitatief onderzoek in Nederland komt men tot gelijkaardige bevindingen. Zie Van Bostelen, e.a., 2006.

De paradox van de geïnformeerde schoolkeuze

Als we over publieke informatie nadenken vanuit het perspectief van schoolkeuze staan we voor een uiterst moeilijke vraag. Schoolkeuze gaat uiteindelijk over *matching*: ‘Welke school past bij mijn kind?’ Het draait om de afstemming tussen wat de school kan bieden en de leerbehoefte/zorgvraag/capaciteit van het individuele kind. Ouders en school kunnen deze afstemming alleen bereiken door in dialoog te treden met elkaar. In elk individueel geval zullen andere factoren beslissend zijn. Een aantal elementen zijn eenvoudigweg niet vooraf in te schatten. Geen enkele ouder kan perfect voorspellen op welke wijze een kind zijn talenten zal ontwikkelen, welke mogelijkheden het heeft en op welke problemen het zal botsen. Kortom: een schoolkeuze zal nooit uitsluitend op objectief beschrijfbare gronden tot stand komen. Tal van andere elementen spelen een rol.

Kan publieke informatie dan wel een rol spelen in de schoolkeuze? Een belangrijke les uit de focusgroepen met ouders en leerlingen is de zogenaamde *paradox van de geïnformeerde schoolkeuze*. Wat het sterkste doorweegt in de schoolkeuze is volgens ouders en leerlingen net bijzonder moeilijk te objectiveren: schoolcultuur, leefklimaat op school, pedagogisch project, de ‘ziel’ of de ‘spirit’ ... Toch hebben ouders en leerlingen een aantal informatieverwachtingen terzake. Ze vinden dat scholen hierover niet duidelijk genoeg zijn en klagen erover dat sommige scholen aan *window-dressing* doen.

Deze paradox verruimt én relativeert heel sterk de betekenis van ‘publieke’ informatie. Ouders en leerlingen vinden immers dat face-to-face gesprekken, intermenselijke contacten, opendeurdagen, bijwonen van openklasdagen, ... belangrijke bronnen zijn om hoogte te krijgen van waar een school voor staat. Het begrip ‘publiek’ krijgt zo een bijzondere betekenis. Ouders verwachten van scholen een vorm van openheid, een klimaat waarin ze bereid zijn hun project actief toe te lichten en waarin dialoog mogelijk is tussen de school en de toekomstige leerling en zijn ouders.

Andere behoeften dan gedacht?

De kwalitatieve peiling in de focusgroepen leert dat onderwijsgebruikers op dit ogenblik spontaan weinig of geen informatie vragen stellen over leerresultaten en prestaties. Ouders en leerlingen relativeren sterk de behoefte aan dergelijke outputgegevens. Ook over de onderwijsaanpak leven weinig vragen.

Dat betekent dat er geen perfecte overeenstemming is tussen wat de overheid via de inspectie over scholen te weten wil komen en wat de ouders over scholen willen weten.⁶³ De inspectie focust in haar doorlichting op de leerplanrealisatie en gaat na of scholen het decretaal opgelegde minimum inzake eindtermen realiseren. In de beleidsnota en beleidsbrieven van de Vlaamse onderwijsminister zien we op het vlak van verantwoording door scholen een duidelijke accentverschuiving in de rich-

⁶³ Dat vinden we ook terug in Nederlands onderzoek. Zie de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning (‘Conflict tussen informatiebehoefte en -aanbod’).

ting van outputgegevens (leerprestaties van leerlingen). Dat ouders net op dat punt weinig uitgesproken informatieverwachtingen vertolken, kan te maken hebben met een vorm van respect van de ouders voor de professionele autonomie van de leraren.

Het is duidelijk dat er verschillende informatieagenda's leven van waaruit behoeften en verwachtingen op het gebied van informatie geformuleerd worden. De verkenning van de behoeften van ouders en leerlingen in de focusgroepen stemt kritisch tegenover een discours dat er van uitgaat dat ouders (onderwijsgebruikers) duidelijk vragen naar de publicatie van prestatiegegevens van scholen. Ouders en leerlingen stellen ook zeer grote vraagtekens bij het principe van ranking.

Dat betekent niet dat het voor scholen zelf niet zinvol zou zijn om de leerprestaties van hun leerlingen te vergelijken met relevante referentiegroepen. We komen daar in 2.2.4 (informatierijke omgeving) op terug.

Wel duidelijke verwachtingen over zorg

Anderzijds zijn er nog veel niet-ingeloste informatiebehoeften en -verwachtingen, vooral over het zorgbeleid en de leerlingenbegeleiding. Voor een aantal van die vragen kan een autonoom communicatiebeleid van scholen (of scholengemeenschappen) een kader bieden (zie ook verder bij punt 2.3).

Er is in elk geval nog een flink stuk winst te boeken in het informeren van ouders en leerlingen als toekomstige onderwijsgebruikers over het zorgbeleid van scholen. Voor de scholen zelf is het erg belangrijk om over de communicatie over zorg goede afspraken te maken met omringende scholen of scholen uit dezelfde scholengroep of -gemeenschap. Een school die zich profileert op 'zorg' riskeert immers bovengemiddeld veel zorgleerlingen aan te trekken wat de zorgwerking kan hypothekeren.

Ook nog vragen over het kostenplaatje

Over onderwijsfinanciering en de kostprijs van het onderwijs wensen de gezinnen ook informatie. In verband met de schoolkosten biedt de regelgeving inzake de bijdrageregeling, de kosteloosheid en de maximumfactuur in het basisonderwijs (decreet kostenbeheersing) een referentiekader voor het informeren van de ouders.⁶⁴

64 Het 'decreet kostenbeheersing' (Decreet van 6 juli 2007 tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad) bepaalt dat het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen in het basisonderwijs absoluut kosteloos moet gebeuren. Het decreet biedt meer duidelijkheid voor scholen en ouders d.m.v. een lijst, vastgelegd door het Vlaams Parlement, van wat een basisschool gratis ter beschikking moet stellen van de leerlingen. Voor kosten die gepaard gaan met activiteiten of verplichte materialen die niet noodzakelijk zijn voor de eindtermen en ontwikkelingsdoelen en waarvan de ouders het te besteden bedrag niet zelf kunnen bepalen, komt er op termijn een scherpe maximumfactuur. Momenteel bepalen scholen nog zelf hoeveel ze voor deze verlevendiging doorrekenen aan de ouders. De richtbedragen moeten wel besproken worden in de schoolraad en moeten opgenomen worden in de bijdrageregeling die aan alle ouders bezorgd moet worden. Ook voor meerdaagse uitstappen komt er een maximumfactuur. Voor kosten die de school aan ouders kan doorrekenen en die buiten het principe van de kosteloosheid of de maximumfacturen vallen, geldt de bijdrageregeling. Reeds in

Voor het secundair onderwijs geldt de verplichting om de ouders via de bijdrage-regeling te informeren over de studiekosten. Deze regelgeving biedt zowel ouders als scholen de nodige handvatten om aan informatieplichten en -behoefte te komen.

De vraag naar ‘vergelijkende’ en ‘neutrale’ informatie

Ouders en leerlingen die voor een schoolkeuze staan, signaleren wel een duidelijke behoefte aan ‘vergelijkbare’ informatie. Het gaat hier niet om informatie die scholen op eenzelfde ‘meetlat’ (bijv. leerlingenprestaties) plaatst, maar veeleer om kwalitatief beschrijvende informatie opgebouwd rond centrale indicatoren. Dat koppelen de ouders en leerlingen aan de vraag om een totaalbeeld te krijgen van het scholenaanbod in de regio. Ze beklemtonen sterk dat dat beeld alle onderwijsvormen en -studierichtingen *over alle netten heen* moet omvatten. De ouders in de focusgroepen ervaren op dat punt een groot gebrek.

Verschillende partners kunnen hier een rol spelen. Van de overheid verwachten de deelnemers niet alleen dat ze transparant communiceert over de structuur, het aanbod en de financiering van het Vlaamse onderwijslandschap. Ze vinden ook dat de overheid een informatieplatform kan aanbieden waarin onderwijsgebruikers informatie over scholen kunnen vergelijken. Ze schuiven twee pistes naar voren:

- een regionale *scholeninformatiebeurs* waar scholen zichzelf kunnen voorstellen, gekoppeld aan de publicatie van een schoolgids (netoverschrijdend, alle onderwijsvormen);
- een uniforme databank, centraal beheerd, met vergelijkbare informatie over scholen, waar de scholen zelf ook input voor kunnen leveren.

De site van het departement Onderwijs bevat al een databank met het scholenaanbod. Deze site beperkt de informatie over de school nu tot adres- en contactgegevens en het studieaanbod, maar zou volgens de bevraagde ouders een goed vehikel kunnen zijn om meer ‘vergelijkbare’ informatie ter beschikking te stellen. Daarvoor zou de achterliggende databank uitgebreid moeten worden met andere soorten informatie. De deelnemers aan de focusgroepen zien de scholen zelf als de eerste leverancier van die informatie. Steeds meer scholen maken werk van een eigen website. Indien in de databank van het departement (met het volledige scholenaanbod) links naar deze schoolwebsites opgenomen worden, kan deze databank zo gaan functioneren. Maar of deze werkwijze toekomstige onderwijsgebruikers toelaat om te vergelijken tussen scholen is onzeker. De opbouw en invulling van websites van scholen verschillen aanzienlijk. De overheid zelf beschikt uiteraard ook over bepaalde gegevens die relevant zouden kunnen zijn bij de schoolkeuze.

2001 is het principe van de bijdragelijst ingevoerd, opdat ouders bij het begin van het schooljaar een zicht zouden hebben op de kosten die de school kan doorrekenen. Deze bijdrageregeling moet besproken worden in de schoolraad, wat scholen verplicht om over deze kosten in debat te gaan met o.a. de ouders. Deze bijdrageregeling moet bij het begin van het schooljaar meegedeeld worden aan de ouders.

Een bijzonder aandachtspunt vormt het publiek maken van de leerlingenkenmerken van scholen. Ouders kunnen bijv. geïnteresseerd zijn in het percentage doelgroep leerlingen met de bedoeling die scholen te vermijden die een 'hoog' percentage doelgroep leerlingen tellen. De effecten op de schoolsamenstelling liggen voor de hand: de concentratie van doelgroep leerlingen neemt toe. Het is belangrijk om over dergelijke maatschappelijke effecten na te denken zonder de illusie te koesteren dat het onderwijsveld de macht heeft hiervoor corrigerend op te treden. Alle betrokken actoren, overheid, scholen en onderwijsgebruikers, zouden baat kunnen hebben bij diepgaand onderzoek naar het publiek maken van dergelijke objectiveerbare gegevens: motieven, effecten, randvoorwaarden ...

Dat de overheid over de informatie beschikt hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat de overheid ook de verspreider moet zijn van informatie over individuele scholen. Het is ook denkbaar dat de overheid deze informatie terugkoppelt naar de scholen zelf, die dan in overleg met de gebruikers (organisaties van ouders, leerlingen, studenten) beslissen hoe ze die informatie gebruiken.

We herhalen dat volgens de deelnemers een uniforme scholendatabank nooit de ambitie moet krijgen om de 'ziel' van de school weer te geven. Maar ze zijn er anderzijds wel van overtuigd dat hun schoolkeuze beter onderbouwd zou zijn met een databank waarin alle scholen 'dezelfde' informatie of informatie op eenzelfde manier aanleveren en waarmee ouders gemakkelijker kunnen vergelijken.

Van de scholen zelf verwachten de deelnemers aan de focusgroepen dat ze de informatie over het pedagogisch project, het schoolreglement, de school- en studiekosten en de wijze waarop zorg en leerlingenbegeleiding georganiseerd zijn, permanent en op een toegankelijke manier ter beschikking stellen en niet alleen op het moment van schoolkeuze.

Vooronderzoek naar de haalbaarheid van een Ouderportaal in Nederland

In een beperkt kwalitatief onderzoek naar informatiebehoeften van ouders in Nederland werd een analyse gemaakt van de mate waarin de overheid op basis van centrale databanken via een internet-portaalsite informatie ter beschikking kan stellen die ouders relevant vinden. De Nederlandse overheid heeft onder meer voor de volgende indicatoren gegevens in databanken beschikbaar: levensbeschouwing (inrichtende macht), ligging, scores op de CITO-toetsen, aantal zittenblijvers, ongekwalificeerde uitstroom (voor het secundair onderwijs), slaagpercentages (voor SO), examencijfers (SO), individuele leermogelijkheden, aantal leerlingen per groep/klas, leeftijd van het personeel, leerkracht-leerlingratio, anciënniteit van leerkrachten, verloop van personeel, ziekteverzuim, beleid van de school i.v.m. vervangingen, samenstelling leerlingenpopulatie (op basis van gewichtenregeling), een aantal elementen van financieel beleid.

Het onderzoek toont aan dat de informatie die ouders belangrijk vinden en de gegevens waarover de overheid beschikt, niet altijd volledig overeenstemmen.

Niet alleen de taal verschildt geregeld, de ouders maken een concrete informatiebehoefte over de inhoud en invulling van beleid en visie kenbaar, waarover de centrale overheid en inspectie niet beschikken.

Wanneer men ouders wijst op de mogelijkheden van deze bronnen dan vinden zij dergelijke objectieve informatie en benchmark-informatie wel interessant. Vooral als de informatie betrekking heeft op kenmerken die ouders belangrijk vinden: zaken die te maken hebben met wat er concreet in de school gebeurt, wat het kind direct raakt (bijv. kengetallen inzake groepsgrootte, lesuitval, regeling vervanging ...).

Hoewel de ouders uitdrukkelijk aangeven dat meer subjectieve elementen als sfeer, ontvangst, bejegening door directie en leerkrachten of hoe leerlingen met elkaar omgaan doorslaggevend zijn voor de schoolkeuze, wensen ze voor een aantal schoolkenmerken toch meer kwantificeerbare/objectiveerbare informatie: rendement, doorstroom, ziekteverzuim, deskundigheid/niveau van de leerkrachten, de gebruikte onderwijsmethoden (zijn die up-to-date), leerlingenbegeleiding (zorgcoördinator al dan niet aanwezig, remedial teaching) en hygiëne.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de informatie van de overheid kan voorzien in een behoefte die ouders hebben en waarover zij op dit moment nauwelijks toegankelijke of vergelijkende informatie vinden. Deze informatie zou ouders het volgende moeten opleveren:

1. de informatie ondersteunt de informatie vanuit de school of vult ze aan;
2. de informatie maakt vergelijking mogelijk tussen scholen;
3. de informatie ondersteunt de meer subjectieve informatie of vult ze aan;
4. de informatie kan een impuls geven aan de informatievoorziening en openheid door de school.

In verband met een internetportaal voor ouders geven de onderzoekers de volgende aanbevelingen mee:

- A. In de eerste plaats blijkt uit het onderzoek dat het niet eenvoudig is om de informatie voor ouders herkenbaar te presenteren, in die zin dat ouders vaak andere termen en begrippen gebruiken dan het ministerie of de inspectie. De informatie en gegevens moeten vertaald worden naar de belevingswereld van ouders.
- B. In de tweede plaats zijn veel ouders zich op dit moment niet bewust van de informatie waarover de overheid beschikt, wat ook betekent dat ouders daar niet naar informatie zoeken. Het is niet waarschijnlijk dat het overgrote deel van de ouders de informatie in een nieuwe vorm vanzelf zal vinden. De positionering van een eventuele website of portaal en de communicatie en pr daaromheen zijn dan ook van belang voor het bereik onder ouders. Daarbij is de verwachting dat een ouderportaal latente interesse zal aanwakkeren. Ook zal de beschikbaarheid van een ouderportaal het huidige keuzeprocess van ouders beïnvloeden. Omdat ouders ontwikkelen in hun behoeften, zal ook het portaal zich moeten blijven ontwikkelen.

C. Een derde aspect is het referentiekader van ouders. Volgens ouders zou een toegevoegde waarde van het portaal kunnen zijn, dat zij op objectievere wijze scholen met elkaar kunnen vergelijken. Daarbij is een vergelijking interessant op het niveau van de buurt, gemeente of regio. Ouders willen scholen vergelijken die op fietsafstand van huis liggen of willen weten of hun school het beter doet dan de andere scholen in de omgeving (een bevestiging van de keuze die zij eerder hebben gemaakt). De toegevoegde waarde van een portaal is groter als ouders lokaal scholen kunnen vergelijken en niet alleen met een landelijk gemiddelde.

Samengevat:

Mogelijke 'benefits' van een ouderportaal:

Een portaal heeft de volgende voordelen:

- vult informatie van scholen aan;
- maakt vergelijkingen tussen scholen mogelijk;
- ondersteunt de meer subjectieve informatie;
- kan de informatievoorziening en openheid door scholen een impuls geven.

Een portaal past in de tijdsgeest.

Een portaal past bij een strategie van transparantie en verantwoording.

Belangrijke 'concerns' voor een ouderportaal:

Kunnen de ouders de informatie lokaliseren en maken zij er gebruik van? Herkennen ouders de informatie en kunnen zij die gebruiken?

Bij verdere ontwikkeling van een ouderportaal is het om meerdere redenen van groot belang dat de overheid, zowel ministerie als inspectie, zowel bestuurlijk als inhoudelijk, dat niet zelfstandig doet, maar in samenwerking met betrokkenen (ouders en scholen) in het veld. Uit het oogpunt van governance en verantwoording valt te overwegen om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een dergelijk portaal juist zoveel mogelijk bij de veldpartijen te leggen, bijvoorbeeld naar analogie van de studiekeuze-informatie in het hoger onderwijs.

Wat zegt de onderwijsregelgeving over het informeren van ouders en leerlingen?

*Het decreet **basisonderwijs** bepaalt dat scholen aan ouders bij de inschrijving van hun kind een aantal inlichtingen moeten bezorgen:*

- de juridische aard en de samenstelling van het schoolbestuur;
- het pedagogisch project van de school (de uitgangspunten van de school, wat wil ze met de kinderen bereiken);
- de organisatie van de schooluren;
- de organisatie van de oudercontacten;
- de voor- en naschoolse opvang en het leerlingenvervoer, indien dat georganiseerd wordt;

- het centrum voor leerlingenbegeleiding verbonden aan de school;
- de samenstelling van de scholengemeenschap, indien de school daartoe behoort;
- de samenstelling van de schoolraad.

De school kan deze informatie in een afzonderlijk document meedelen of kan ze opnemen in het **schoolreglement**. *Het schoolreglement regelt de wederzijdse rechten en plichten van ouders en leerlingen enerzijds en het schoolbestuur anderzijds. Het ontwerp en ook elke wijziging ervan, moet besproken worden met de schoolraad, waarin ook de ouders vertegenwoordigd zijn. De inrichtende macht informeert de ouders schriftelijk over het schoolreglement voorafgaand aan de eerste inschrijving van hun kind en bij elke wijziging van het reglement. Elke ouder heeft recht op een exemplaar van het schoolreglement.*

*Voor het **kleuteronderwijs** moet het schoolreglement ten minste ook de volgende twee elementen bevatten:*

- *de afspraken over de 'geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhankelijk'; in de praktijk betreft het hier de wijze waarop de school omgaat met sponsoring en reclame;*
- *de geldelijke bijdragen die de school aan de ouders kan vragen en de afwijkingen die daarop gegeven kunnen worden.*

*Ook het schoolreglement voor het **lager onderwijs** moet deze twee elementen bevatten en tenminste ook:*

- *het orde- en tuchtreglement van de leerlingen (en de interne beroepsmogelijkheden);*
- *de wijze waarop de school het getuigschrift basisonderwijs toekent (en de interne beroepsmogelijkheden);*
- *de wijze waarop het onderwijs aan huis georganiseerd wordt voor langdurig zieke kinderen;*
- *de regelingen in verband met te laat komen en afwezigheden;*
- *de afspraken over huiswerk, agenda's en rapporten;*
- *de manier waarop de leerlingenraad wordt samengesteld;*
- *de bijdrageregeling (zie verder).*

*In het **secundair onderwijs** moet elke secundaire school voor gewoon onderwijs sinds 1 september 1991 een schoolreglement hebben. Het ontwerp ervan wordt eerst in de schoolraad besproken, waarin ook ouders vertegenwoordigd zijn. Een schoolreglement kan in de loop van het schooljaar niet gewijzigd worden.*

Het reglement bevat ten minste:

- *het studiereglement: verwijst naar de organisatie van de studies in de school en bespreekt het studieaanbod, de inschrijvingsprocedures, de evaluaties, de verlofregeling,...*

- het ordereglement: bevat aanwijzingen i.v.m. het gedrag en de houding die van leerlingen worden verwacht voor de goede orde in het algemeen en voor een goed lesverloop. Er staat ook in welke maatregelen genomen kunnen worden als een leerling niet aan deze verwachtingen voldoet.
- het tuchtreglement: voorziet in de maatregelen die de inrichtende macht of de directeur kan nemen in situaties waarbij het verstrekken van het onderwijs of het opvoedingsproject van de school in het gedrang komen (ook mogelijke tuchtmaatregelen zoals de tijdelijke en de definitieve uitsluiting staan in het schoolreglement).

Ook voor de **CLB** gelden decretale bepalingen op het vlak van informatieverstrekking aan ouders en leerlingen. Het CLB-decreet van 1998 stelt om te beginnen dat de centra hun werking bekend moeten maken aan de leerlingen en hun ouders. Dat gebeurt minstens op het ogenblik dat de leerling voor de eerste keer wordt ingeschreven in een school die behoort tot het werkgebied van het centrum. Daarbij geeft het centrum ten minste informatie over de rechten en plichten van ouders, leerlingen, de school en het centrum (art. 7). De centra hebben daarbij het recht om in overleg met de school, in en via de school vrij informatie te verspreiden over hun werking aan leerlingen, ouders en schoolpersoneel.

Van een andere orde zijn de bepalingen over de opdracht van de centra om ouders, leerlingen en schoolpersoneel op een gestructureerde wijze preventief en tijdig informatie te geven over:

- 1° de structuur en de organisatie van het Vlaamse onderwijs;
- 2° het volledige onderwijsaanbod;
- 3° de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt;
- 4° de welzijnsvoorzieningen;
- 5° de gezondheidsvoorzieningen.

2.1.2 Even nuanceren: een school 'vinden' is niet altijd een kwestie van keuze

De vraag naar informatie over scholen in het kader van schoolkeuze, wordt in de realiteit soms erg relatief. Voor sommige ouders en leerlingen valt er gewoon weinig of niets te kiezen. In een aantal gevallen zijn er geen alternatieven waartussen ouders en leerlingen een keuze kunnen maken.

Soms maakt de studiekeuze de schoolkeuze overbodig. In regio's waar niet alle studierichtingen worden aangeboden, kan een gemaakte studiekeuze ertoe leiden dat er slechts één school in aanmerking komt. Dat geldt voornamelijk voor bepaalde beroepsgerichte of technische richtingen en bepaalde vormen van buitengewoon onderwijs.⁶⁵

⁶⁵ Omgekeerd gebeurt het natuurlijk ook dat men een bepaalde studierichting toch niet aanvat omdat de school van keuze ze niet aanbiedt of omdat er geen school binnen bereikbare afstand ligt.

Een ander probleem in verband met schoolkeuze zijn de wachtlijsten die zich in sommige regio's voordoen. Dan kan de ouder zijn keuze nog zo goed onderbouwd hebben, in een aantal omgevingen zijn de scholen van eerste, tweede en zelfs derde keuze gewoon vol ...

Er zijn nog andere situaties waarbij een school vinden niets meer te maken heeft met keuze: kinderen die aan het einde van een complexe schoolwissel staan en niets meer 'te kiezen' hebben; leerlingen (en hun ouders) die blij zijn dat ze nog ergens binnen geraken ...

En er zijn ook ouders die zo weinig interesse hebben voor het schoolse gebeuren, dat ze zich in 'de eerste (dichtste?) de beste' school aanbieden zonder enig zicht op het aanbod. Naast de ouders met uitgesproken informatiebehoeften om hun eigen keuze voor te bereiden, zijn er evengoed ouders die de keuze 'welke school voor mijn kind?' liever niet zelf maken maar van het CLB een kant-en-klaar advies verwachten.

2.1.3 *Verschillende groepen, verschillende vragen*

Informatiebehoeften en -verwachtingen in functie van schoolkeuze zijn divers. 'De' ouder bestaat niet. In de focusgroepen werd duidelijk dat ouders in de eerste plaats hun *eigen* vragen hebben. Maar onderwijsgebruikers verschillen niet alleen (en misschien niet in de eerste plaats) in de *aard van de vragen* die ze stellen, maar ook (en misschien vooral) in wat daaraan voorafgaat: hoe uitgebreid, intensief en doelgericht ze op zoek gaan naar informatie in het kader van schoolkeuze.

- In welke mate heeft iemand informatiebehoeften: zijn er heel veel vragen over van alles en nog wat of is de behoefte eerder beperkt tot een paar vragen?
- Hoe intens is iemand op zoek naar informatie: is hij/zij er echt op uit iets te weten zonder te rusten vooraleer het antwoord gevonden is, of legt men zich er vlug bij neer wanneer niet onmiddellijk te vinden is wat men zoekt?
- Hoe gericht gaat iemand op zoek: is er een duidelijk afgebakend doel of stelt men zich eerder passief op in een niet-gerichte verkenning ...

Informatieverwachtingen en -behoeften zijn sterk door motivatie bepaald.⁶⁶ Deze motivatiegebonden elementen, zoals verschillen in maat, intensiteit, gerichtheid ... van de informatiebehoeften over scholen en onderwijs, kunnen we in verband brengen met de hoger genoemde maatschappelijke betrokkenheid en burgerschapsstijlen.⁶⁷ Kunnen we voor ouders en leerlingen gelijkaardige stijlen vaststellen in betrokkenheid en interesse voor de individuele schoolkeuze? Hoe hangt dat samen

⁶⁶ Zie ook de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning waar hij spreekt over 'psychologische beperkingen'.

⁶⁷ In zijn bijdrage verwijst Eric Goubin naar Paul Vittles die qua 'burgerschapsstijlen' een onderscheid maakt tussen het selecte (kleine) groepje van 'activisten', de middenlaag van 'actieven en geïnteresseerden' en de brede basis van 'inactieven en gedesinteresseerden'. Zie ook hoger bij 1.2.2.

met de burgerschapstijlen? Ouders die voor een individuele keuze staan voor het eigen kind zijn immers ook altijd 'burger' van de samenleving waarvan onderwijs een belangrijke publieke sector vormt.

Behoren de ouders en leerlingen die weinig informatiebehoefte expliciteren in verband met de individuele schoolkeuze, vooral tot de traditionele 'kansengroepen'? Dreigen ze door gebrek aan betrokkenheid en interesse kansen te verliezen, bijv. door een verkeerde schoolkeuze? De hypothese ligt voor de hand dat de ouders die hun informatiebehoefte duidelijk expliciteren en actief naar informatie op zoek gaan, andere maatschappelijke kenmerken vertonen dan de ouders die dat niet doen. Is hier sprake van een sociale kloof?

Grootschalig onderzoek naar schoolkeuzeprocessen en -motieven, waarvan de bevraging weliswaar dateert van 1998, lijkt dit niet meteen te bevestigen (Creten e.a., 2000). Bij hoogopgeleide ouders vinden we een grotere groep die twee of drie scholen overwegen dan bij matig- en laagopgeleide ouders. Bij deze laatsten vinden we de grootste groep van ouders voor wie onmiddellijk vaststond welke secundaire school het zou worden. Men zou hieruit kunnen afleiden dat de groep die meerdere alternatieven overweegt, zich ook beter gaat informeren. Dat blijkt niet het geval te zijn. De mate waarin ouders met een verschillend opleidingsniveau zich informeren over de scholen is niet significant verschillend.

We kunnen dus niet zondermeer bevestigen dat ouders/leerlingen die geen informatiebehoefte formuleren of niet op zoek gaan naar publieke informatie in het kader van schoolkeuze, tot de groepen behoren die laag scoren op de traditionele SES-indicatoren (opleidingsniveau, inkomen, arbeidssituatie). Het is niet zo dat hoogopgeleiden of sociaal-economisch beter gesitueerde ouders meer en duidelijkere informatiebehoefte zouden hebben. Kortom: het onderzoek moet ons hoeden voor een eenduidige koppeling van interesse/desinteresse op het vlak van informatie over scholen aan sociaal-economische en culturele status.

Daarenboven is het perspectief van de burgerschapstijlen te eng om er mee naar schoolkeuze te kijken. Eerder dan een zaak van 'burgerschap', is schoolkeuze een 'individuele' aangelegenheid. Wie als burger een inactieve en gedesinteresseerde burgerschapstijl hanteert, kan misschien wel zeer actief en geïnteresseerd zijn wanneer het erop aankomt informatie te zoeken met het oog op de schoolkeuze voor het eigen kind?

Verder moeten we op het vlak van informatiebehoefte rekening houden met het grote verschil tussen ouders die zich voor het eerst op de 'onderwijsmarkt' begeven en ouders die voor de tweede keer kiezen voor eenzelfde of voor een volgend kind.⁶⁸

68 Zie ook de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

2.1.4 De CLB en andere intermediairen als ondersteuners van de informatieuitwisseling over schoolkeuze

Ouders en leerlingen ontvangen niet alleen de hen aangeboden informatie maar gaan ook actief op zoek naar informatie. De meeste ouders stellen heel wat vragen maar niet iedereen vindt gemakkelijk de weg naar een antwoord. Sommige ouders zijn nog niet (genoeg) bezig met vragen stellen of informatie zoeken over scholen. Op deze punten signaleert de denkgroep de nood aan ondersteuning van leerlingen en ouders. De CLB kunnen hier een heel belangrijke rol opnemen, maar ook andere intermediaire organisaties kunnen aanvullend ondersteuning bieden.

Hernieuwde aandacht voor studiekeuzebegeleiding door de CLB

In het CLB-decreet van 1998 werd de initiële opdracht van de PMS-centra inzake studie- en beroepskeuzebegeleiding naar de scholen zelf verplaatst. De begeleiding van leerlingen op het domein van de onderwijsloopbaan bleef een decretale opdracht voor de CLB, maar beperkte zich tot een tweedelijnsrol waarbij de aandacht in de eerste plaats moest gaan naar het ondersteunen van de school in haar eerste lijnswork rond onderwijsloopbaanbegeleiding en in de tweede plaats gericht werd op leerlingen met een problematische onderwijsloopbaan.

De uitgebouwde info(rma)theken kregen hierdoor geen prioritaire aandacht meer en de opgebouwde deskundigheid in onderwijsloopbaanbegeleiding ging meer en meer verloren door andere prioritaire opdrachten.

Recent stelde de Vlaamse regering een competentieagenda op⁶⁹. Het eerste actiepakket daarvan richt zich op een geïnformeerde studie- en beroepskeuze: *“Loopbanen starten in het onderwijs. Daarom vinden de Vlaamse regering en de sociale partners het belangrijk om te investeren in een correcte en geïnformeerde studie- en beroepskeuze. De centra voor leerlingenbegeleiding zullen hierin een belangrijke rol krijgen. Om het perspectief van de arbeidsmarkt op een gepaste manier in te brengen, zullen de krachten gebundeld worden met de VDAB, en zullen ook bedrijven en sectoren moeten investeren in initiatieven die inzicht geven in het arbeidsmarktperspectief van onderwijstrajecten. Andere in het oog springende initiatieven zijn: een structurele financiering voor het beroepenhuis, tien nieuwe proeftuinen rond ‘anders kiezen’ en de introductie van het portfolio ‘Mijn loopbaan’ binnen het onderwijs, ter ondersteuning van zelfsturing en van een meer geïntegreerde studie- en loopbaanoriëntering.”*

Concreet worden de CLB dus weer aangewezen om het informatieluik te verzorgen, waardoor de deskundigheid opnieuw moet worden opgebouwd en aangezwengeld. Om dit te realiseren werd in 2008 het STOLB-project opgezet, een netoverschrijdend Support Team Onderwijs Loopbaan Begeleiding. Het is de bedoeling de CLB opnieuw op de kaart te zetten als ondersteuners van ouders en leerlingen m.b.t. in-

⁶⁹ 'Competentieagenda 2010' onderschreven door de sociale partners en de Vlaamse regering op 14 mei 2007. Geraadpleegd op 24 juni 2008 op <http://www.serv.be/webteksten/Prioriteiten%20CA%202010%20akkoord.pdf>

formatie over onderwijsstructuur, onderwijsaanbod van scholen, bestaande studierichtingen en overgangen/aansluitingen tussen studierichtingen, studie-inhouden, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, enz.

Wat de rol van het onderwijs in de studie- en beroepskeuze van de leerlingen betreft, werden proeftuinprojecten goedgekeurd om gedurende 3 jaar vernieuwingsprojecten op te zetten. In deze proeftuinprojecten zijn de CLB een vaste partner. Het gaat eerder om het ondersteunen van de studiekeuze dan om hulp bij schoolkeuze, hoewel beide uiteraard met mekaar te maken hebben.

Hoe ouders en leerlingen ondersteunen? Naar een dynamischer model van informatieuitwisseling

De CLB kenden vroeger de traditie van de *schoolfoto*.⁷⁰ Dat model ging uit van een statisch concept van informatie. Scholen gingen elkaar nabootsen, schoolfoto's vertoonden steeds meer gelijkenissen. Verder bleken scholen erg terughoudend om bepaalde informatie via de schoolfoto vrij te geven uit vrees voor ongewenste neveneffecten. Hierdoor daalde de informatieve waarde van de 'schoolfoto'. De CLB zochten daarom naar een dynamischer model van informatieuitwisseling waarbij de ouders ondersteund worden in het voeren van een gesprek met de school. Een checklist van relevante aandachtspunten bijv. kan ouders een leidraad bieden om gerichte vragen te stellen waardoor ze sterker staan in de communicatie met de school.

Voor scholen is het dan weer belangrijk dat ze aandacht hebben voor de verheldering van de vraag van de ouders/leerlingen. Wanneer men bepaalde informatie opvraagt, wat zijn dan de achterliggende motieven voor die vraag? De vraag zelf vergt interpretatie van degene die ze moet beantwoorden. Een voorbeeld: wanneer ouders vragen naar de grootte van de klassen, kan daar een vraag over individuele begeleiding achter schuil gaan. Wanneer ouders vragen naar het aantal anderstalige leerlingen, kan dat te maken hebben met een vrees voor 'niveauverlaging'.

Informatie voor kansengroepen

Een moeilijk punt blijft het communiceren in functie van de schoolkeuze met kansarme groepen en anderstaligen. Anderstalige ouders vormen een heel bijzondere doelgroep want zelfs een helder en eenvoudig Nederlands taalgebruik volstaat niet om ze te bereiken (Goubin & Mestiaen, 2002). Algemeen geldt hier het principe: *gelijke informatierechten = ongelijke informatiekanalen*. Andere intermediaire organisaties kunnen hier aanvullend ondersteuning bieden. Ze kunnen een rol opnemen in het scheppen van een context, het duiden en herformuleren van informatie.

70 Het concept van de 'schoolfoto', dat de CLB-sector ontwikkelde, bestaat erin dat van elke school een soort fiche wordt gemaakt waarin op een uniforme manier een aantal objectieve/objectiveerbare kenmerken van de school worden beschreven.

Op het vlak van ondersteuning van kansarme doelgroepen stellen we een grote diversiteit vast. Tal van organisaties, over verschillende beleidsdomeinen heen, nemen hier hun verantwoordelijkheid:

- koepels van ouderverenigingen,
- schoolopbouwwerk, onderwijsopbouwwerk,
- OCMW's,
- LOP's,
- minderhedencentra,
- middenveldorganisaties,
- ...

Een breed vertakt en gedifferentieerd aanbod verhoogt de toegankelijkheid en de kans dat het aanbod de doelgroepen ook effectief bereikt. Maar veel van deze organisaties werken op dit moment los van of naast elkaar. Zij kunnen hun slagkracht wellicht nog verhogen door initiatieven beter af te stemmen, visie en referentiekaders uit te wisselen, overlappings weg te werken en gezamenlijk blinde vlekken op te sporen, samenwerkingsverbanden op te zetten ...

2.1.5 *Eisen aan de kwaliteit van de informatie i.f.v. schoolkeuze*

In de focusgroepen kwam sterk het besef naar voren dat een objectieve, waarheidsgetrouwe beschrijving van waar een school voor staat, moeilijk bereikbaar is. Ouders en leerlingen schuiven echter spontaan en zonder het zo te benoemen, een ander criterium naar voren: *triangulatie*. Hoe meer perspectieven en hoe meer bronnen men aanwendt, hoe beter, duidelijker, het beeld van de school. Schoolkeuze kan het beste onderbouwd worden door zoveel mogelijk bronnen te combineren. Doorlichtingsverslagen zijn één element (zie verder bij 2.2).

De informatie zou *permanent beschikbaar* moeten zijn en niet alleen op de momenten van schoolkeuze. Nog een aandachtspunt dat we onthouden uit de focusgroepen is het *actueel karakter* van de informatie. Wat relevant is op een bepaald moment, kan veranderen. De dynamiek van een school wijzigt en informatie is dus relatief in de tijd.

Los van een aantal intrinsieke kenmerken van de informatie hecht de denkgroep ook belang aan enkele contextuele factoren. Bij het verzamelen van informatie over scholen moet men streven naar een maximale synergie en minimale planlast (*efficiëntie*). De denkgroep vraagt zich af of er werkvormen mogelijk zijn waarbij gezocht wordt naar een maximale synergie van bestaande kanalen. We moeten bijkomende documentenlast vermijden. Voor de scholen moet de informatieverzameling *haalbaar en hanteerbaar* zijn.

Bij deze principes horen een aantal kanttekeningen. Het risico is reëel dat de waarde van de informatie over scholen weer wordt aangetast wanneer onderwijsgebruikers ervaren dat ze bedolven worden onder te veel informatie. De kwantiteit en de kwaliteit van de informatie vormen een kwetsbaar evenwicht. De informatiesamenleving (digitalisering) maakt het technisch mogelijk heel veel soorten informatie

over scholen van verschillende aanbieders tegelijk ter beschikking te stellen: van papieren folders en brochures tot allerlei elektronische informatie (websites van allerlei actoren, webfora, e-mails, elektronische nieuwsbrieven ...). Wanneer ouders en leerlingen deze hoeveelheid informatie niet zinvol kunnen koppelen aan hun individuele informatiebehoefte, wanneer ze in de vloed van informatie hun individuele vragen onvoldoende herkennen, dreigt alle informatie aan waarde en relevantie in te boeten. Dat maakt de keuze nog moeilijker.

2.1.6 Kunnen doorlichtingsverslagen een rol spelen in de schoolkeuze?

Uit recente reacties in de media blijkt dat zowat alle betrokkenen het erover eens zijn dat het doorlichtingsverslag in zijn huidige vorm niet het ideale instrument is om aan de informatiebehoefte in functie van de schoolkeuze te voldoen. Ook de ouders en leerlingen in de focusgroepen lopen niet storm voor de doorlichtingsverslagen.⁷¹ Daar zijn tal van redenen voor.

Het verslag is op de eerste plaats bestemd voor de subsidiërende overheid en dient als basis voor verdere erkenning, subsidiëring en financiering (zie hoger: verticale verantwoording). De rapporten bevatten daarnaast ook aanbevelingen en verbeterpunten waarmee scholen zelf aan het werk gaan in het kader van verbetertrajecten (zie verder bij 2.2-kwaliteitszorg).

Tot nu toe wordt niet nagegaan of de inhoud of het taalgebruik van de doorlichtingsverslagen relevant en leesbaar zijn voor het grote publiek. Daardoor bevatten ze een jargon dat niet voor het brede publiek bestemd is en in het kader van schoolkeuze moeilijk te hanteren is.⁷²

Voor de ontvangers van de informatie is het ook niet eenvoudig om ze op het juiste niveau te lezen. Dat komt o.m. tot uiting in het bezwaar dat bij de publicatie van de doorlichtingsverslagen geopperd werd over de herkenbaarheid van individuen. Wanneer een verslag uitspraken doet over het al dan niet bereiken van de eindtermen aardrijkskunde in een bepaalde graad, dan kan men dat lezen als een uitspraak over Mr. X, leraar aardrijkskunde. Of een dergelijke lezing relevant is voor een geïnformeerde schoolkeuze, is betwistbaar. Leest men de uitspraak op een ander niveau, dan kan ze wel bijdragen aan een objectief beeld van de betrokken school. Het niet bereiken van de eindtermen voor een bepaald leergebied/vak is immers nooit zaak van een individuele leraar alleen, maar een kwestie van schoolbeleid.

⁷¹ Zie de bijdrage van Geertrui De Ruytter en Koen Stassen aan deze probleemverkenning.

⁷² Zie ook de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning: 'Vanuit het standpunt van een ouder op zoek naar een school ligt de lat op het gebied van toegankelijkheid eerder (te) hoog'. In zijn Beleidsbrief 2007-2008 koppelt de Vlaamse onderwijsminister de problematiek van de 'leesbaarheid' uitdrukkelijk aan de functie van doorlichtingsverslagen in de schoolkeuze: "Conform de regeling van de openbaarheid van bestuur zijn de doorlichtingsverslagen vanaf dit schooljaar op het internet beschikbaar. Ouders kunnen doorlichtingsverslagen raadplegen op de website schooldoorlichtingen.be, wat hen kan helpen bij de schoolkeuze van hun kinderen. Om de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de verslagen te verhogen, heb ik de inspectie opdracht gegeven in de toekomst extra aandacht te besteden aan het taalgebruik en de opbouw van de verslagen" (Vandenbroucke, 2007, 46).

Bovendien schetst een doorlichtingsverslag geen volledig beeld van de school omdat het zich toespitst op de decretale verplichtingen van de school. Informatie over bijv. het pedagogisch project, de schoolcultuur of de organisatie van de school is meestal impliciet wel in het verslag te vinden, maar een doorsnee-ouder zal die informatie niet altijd even gemakkelijk herkennen. Dat zijn nochtans essentiële elementen die ouders in overweging nemen als ze een school kiezen.

Tenslotte is er een probleem van timing: de laatste doorlichting van een school dateert soms van zes jaar of langer geleden. In die tijd is de situatie op het terrein wellicht al veranderd, een school is immers een dynamische organisatie.

Anderzijds: ook al kan een doorlichtingsverslag niet gebruikt worden als een uniek instrument om de schoolkeuze te onderbouwen, het is een realiteit dat ouders het ook vanuit die bedoeling opvragen. De inspectie heeft de ervaring dat in de periode waarin men een schoolkeuze maakt, opvallend veel verslagen gebundeld in één bepaalde regio opgevraagd worden⁷³. Blijkbaar zetten die verslagen de mensen wel tot denken aan. Men neemt weliswaar kennis van de informatie maar daaruit kunnen we nog niet afleiden dat deze info doorslaggevend is voor de schoolkeuze. De netto-invloed is waarschijnlijk zeer gering. Soms maakt het de keuze nog complexer.⁷⁴

Een andere hypothese is dat er hierdoor niet zozeer een andere keuze gemaakt wordt, maar dat men het vertrouwen in een genomen beslissing zoekt te versterken. Anderzijds heeft de inspectie de indruk dat een deel van de aanvragers van rapporten mensen zijn die (negatieve) ervaringen met scholen willen aftoetsen aan wat de inspectie vaststelt. Met de verslagen kan je dus ook vertrouwen laten winnen of wantrouwen versterken.

2.1.7 *Naar een 'light' versie van het doorlichtingsverslag?*

Zouden kiezende ouders en leerlingen baat hebben bij een gebruiksvriendelijke versie van de doorlichtingsverslagen? Nederland kent de traditie van de 'kwaliteitskaart' die de rapporten van de inspectie toegankelijker moet maken voor ouders en leerlingen.⁷⁵ De kaarten zijn een soort populaire samenvatting van het beschikbare inspectierapport en speciaal bedoeld voor ouders en leerlingen. De gegevens op deze kaarten houden verband met het totale functioneren van scholen.⁷⁶ Net zoals in een aantal andere landen waar een systeem van centrale examens bestaat, bevat deze kaart in Nederland ook gegevens over leerprestaties van de leerlingenpopulatie.

73 Voor de activering van de website www.doorlichtingsverslagen.be moesten verslagen schriftelijk of per mail aangevraagd worden waardoor de inspectie en de administratie een zicht hadden op de regio's waarvoor men verslagen opvroeg. Nu de verslagen online te raadplegen zijn, is dat moeilijker op te volgen (behalve wanneer men verslagen opvraagt die nog niet online staan).

74 Zie hiervoor ook de bijdrage van Pieter Lesaffer aan deze probleemverkenning die als journalist twee gezinnen heeft gevolgd in hoe ze doorlichtingsverslagen gebruikten in het keuzeproces.

75 De kwaliteitskaarten zijn sinds 1998 ingevoerd in het voortgezet onderwijs en in 2003 ook in primair onderwijs, beroepsonderwijs en volwassenenonderwijs.

76 Zie de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

Op basis van internationaal onderzoek komt Frans Janssens tot de opsomming van kwaliteitscriteria waaraan die kaarten moeten voldoen om zinvol gebruikt te kunnen worden bij schoolkeuze.

- Er is een duidelijke definiëring nodig van de *doelgroep*, zodat inhoudelijke keuzes gemaakt kunnen worden. Men kan niet alle doelgroepen met eenzelfde aanbod bereiken.
- De informatie moet gemakkelijk en langs verschillende kanalen te vinden of aan te vragen zijn.
- Zij moet valide en betrouwbaar zijn.
- En zij moet vooral ook *relevant* zijn voor wie een schoolkeuze moet maken. Daartoe is een *gerichte selectie van indicatoren* nodig die tegemoet komt aan de informatiebehoeften van ouders en leerlingen.
- Ouders vragen naar kwaliteitskaarten die *vergelijkingen met andere scholen mogelijk* maken.
- De kaart moet qua lay-out goed leesbaar zijn: *overzichtelijk en aantrekkelijk*. En de informatie moet voldoen aan standaarden m.b.t. *nauwkeurigheid, bruikbaarheid en zorgvuldigheid*.⁷⁷

Uit onderzoek in Nederland blijkt dat de ouders de kaart ‘beter’ (duidelijker) vinden dan het rapport van de inspectie, maar dat het nog steeds niet is wat ze zoeken. Het blijft ‘overheidsinformatie’. Volgens Janssens is er wel nog heel wat verbetering mogelijk en zijn er voldoende aanwijzingen (op basis van internationaal onderzoek) dat een betere kwaliteit van de kwaliteitskaart zelf, tot een beter gebruik kan leiden.

Klopt de veronderstelling dat schoolprestaties openbaar maken, ouders en leerlingen beter in staat stelt om een school te kiezen? Het beschikbare buitenlandse onderzoek wijst uit dat publieke informatie over schoolprestaties, al dan niet via dergelijke kwaliteitskaarten, weinig invloed heeft op het keuzegedrag van ouders.⁷⁸ Dat geldt zowel voor ouders die voor het eerst een school kiezen als voor ouders die reeds een eerste schoolkeuze achter de rug hebben. Bevestigingen van directies leren dat zij geen effect waarnemen van de publicatie van de kwaliteitskaarten op de aanmelding van nieuwe leerlingen.

In Vlaanderen lijken de betrokken onderwijsactoren (ouders, leerlingen) geen vragende partij om zulke kwaliteitskaarten te ontwikkelen. Er is weliswaar de maatschappelijke context die bepaalt dat je een verantwoorde keuze moet maken (schoolkeuze is belangrijk) én dat je daar een zekere kennisbasis voor nodig hebt. Er is het feit dat er een toezichtskader bestaat (inspectie) dat kennis genereert (het doorlichtingsverslag). Maar er is ook het gegeven dat er weinig effect uitgaat van de pogingen om de bevindingen van die controle gericht te vertalen naar ouders i.f.v. schoolkeuze (via een kwaliteitskaart). Ligt de conclusie dan niet voor de hand dat dicht bij de resultaten van de initiële controle blijven, het integrale doorlichtingsverslag dus, de meest haalbare optie is?

⁷⁷ Voor een helder overzicht van mogelijke ‘standaarden’ voor de publicatie van schoolprestaties, zie ook Dijkstra, e.a., 2001.

⁷⁸ Zie de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

We haalden het hoger al aan: schoolkeuze is enorm complex en de idee leeft dat om het even welke soort of welke hoeveelheid informatie altijd op een of ander punt tekort zal schieten. Zelfs de vrij uitgebreide doorlichtingsverslagen die al zeer diepgaand de school beschrijven, zijn een reductie van de schoolse realiteit. Wanneer je die verslagen vereenvoudigt, doe je de realiteit nog veel meer onrecht aan.

Dat neemt niet weg dat intermediaire organisaties en het brede middenveld een rol kunnen opnemen in een gerichte hertaling en duiding die tegemoet komen aan informatiebehoeften van verschillende doelgroepen. Uiteraard gelden voor dergelijke duiding en hertaling van de informatie dezelfde kwaliteitseisen die men aan de verslagen zelf kan stellen (bijv. toegankelijk, valide en betrouwbaar, nauwkeurig). De kwaliteit van duiding en hertaling zal er baat bij vinden, wanneer de intermediaire organisaties actief de dialoog onderhouden met de scholen zelf.

2.2 De vraag naar publieke informatie over scholen vanuit het perspectief van kwaliteitszorg in onderwijs

De bestuurlijke benadering van de vraag naar publieke informatie gaat uit van verantwoording als sluitstuk van ons democratisch bestel. In het buitenland worden tal van systemen gebruikt om beter aan de maatschappelijke informatiebehoefte tegemoet te komen. Er is een zeker verband tussen dat bestuurlijk referentiekader en kwaliteitszorg in onderwijs. In zijn beleidsnota spreekt de minister van een aanzienlijke *overlapping* tussen verantwoordingsplicht en externe kwaliteitszorg.⁷⁹ Wat betekent deze overlapping? Wanneer publieke verantwoording vanuit de breed-maatschappelijke, bestuurlijke en juridische context aangemoedigd wordt, is dat dan een bedreiging dan wel een kans voor de organisatie van de kwaliteitszorg in onderwijs? Zijn de kwaliteitszorg en de kwaliteit van onderwijs zelf gebaat bij grotere openbaarheid? Zal de kwaliteit van het werk van de inspectie hierdoor toenemen? Zullen de scholen hierdoor meer en beter aan hun interne kwaliteitszorg werken?

2.2.1 Effecten van het openbaar maken van schoolprestaties op kwaliteit en kwaliteitszorg: lessen uit het buitenland

Zoals gezegd hebben onderzoekers niet kunnen vaststellen dat het openbaar maken van informatie over scholen en van het gebruik van kwaliteitskaarten effecten heeft op schoolkeuzeprocessen. Dat lijkt wel het geval te zijn voor kwaliteitsprocessen. Onderzoek in Nederland leert dat vooral leraren en directeurs van scholen de grootste gebruikers zijn van openbare gegevens over kwaliteit van scholen. De kwaliteitskaart kan bijv. de aanleiding zijn om met een systeem van kwaliteitszorg van start

⁷⁹ "Deze verantwoordingsplicht overlapt in belangrijke mate met de externe kwaliteitszorg. Dit betekent concreet dat scholen ter gelegenheid van schooldoorlichtingen nadenken en rapporteren over hun beleid. De verantwoording moet, tegelijk met het vergroten van de autonomie, echter ook een meer structureel en permanent gegeven worden. Publieke verantwoordelijkheid opnemen voor je beslissingen beperkt zich niet tot het beantwoorden van vragen wanneer die door een inspectie of een overheid worden gesteld" (Vandenbroucke, 2004).

te gaan. De kwaliteitskaart heeft ook impact op die scholen die vinden dat ze beter moeten zijn dan de andere. Het gaat dan om scholen die begaan zijn met ‘reputatiemanagement’. Een ander effect bestaat erin dat openbaarheid van de verslagen van de inspectie de directeurs steun biedt bij het invoeren van verbetering. De media versterken dat effect.⁸⁰

In de Verenigde Staten werd onderzocht of de openbaarheid van schoolprestaties ook tot betere ‘opbrengsten’ leidt en hoe scholen daarop reageren. Men constateerde een zekere mate van ‘strategisch gedrag’ waarbij prestaties rooskleuriger werden voorgesteld. Er was zelfs sprake van – zij het in een beperkt aantal gevallen – een zekere vorm van fraude.⁸¹ Is strategisch gedrag (bijv. door sommige zwakkere leerlingen niet aan een eindtoets te laten deelnemen) van scholen een reëel risico? In dat geval zou het een bedreiging zijn voor het samengaan van een verantwoordings- en een ontwikkelingsperspectief.

Dat negatief effect verdient enige nuancering. Verslagen publiek maken en de kwaliteitskaart invoeren, leiden niet massaal tot fraude. Slechts een klein percentage van de scholen fraudeert echt⁸². Daarenboven speelt de context een rol: het ging om vaststellingen in de Verenigde Staten waar de overheid niet toeziet op de kwaliteit van onderwijs. Frauderende scholen worden niet door een toezichthoudende overheid gecorrigeerd. In Nederland en Vlaanderen is er wel een toezichthouder actief (inspectie) waardoor dat verschijnsel beheersbaar is.

Opvallend is dat recent Nederlands onderzoek aantoont dat het publiceren van doorlichtingsrapporten en kwaliteitskaarten druk zet op de inspectie zelf. Er is een tendens tot standaardisatie van hun werkwijze. De publicatie van verslagen maakt niet alleen de verzamelde informatie zichtbaar maar ook de wijze waarop de inspectie haar werk doet, krijgt een meer publiek karakter.⁸³ Openbaarheid heeft geleid tot verharding en formalisering van het toezicht. Inspecteurs gaan een onderscheid maken tussen het rapport en de mondelinge toelichting. In de toelichting zeggen ze de dingen harder en duidelijker dan in het rapport omdat ze weten dat een hard openbaar oordeel de school schade kan berokkenen.

In die zin kan het effect van het openbaar maken van doorlichtingsverslagen op het kwaliteitszorgproces gerelativeerd worden. Het inspectiebezoek zelf heeft meer invloed dan de publicatie van de verslagen en van de kwaliteitskaart.

2.2.2 *Naar een actieve openbaarheid van de onderwijsinspectie in Vlaanderen?*

Ook de Vlaamse onderwijsinspectie heeft de invoering van kwaliteitskaarten overwogen. Een paar jaar geleden is er intern discussie gevoerd over de redactie van

80 Hier lijkt de idee van ‘voice’ mee te spelen: niet via het voice-gedrag van ouders of leerlingen maar wel van de media.

81 Zie de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

82 Opgemerkt door Frans Janssens tijdens de discussie in het seminarie van de probleemverkenning met verwijzing naar de literatuur aangehaald in diens bijdrage.

83 Zie de bijdrage van Frans Janssens aan deze probleemverkenning.

twee verslagen: een onderwijsspecifiek en een vulgariserend verslag. Recenter werd deze optie opnieuw geopperd vanuit onderwijskundige hoek (Vanhoof & Van Petegem, 2005). Juridische argumenten maken deze optie zinloos.⁸⁴ De ervaringen uit Nederland reiken de Vlaamse onderwijsinspectie ook een aantal inhoudelijke redenen aan om dat niet te doen.

Kwaliteitskaarten: een maat voor niets?

Veel onderwijsactoren vragen zich af of de inspanning om dergelijke kwaliteitskaarten te ontwikkelen wel die moeite waard is? Op de verbetering van de schoolkeuze-processen lijkt het alvast weinig effect te hebben (zie 2.1.7). In Nederland heeft men weliswaar schoolverbetering vastgesteld als effect van de kwaliteitskaart (zie hoger) maar de vraag is of dat effect er ook niet zou zijn met het volledige inspectierapport alleen? Levert de kwaliteitskaart een netto-effect? Een school die naar aanleiding van de doorlichting aan schoolverbetering wil werken, zal toch aan de slag gaan met het integrale rapport. Nogal wat mechanismen inzake de effecten van doorlichting op schoolverbetering zijn trouwens al langer gekend. We kunnen bijv. verwijzen naar vroeger onderzoek over inspectie en begeleiding (Vandenbergh, e.a., 1997). Toen bleek al dat de schoolleiding het verslag inderdaad soms hanteert als stok achter de deur om veranderingen in te voeren. Een andere conclusie was dat een doorlichtingsverslag maar effect heeft op schoolverbetering wanneer de schoolbetrokkenen zelf erkennen dat het rapport op een ernstige manier tot stand is gekomen.

Vlaanderen lijkt de piste van de samenvattende kwaliteitskaarten niet te volgen. De inspectie is in elk geval niet juridisch verplicht bijzondere inspanningen te leveren om verslagen voor het publiek of voor bepaalde specifieke doelgroepen toegankelijk te maken.⁸⁵ Na de publicatie van het Scholenrapport in De Standaard stelde minister Vandembroucke twee andere pistes voor: werken aan de leesbaarheid van de doorlichtingsverslagen voor een groot publiek, en ze publiek toegankelijk maken via een website.⁸⁶

www.doorlichtingsverslagen.be

Net de vraag naar leesbaarheid en afstemming op het brede publiek is de indirecte aanleiding geweest voor een belangrijke ontwikkeling in de discussie over openbaarheid: de online beschikbaarheid van de integrale doorlichtingsverslagen via de web-

84 Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning: "Actieve openbaarheid kan immers niet beperkt worden tot het eerder publieksvriendelijke verslag, terwijl alleen de schoolactoren "recht" zouden hebben op een meer onderwijskundig onderbouwd verslag. Het risico was niet denkbeeldig dat – bij dergelijke aanpak – sommige (beter opgeleide) burgers toch nog het recht op het onderwijskundig verslag zouden laten gelden, terwijl de anderen het zouden moeten stellen met de vereenvoudigde versie".

85 Hier geldt passieve openbaarheid. Aan passieve openbaarheid zijn geen normen verbonden betreffende communicatie. Instellingen die verplicht zijn tot actieve openbaarheid moeten wel met een aantal voorschriften inzake communicatie rekening houden.

86 In september 2007 lanceerde de onderwijsverheid een website die alle (recente) verslagen publiek aanbiedt: <http://www.ond.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen>.

site van de overheid. Terwijl het Scholenrapport van De Standaard het onderwijsveld bezighield met de publicatie van uittreksels uit de verslagen van het secundair onderwijs, was een zusterkrant de publicatie aan het voorbereiden van de verslagen uit het basisonderwijs. Het format van deze verslagen, dat tot nu toe anders is dan van de schooldoorlichtingen in het secundair onderwijs, liet echter niet toe om op een vergelijkbare manier leesbare 'uittreksels' te publiceren. Gezien een integrale publicatie geen optie was, had de redactie maar één optie: zelf een samenvatting redigeren. Ook deze piste bleek al snel onhaalbaar voor de krant en zou bovendien tot oeverloze discussies leiden. Daardoor werd eind september 2007 door de overheid bewust gekozen voor actieve openbaarheid.

Uiteraard hebben we nog onvoldoende ervaring met actieve openbaarheid om iets te kunnen zeggen over effecten op schoolverbetering. Er zijn natuurlijk wel de reacties vanuit de scholen zelf op het rapport van De Standaard, maar die liepen uiteen van defensief tot enthousiast. We kunnen wel verwachten dat scholen die nu soms 'juridisch' reageren op de vaststellingen van de inspectie (bijv. "dergelijke uitspraken behoren niet tot de bevoegdheid van de inspectie"), dat discours weggedrukt zien worden door het publiek maken. Ze kunnen dat immers niet als argument gebruiken ten aanzien van ouders en het brede publiek.

Valkuilen vermijden

Wanneer men bij het publiek maken van informatie op één bepaald thema of één dimensie van schoolbeleid focust, riskeren we de aandacht af te leiden van de complexiteit van het geheel. Dat zien we bijv. gebeuren in de media wanneer de inspectie de Onderwijsspiegel publiceert en er één thema sterk naar voren gehaald wordt. Daardoor krijgt het brede publiek mogelijk een verkeerd beeld. Een ander gevaar is dat scholen een vorm van cliëntelisme zouden ontwikkelen (zie hoger bij 'vermarketing').

Een andere valkuil is de idee dat het überhaupt mogelijk is een doorlichtingsverslag voor een breed publiek leesbaar te maken. Zal de actieve openbaarheid iets veranderen aan de manier waarop de inspectie haar verslagen schrijft? Een vraag die in dit verband aan de orde is, is de vertaalbaarheid naar meerdere doelgroepen. Een document kan initieel voor één bepaalde doelgroep geschreven zijn, waardoor er geen garantie is op leesbaarheid en relevantie voor andere doelgroepen. De denkgroep vraagt zich af of de denkpiste van de minister om de doorlichtingsverslagen dankzij een aantal redactionele ingrepen leesbaar te maken voor het grote publiek, werkbaar is. Het lijkt niet haalbaar inspectieverslagen voor iedereen leesbaar te maken. De redactie van doorlichtingsverslagen kan niet gebeuren in functie van een 'modale lezer' want die bestaat niet ... Evenmin verdient het aanbeveling om te streven naar een vulgariserende versie die dan 'naast' het 'technische' verslag gaat circuleren (zie hoger). Dat kan leiden tot een vorm van verkleuterling. Het is evenmin wenselijk dat een andere instantie een samenvatting maakt voor het brede publiek. Het is erg twijfelachtig dat men voor een groep lezers met uiteenlopende motieven en belangen een verslag kan redigeren dat aan al die verwachtingen tegemoet

komt.⁸⁷ Het komt er eerder op aan prioriteiten te leggen in de redactie. De eerste ambitie van een doorlichtingsverslag is dat het een instrument is voor schoolontwikkeling. Qua taal en inhoud moet het leesbaar genoeg zijn voor die groep die ermee aan de slag moet: schoolbestuur, directies, leraren.

Wat wél kan en zelfs zeer wenselijk is, is de lezer een context aanreiken waardoor hij de informatie uit de verslagen kan duiden (bijv. laten zien met welke instrumenten men werkt). De inspectie komt hier zelf al in belangrijke mate aan tegemoet met de 'leeswijzer' die aan het eigenlijke verslag voorafgaat. Ook bij de online-versie van de verslagen wordt de bezoeker van de site gewezen op het belang van zo'n leeswijzer (in de vorm van een begrippenkader en een toelichting van het opzet van een doorlichting). Ongeacht welke lezer men voor ogen heeft, is een helder en eenduidig taalgebruik aan te bevelen. Het is wenselijk daarin te investeren (bijv. via professionaliseringsinitiatieven voor het inspectiekorps). Dat kan ook voor de directeur die het verslag moet lezen en toelichten een meerwaarde zijn. Eventueel kan men overwegen om een synthese integraal deel te laten uitmaken van het verslag.

2.2.3 *Een nieuw doorlichtingsconcept: wat met inspectieverslagen in de toekomst – gevolgen voor publieke informatie?*

In opeenvolgende beleidsnota's en beleidsbrieven van de Vlaamse onderwijsminister is sprake van een nieuw doorlichtingsconcept: *gedifferentieerde schooldoorlichting* op basis van een *risicoanalyse*.⁸⁸ Het concept van de 'gedifferentieerde' doorlichting (dat in de plaats komt van de 'integrale of globale' doorlichting) heeft gevolgen voor de vraag naar publieke informatie, zowel op het vlak van de informatie die de school ter beschikking moet stellen, als op het vlak van rapportering van de inspectie. Het heeft ook gevolgen voor de verhouding tussen interne en externe kwaliteitszorg. In het vernieuwde concept dat de minister voorstelt, is immers een uitdrukkelijke plaats voorzien voor de interne kwaliteitszorg.

Voorafgaandelijk aan de doorlichting verzamelt de inspectie nu al een hele reeks gegevens waarmee ze een schooldossier samenstelt. Deze gegevens komen uit centrale databanken of worden door de scholen zelf aangeleverd. Wanneer de inspectie in de toekomst meer evolueert naar een gedifferentieerde doorlichting, zal dat schooldossier nog aan belang winnen. Het ontwikkelen van een *datawarehouse* is een

87 Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning: "Moet een verslag daar überhaupt aan tegemoet komen? Moet de inspectie niet veel resoluter haar doelgroep afbakenen?" We vinden dezelfde gedachte terug in het onderzoeksoverzicht van Frans Janssens in zijn bijdrage aan deze probleemverkenning. Zie ook hoger 2.1.6.

88 "Waar de doorlichtingen in de voorbije jaren in de eerste plaats een totaalbeeld en een totale beoordeling van de school beoogden, zal ze in de komende jaren uitgebouwd worden op basis van een risicoanalyse van de scholen. Rekening houdend met de gegevens die centraal beschikbaar zijn over de school en met gegevens die door de school op basis van haar eigen (zelf)evaluatie worden ter beschikking gesteld, zal de globale schooldoorlichting evolueren naar een meer gedifferentieerde schooldoorlichting, met aandacht voor een breed gamma van facetten van het schoolbeleid, zoals het pedagogisch leiderschap, het financieel en materieel beleid" (Vandenbroucke, 2004, 51).

belangrijke beleidsdoelstelling op het vlak van kwaliteitszorg.⁸⁹ Hiermee zou de inspectie kunnen beschikken over een aantal cruciale schoolindicatoren voor de risicoanalyse. Deze schoolindicatoren, aangevuld met zelfevaluatieverslagen, vroegere doorlichtingsverslagen en opvolgingsverslagen leveren informatie voor de samenstelling van een schooldossier dat het uitgangspunt vormt voor de thema's die tijdens doorlichtingsbezoeken verder uitgediept en getoetst worden.⁹⁰

Wat de vormgeving van de toekomstige verslaggeving betreft, stelt de minister dat de inspectie de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de verslagen moet verhogen door extra aandacht te besteden aan het taalgebruik en de opbouw van de verslagen.⁹¹ Voor de inhoud wordt verwezen naar een boodschap die informeert over de mate waarin de school de eindtermen/ontwikkelingsdoelen haalt, de daarmee samenhangende leerplannen, over de beleidskracht, de toepassing van de onderwijsreglementering, het voorwaardenscheppend beleid.⁹²

Het hoger geschetste juridisch referentiekader (zie 1.3) brengt ons onvermijdelijk bij de vraag: zal deze voorstudie beschouwd worden als een bestuursdocument en geldt bijgevolg de (passieve) openbaarheid? Idem dito voor de zelfevaluatie: zal een zelfevaluatieverslag beschouwd worden als een bestuursdocument en geldt bijgevolg de (passieve) openbaarheid? Gelet op wat we in hoofdstuk 1.3 gezien hebben, lijkt het er op dat deze vraag twee keer positief beantwoord zal worden.

Een volgende vraag – die de inspectie trouwens zelf uitdrukkelijk stelt – is of het *wenselijk* is dat de voorstudie én de zelfevaluatie onder de passieve openbaarheid vallen. De inspectie oordeelt alvast van niet en stelt dat een decretaal initiatief om zowel voor de voorstudie als voor de zelfevaluatie een uitzonderingsgrond te creëren, ernstig overwogen moet worden.

“Vertrekkend vanuit de schoolinterne kwaliteitszorg en de beleidskracht van de scholen zal de inspectie de doorlichtingen meer gedifferentieerd aanpakken. Scholen die in de databanken op belangrijke schoolindicatoren zwakker scoren, zullen frequenter worden doorgelicht. Die frequentie zal ook worden bepaald door de uitkomsten van de doorlichting zelf. In ieder geval zal elke school binnen een vooraf vast te leggen termijn worden doorgelicht” (Vandenbroucke, 2007, 45).

89 De techniek van datawarehousing bestaat erin gegevens, afkomstig van een operationele gegevensbank (bijv. administratieve databanken), via statistische software te downloaden zodat men de gegevens dan verder flexibel kan bewerken tot statistisch bruikbare informatie die beantwoordt aan de behoeften van de gebruikers.

90 “Om cruciale schoolindicatoren voor de risicoanalyse van de inspectie te berekenen, werken de administratie en de inspectie momenteel aan een datawarehouse. Dit systeem moet operationeel zijn tegen juli 2008 om vanaf het schooljaar 2008-2009 gedifferentieerde doorlichtingen te organiseren. Bij het vooronderzoek gebruikt de inspectie de schoolindicatoren, maar ook het zelfevaluatieverslag, het voorgaande doorlichtingsverslag en eventuele opvolgingsverslagen of verslagen van de verplichte begeleiding. Dit mondt uit in een schooldossier, dat een aantal maanden voor de eigenlijke doorlichting aan de school bezorgd wordt. Het bepaalt ook de intensiteit en de thema's van de doorlichting. De school kan op basis van het schooldossier vragen bijkomende aspecten te bekijken”. (Vandenbroucke, 2007, 46).

91 Ibidem.

92 Ibidem. Zie ook de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning: “Een doorlichtingsverslag moet in een toegankelijke taal en vorm gesteld zijn, maar moet ook een duidelijke boodschap bevatten waaruit de lezer gemakkelijk kan afleiden of de school als krachtige instelling over het vermogen beschikt om de maatschappelijk vastgelegde doelstellingen te realiseren”.

2.2.4 De informatierijke omgeving in het kader van de zelfevaluatie

Een andere klemtoon in beleidsnota en beleidsbrieven is de gestegen aandacht voor de ‘gerealiseerde kwaliteit’ of de output. Sinds een aantal jaren organiseert de overheid jaarlijks een peilingonderzoek in een of meerdere leergebieden/vakken. Bij een steekproef van scholen die representatief is voor het hele Vlaamse onderwijslandschap, worden gestandaardiseerde en op grote schaal genormeerde toetsen afgenomen. Een belangrijk element bij peilingonderzoek is dat scholen en hun leerlingen anoniem deelnemen aan het onderzoek en dat ze dus niet op hun ‘resultaten’ worden afgerekend. Peilingen leveren objectieve en betrouwbare, landelijke informatie over de mate waarin de leerlingen de getoetste eindtermen/ontwikkelingsdoelen bereikt hebben.

Recent is aan het beleid rond peilingen een dimensie toegevoegd. Peilingen genereren niet alleen informatie op landelijk niveau, maar kunnen ook de scholen zelf nuttige informatie geven over hun prestaties. Daarom wordt geleidelijk aan meer werk gemaakt van feedback aan de steekproefscholen over hun resultaten. Zo kunnen scholen zich bijv. vergelijken met ‘gelijkaardige’ scholen, wat interessanter is dan een vergelijking met een algemeen Vlaams gemiddelde. De leerkansen voor scholen kunnen ook uitgebreid worden door doorgedreven analyses van de peilingresultaten op basis van school- en leerlingenkenmerken. Dit betekent dat de onderzoekers die kenmerken in hun onderzoek moeten betrekken en dat ze hun analyses op grotere groepen leerlingen baseren om een verklaring te zoeken voor de eventueel gevonden verschillen.

Een toekomstige ontwikkeling zijn de parallelversies. Voor scholen die niet in de steekproef zijn opgenomen, zal de overheid parallelversies van de peilingproeven ter beschikking stellen. Een parallelversie meet exact hetzelfde als de landelijke peilingtoets, maar bestaat uit andere opgaven. Scholen kunnen zelf beslissen om dat aanbod te gebruiken. De overheid is ervan overtuigd dat peilingen aan de scholen leerkansen bieden. Het is technisch en methodologisch immers mogelijk om de scholen die de paralleltoetsen afnemen feedback te geven over hun resultaten. Dat laat alle scholen toe om zich te vergelijken met de Vlaamse peilingresultaten en met de resultaten van vergelijkbare scholen.

Tot nu wordt deze informatierijke omgeving (peilingen, parallelversies, schoolfeedback) voorgesteld als een aanbod waar scholen vrijwillig gebruik kunnen van maken. De minister koppelt dat aanbod uitdrukkelijk aan zelfevaluatie van scholen: *“Deelnemen aan peilingen of het afnemen van de paralleltoetsen kunnen een onderdeel vormen van deze zelfevaluatie of het zelfevaluatieproces mee op gang brengen. Scholen kunnen de resultaten van de peilingen en/of hun scores op de paralleltoetsen gebruiken als aanvulling op de schooldoorlichting en op basis hiervan actieplannen uitwerken. Het spreekt dan ook vanzelf dat ik verder zal investeren in het scheppen van een informatierijke omgeving voor scholen”* (Vandenbroucke, 2007, 45).

In Vlaanderen bestaat er een grote consensus over dat het “onwenselijk” is om prestatiegegevens (leerresultaten) van scholen op basis van individuele leerlingenpresta-

ties te publiceren. Vooral de mogelijke ‘ranking’ van scholen die men op basis van dergelijke gegevens zou kunnen afleiden, wordt algemeen als een bedreiging voor de kwaliteitszorg gezien. Ervaringen met deze praktijk in het buitenland leveren tal van argumenten om deze piste resoluut af te wijzen (Dijkstra, e.a., 2001).

2.2.5 Openbaarheid in het kader van zelfevaluatie

In Vlaanderen hebben scholen geen (onderwijs)juridische verplichting om aan interne zelfevaluatie te werken. Veel scholen doen het wel. Wanneer zelfevaluaties (en de documenten die eruit voortvloeien) verplicht en daaruit volgend publiek zouden worden, bestaat het gevaar dat scholen en hun teamleden hun gedrag daaraan aanpassen. Jezelf intern in vraag stellen is deel van een interne ontwikkeling. Maar als ‘zelfkritiek’ publiek wordt, stelt men zich zeer kwetsbaar op. Om aan zelfevaluatie te doen is een gevoel van veiligheid nodig en het publiek maken van informatie kan dat bedreigen.⁹³

Een ander argument om zelfevaluatie niet te verplichten in het kader van externe kwaliteitszorg, is het effect op de kwaliteit van de zelfevaluatie. Wanneer zelfevaluatie uitdrukkelijk in een verantwoordingskader geplaatst wordt, kunnen er neveneffecten optreden die het verzamelen van valide en betrouwbare gegevens hypothekeren. Scholen kunnen aan *windowdressing* gaan doen, het gevaar voor ‘mooipraterij’ of een ‘strategisch gebruik van zelfevaluatie’ loert dan om de hoek (Vanhoof, 2007, 17).

Vanuit juridisch oogpunt kan het voornemen om voor zelfevaluaties een uitzonderingsgrond te creëren op de openbaarheid van bestuur, wellicht niet overal op goedkeuring rekenen. De vraag is welk belang je wil beschermen? Als de onderwijssector een uitzondering vraagt, creëer je in allerlei sectoren een vloed van uitzonderingen op de regelgeving. Op die manier wordt de regelgeving over openbaarheid van bestuur chaotisch. Daarenboven moeten we altijd goed opletten met het verschil tussen actieve en passieve openbaarheid. Scholen zijn niet verplicht tot actieve openbaarheid.

Er zijn ook voorstanders die uitzonderingen om inhoudelijke redenen overbodig achten en zelfs pleiten voor een actief beleid vanwege scholen om de resultaten van hun zelfevaluatie op een of andere wijze te publiceren of te communiceren. Het feit dat zelfevaluatie onder het toepassingsgebied van de openbaarheid van bestuur zou vallen, is voor de verdedigers van dit idee een kans voor scholen om zelf ramen en deuren open te gooien.⁹⁴

Hiermee zijn we weer aanbeland bij het bestuurlijke referentiekader dat we hoger uiteenzetten. Zelfevaluatierapporten zouden immers een belangrijke rol kunnen spelen in de verantwoording van scholen. Horizontale verantwoording krijgt op die

⁹³ Naast dat ‘onveiligheidsgevoel’ is er nog een ander gevaar denkbaar. Zoals in 1.1.4 gesteld, ondergaat het onderwijs invloed van een marktgericht denken. Vanuit dat perspectief zouden zelfevaluatieprocessen gestuurd kunnen worden door marktmechanismen i.p.v. door kwaliteitseisen. Dan komen we terecht in ‘reputatiemanagement’ of ‘windowdressing’.

⁹⁴ Zie bijv. de bijdrage van Frankie Schram aan deze probleemverkenning en hoger 1.3.5.

manier een zeer actieve betekenis. Er is een verschil tussen enerzijds het opvangen van signalen uit de omgeving (bij stakeholders) en daar dan intern iets mee doen om beter tegemoet te komen aan die stakeholders en anderzijds een interne analyse (zelfevaluatie) expliciet naar buiten brengen. Een eigen interne analyse gericht publiek maken, kan signalen uit de omgeving losweken. Je kan hier spreken van ‘co-creatie’. De stakeholders worden actief betrokken bij de maatschappelijke opdracht van de school.

Kan zelfevaluatie het verbeteringsperspectief versterken door het in een perspectief van verantwoording te plaatsen? Hoger stelden we al: verantwoording hoeft men niet uitsluitend te zien vanuit het perspectief van ‘controle en sanctionering’ (reken-schapsfunctie). Verantwoording kan ook bekeken worden vanuit het perspectief van *leren en verbeteren*: feedback vragen en krijgen om het handelen te verbeteren.

In zijn bijdrage stelt Frans De Vijlder: “Verantwoording is voor 10% formeel (koud) en voor 90% informeel (warm)”. Verantwoording die is opgelegd vanuit een formeel bestuurlijk-juridisch kader (bijv. een jaarverslag) moeten we zien als het eindpunt van een verantwoordingsproces. Formele verantwoording op zich heeft geen impact, leidt nergens toe wanneer dat niet doorleefd is, wanneer er geen ontwikkeling aan voorafgaat op het vlak van kwaliteitsbewustzijn. Dat kwaliteitsbewustzijn zou gepaard moeten gaan met een professionaliteitsbewustzijn op het niveau van de leraren: het besef dat ze niet louter optreden als individuele professional voor de eigen klas, maar deel uitmaken van een team dat samen verantwoordelijk is voor de leerlingen. Dat impliceert meteen dat verantwoording afleggen een opdracht is voor het hele team.

Om verantwoording en kwaliteitszorg vruchtbaar op elkaar te laten inwerken, moeten bepaalde voorwaarden vervuld zijn. Om te beginnen veronderstelt het een grote maturiteit vanwege de ‘ontvanger’ van de boodschap: ouders en leerlingen, het personeel, andere scholen, de media, de overheid, de (anonieme) burger, de samenleving, ... kortom de hele wereld.⁹⁵ Dat versterkt het dilemma: hoe ver ga je in die verantwoording tegenover de buitenwereld? In welke mate kan en moet je die vele stakeholders *opvoeden* om met de informatie om te gaan? De overheid heeft hier zelf ook een rol te spelen.⁹⁶

Minstens even cruciaal is wie op schoolniveau ‘het stuur in handen heeft’. Veel hangt af van hoe de schoolleiding met deze vragen omgaat. In een aantal reacties van directies op het Scholenrapport van De Standaard bleek deze spanning. Terwijl sommige schoolleiders erg defensief reageerden, werd de publicatie door anderen enthousiast onthaald als een aanzet en een uitdaging om bepaalde processen nog te versterken. Nog maar eens komen we uit op het cruciale belang van ‘beleidsvoerend vermogen van scholen’.

⁹⁵ Zie hoger bij 1.1.2: ‘de hele wereld kijkt toe’.

⁹⁶ Zie de bijdrage van Peter Michielsens aan deze probleemverkenning over de context en de bijdrage van Frankie Schram. Een beleid van actieve openbaarheid houdt echter een bijkomende niet-juridische opdracht in: duiding van informatie.

2.3 Publieke informatie als uitdaging voor het beleidsvoerend vermogen van scholen

Deze verkenning heeft ons alvast tot het inzicht gebracht dat frontaal ingaan tegen de maatschappelijke vraag naar publieke informatie geen optie is. Sociologisch, bestuurlijk, juridisch én onderwijskundig zijn er argumenten om dat niet te doen. Bovendien hebben scholen nog de keuze: ofwel aanvaardt men publieke informatie over de school als een soort 'lot' en doet men er verder niets mee, ofwel zoekt men naar een actieve en constructieve manier om met dat gegeven om te gaan. Of en hoe scholen een beleid voeren inzake het publiek maken van informatie zal samengaan met hun beleidsvoerend vermogen.⁹⁷

2.3.1 Horizontale verantwoording, een zaak van lokale autonomie?

In 1.2 gingen we reeds in op verschuivingen in het bestuurlijk referentiekader waarin scholen beleid voeren. Voor scholen gaat de shift van een centraal geleid onderwijssysteem naar een grotere autonomie gepaard met meer (horizontale) verantwoording. Deze verschuiving is complexer dan ze op het eerste gezicht lijkt. We moeten ons in elk geval hoeden voor een te eenvoudige benadering. Decentralisatie en autonomieverruiming leiden niet automatisch tot de beoogde horizontale verantwoording van de school aan de stakeholders volgens de principes die we hoger beschreven. Decentralisatie en autonomieverruiming versterken zelfs niet automatisch de lokale autonomie. Minstens twee gevaren loeren om de hoek:

- een louter formalistische benadering van de eis tot verantwoording
- én een 'hercentralisatie' van de controle.

We staan eerst stil bij dat laatste. In 2.3.2 gaan we dieper in op het verband tussen horizontale verantwoording en zelfevaluerend vermogen.

De grenzen van de autonomie en het belang van responsief vermogen

De autonomie van scholen kan uiteraard nooit absoluut zijn. De overheid moet waarborgen dat de scholen die ze erkent, de decretaal verankerde maatschappelijke doelstellingen realiseren en daarin voldoende kwaliteit leveren. Daarvoor heeft de overheid een toezichtskader ontwikkeld dat vanzelfsprekend grenzen stelt aan de autonomie.

Maar zelfs binnen die grenzen is autonomie niet evident. Scholen opereren niet in een vacuüm. Hun maatschappelijke inbedding leidt tot tal van verwachtingen, vragen, eisen, verplichtingen ... van allerlei actoren in de samenleving die op hun beurt de autonomie van scholen bevragen. Scholen kunnen zich tegenover deze externe vragen niet louter afwachtend of passief opstellen. Ze lopen dan immers het risico om ofwel hun maatschappelijke relevantie te verliezen, ofwel de speelbal te worden van de vloed aan vragen die vanuit de brede maatschappij op de school afkomen.

⁹⁷ Zie ook Vlaamse Onderwijsraad, 2005.

In een eerdere Vlor-probleemverkenning en in onderzoek naar beleidsvoerend vermogen van scholen identificeert men het *responsief vermogen* van scholen als een belangrijke drager van beleidsvoerend vermogen (Vlaamse onderwijsraad, 2005 en Vanhoof & Van Petegem, 2006). Een adequate reactie op externe prikkels houdt ook in dat scholen niet op *alle* vragen en verwachtingen ingaan maar prioriteiten stellen en zelf grenzen aangeven. Zo kunnen scholen zich profileren en hun visie expliciteren. Scholen met een sterk 'responsief vermogen' zijn in staat om in te spelen op de kansen en bedreigingen die van de externe prikkels uitgaan en de keuzes die ze maken, te verantwoorden.

De hedendaagse trends op het vlak van bestuurlijkheid (zie hoger), voegen daar nog een dimensie aan toe: als 'maatschappelijke onderneming' wordt van een school verwacht dat ze zich ook *publiek* verantwoordt over de keuzes die ze maakt.

Opletten voor de hercentralisatie van de controle

Net op dat punt is het niet denkbeeldig dat scholen onderhevig worden aan een soort 'hercentralisatie' van de controle. De centrale vraag is wie definieert wat een school belangrijk moet vinden op het vlak van het publiek maken van informatie.⁹⁸ Kunnen scholen hier zelf het heft in handen nemen? Of, zal de overheid voorschrijven wat een school publiek maakt over haar eigen functioneren (en hoe)? M.a.w. wie of wat zal een proces van 'horizontale verantwoording' aansturen? Het zou een gemiste kans zijn wanneer scholen het antwoord op de vraag '*wat zouden onze stakeholders (bijv. ouders) moeten weten*' overlaten aan een centrale instantie. Centraal voorschrijven aan scholen hoe en welke informatie ze aan de externe stakeholders ter beschikking moeten stellen, is geen stimulans voor het beleidsvoerend vermogen van scholen.

2.3.2 Naar een actief informatie- en communicatiebeleid van scholen

Scholen én overheid staan voor de uitdaging om de vraag naar verantwoording niet te laten verworden tot een formeel gebeuren maar deel te laten uitmaken van hun eigen kwaliteitszorgproces. Horizontale verantwoording die geen zinvolle rol speelt in het geheel van het kwaliteitszorgproces van een organisatie, blijft leeg en betekenisloos. Verantwoording dreigt dan alleen maar voor extra planlast te zorgen.

Kunnen scholen de 'leer- en verbeterfunctie' van horizontale verantwoording zelf invullen? Zoals gezegd richt horizontale verantwoording zich tot belanghebbenden die met de organisatie een gelijkwaardige relatie hebben. De idee van horizontale verantwoording is nauw verweven met de idee van participatie van 'stakeholders'. De vraag is of en onder welke voorwaarden (in welke omstandigheden) verantwoording aan die stakeholders kan bijdragen tot de onderwijskwaliteit.

Wanneer een school haar horizontale verantwoording niet zelf actief vormgeeft, ontstaat het risico dat ze de speelbal wordt van allerlei actoren met soms de meest

98 Zie ook hoger 1.2.3 de fundamenteel-pedagogische kritiek.

uiteenlopende vragen en verwachtingen. Daarom is een gericht beleid nodig. Wat maken we openbaar? Hoe maken we dat openbaar? Hoe ondersteunen we de communicatie?

Specifieke expertise geen overbodige luxe?

In zijn bijdrage behandelt Eric Goubin de communicatiepraktijk van scholen. In veel gevallen is deze praktijk ad hoc gegroeid en niet gestoeld op een doordachte visie op communicatie. Er is een gebrek aan middelen voor communicatie en dikwijls hebben scholen niet de specifieke expertise in huis. Dat belemmert de ontwikkeling van een evenwichtig communicatiebeleid. Scholen, scholengroepen, scholengemeenschappen kunnen nog flink wat vooruitgang boeken op het vlak van professionalisering van de publieke communicatie.

Veel gemaakte maar cruciale fouten zijn ‘zelfreferentialiteit’ en ‘informeringsdrang’. *Zelfreferentialiteit* houdt in dat scholen onvoldoende kritisch zijn tegenover wat ze zelf als goede communicatieboodschappen en -kanalen beschouwen en onterecht aannemen dat het publiek die ook waardeert. *Informeringsdrang* hangt daarmee samen: schooldirecties die informeren over onderwerpen die ze zelf belangrijk vinden zonder zeker te weten of het thema ook leerlingen en ouders boeit.

Maar hebben scholen baat bij een sterkere professionalisering van hun communicatiebeleid? Is het de inspanning waard? Volgens Eric Goubin heeft het antwoord op die vraag te maken met de ‘temperatuur’ van je publiek. Hij wijst op het onderscheid tussen een koud en een warm publiek en de verschillende temperatuurvariaties daartussen. Een *warm* publiek kent de school goed en heeft een positieve houding tegenover de school. Een *koud* publiek kent de school nauwelijks of niet en/of heeft er een eerder negatieve houding tegenover.

De conceptuele en de technische kwaliteit van de communicatiekanalen wordt belangrijker naarmate je met een kouder publiek te maken hebt. Hoe warmer het publiek, hoe minder belangrijk die professionaliteit van de communicatiekanalen. Of een publicatie professioneel of amateuristisch gemaakt is, maakt dan minder uit. Een geïnteresseerd publiek is minder kritisch ten opzichte van bijvoorbeeld amateuristisch ogende drukwerkjes, of een minder fraaie website. Scholen die de ambitie hebben hun boodschap ook aan een ‘koud’ publiek aan te bieden, zijn gebaat bij een sterkere professionalisering van hun communicatiebeleid.

De koude blik van de anonieme wereld trotseren en blijven investeren in een warme boodschap

Een relatief nieuw gegeven van de laatste jaren is dat de publieke ruimte door de digitalisering van de informatie en de communicatie een eigen dynamiek ontwikkelt die ook scholen raakt, of ze dat nu willen of niet. Door de digitalisering kan zelfs een ‘omkering’ plaatsvinden van de verantwoordingsketen. Stakeholders zijn niet langer afhankelijk van de informatie die de scholen ter beschikking stellen. Ze kunnen als het ware zélf hun verantwoordingsinfo organiseren. We hebben in het onderwijs intussen kennis kunnen maken met een fenomeen dat afkomstig is uit de

commerciële sector: (potentiële) ‘klanten van scholen’ kunnen – zo ze dat wensen geheel anoniem – online een score (mét commentaar) geven aan een school (zoals klanten van restaurants en hotels dat al langer plegen te doen) waardoor de achterliggende databank automatisch ook een ranking genereert. Niet alleen scholen zijn in de greep van dit fenomeen, ook individuele leraren vallen ‘ten prooi’ aan het oordeel van (letterlijk) ‘om het even wie’.⁹⁹

Kunnen we tot slot stellen dat in deze digitale informatiesamenleving de ‘koude kant van de wereld’ (via internet worden organisaties voortdurend en overal door anonieme kijkers/lezers in de gaten gehouden) onherroepelijk binnengeslopen is in onze scholen (net zoals in andere instellingen) en dat scholen niet anders zullen kunnen dan hun boodschap voor deze koude wereld zélf vorm te geven?

Scholen mogen daarbij niet de fout maken om het warme publiek uit het oog te verliezen. De ouders, de leerlingen, de leraren, de bestuurders, de plaatselijke participanten, de begeleiders ... iedereen die het goed voor heeft met de school. Het is van en met dat warme publiek dat scholen leven, dat ze hun pedagogisch project uitbouwen. Dat zijn de mensen die met de school een niet-anonieme relatie van vertrouwen aangaan. Geen blind vertrouwen, maar vertrouwen dat de school verdient en voedt door rijke, diepgaande, eerlijke en duidelijke informatie over haar project.

2.4 Aanbevelingen voor onderzoek?

Deze probleemverkenning heeft geenszins de bedoeling te komen tot afgeronde standpunten over het publiceren van informatie over scholen. In die zin eindigen we deze verkenning ook niet met beleidsaanbevelingen. Het was veeleer onze bedoeling om de verschillende dimensies van de problematiek in kaart te brengen vanuit verschillende referentiekaders die aan het werk zijn. Het resultaat van deze verkenning kan een leidraad zijn voor toekomstige discussies in voorbereiding op beleidsbeslissingen.

Tijdens onze verkenning zijn we wel op een aantal kennisvragen gestoten die om verder onderzoek en verdieping vragen. We durven de onderwijsverhouding én de onderzoekswereld aanbevelen om onderzoek mogelijk te maken dat aansluit bij deze kennisvragen:

- Er is ruimer, grootschalig onderzoek nodig naar welke verwachtingen ouders hebben inzake informatie over scholen in functie van school- en studiekeuze. Methodologisch zou het interessant zijn om in de marge van grootschalig surveyonderzoek ook kwalitatieve gevalsstudies op te zetten naar het keuzeproces (feitelijk beslissingsproces) en zo de rol van informatie in de schoolkeuze beter in beeld te krijgen.

99 Zie bijv. www.beoordeelmijnleraar.nl. Recent (maart 2008) startte in Vlaanderen: <http://school.injebuurt.be>.

- Alle betrokken actoren, overheid, scholen en onderwijsgebruikers, het brede publiek, arbeidsmarkt ... kunnen baat hebben bij diepgaand onderzoek naar het publiek maken van objectiveerbare gegevens over scholen. Welke motieven spelen mee in de vraag naar publieke informatie? Wat zijn de randvoorwaarden voor een kwaliteitsvol informatiebeleid? Wat zijn de effecten (bijv. op het vlak van de samenstelling van de leerlingenpopulatie)?
- Op dit moment zijn nog weinig gegevens of onderzoeken beschikbaar over de impact van de digitalisering op de communicatie van scholen met hun stakeholders. Het verdient aanbeveling de ontwikkelingen op dat vlak goed op te volgen.

Marcel Davidts

voorzitter van de denkgroep Publieke Info over Scholen

Literatuur

- Bijker, W. & Peperkamp, B. (2002), *Geëngageerde geesteswetenschappen. Perspectieven op cultuurveranderingen in een digitaliserend tijdperk* (AWT-Achtergrondstudies). Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Boers, I. & C. van Montfort (2006). Goed bestuur in governancecodes. *Goed Bestuur. Tijdschrift over Governance*. 2, nr. 4.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Commissie Wallage (2001) *In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*, (Rapport van 27-08-2001). Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken. Geraadpleegd op 26 juni op http://www.minaz.nl/Actueel/Publicaties/In_dienst_van_de_democratie_het_rapport_van_de_Commissie_Toekomst_Overheidscommunicatie.
- Creten, H., Douterlungne, M., Verhaeghe, J.-P. & De Vos, H. (2000). *Voor elk wat wils. Schoolkeuze in het basis- en secundair onderwijs*. Leuven-Gent: HIVA-Vakgroep onderwijskunde.
- De Staercke, J. (2002), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Brugge: Vanden Broele. Geraadpleegd op 7 mei 2008 op http://www.law.kuleuven.ac.be/jura/38n4/destaercke.htm#_ftn1
- Dijkstra, A.B. et al. (2001), *Het oog der natie: Scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Elchardus, M. & Glorieux, I. (red.) (2005), *De symbolische samenleving. Een exploratie van de nieuwe sociale en culturele ruimtes*. Tielt: Lannoo.
- Elchardus, M. (s.d.), *De symbolische samenleving en de stille bestuurder (Drees-lezing 2003)*. Geraadpleegd op 23 juni 2008 op http://www.denhaag.pvda.nl/oud/Dreeslezing_Marc_Elchardus_2003.pdf
- Goubin, E. & Mestiaen, B. (2002), *Elkaar vinden: bouwstenen voor de communicatie met kansarme doelgroepen*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Downloadbaar via www.vlaanderen.be/overheidscommunicatie.
- Nederlandse Onderwijsraad (2006), *Doortastend onderwijstoezicht. Advies*. Den Haag: Nederlandse Onderwijsraad.
- OESO-CERI (2006), *Demand-sensitive schooling? Evidence and issues (Schooling for Tomorrow)*. Parijs: OECD.
- Putters, K. (2007), 'Passende sturingsinstrumenten voor onderwijsbeleid'. In Nederlandse Onderwijsraad (2007), *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs. Studie*. Den Haag: Nederlandse Onderwijsraad.
- Scholtes, E. (2007), 'Kennen is kunnen? Over transparantie in het onderwijsbeleid'. In Nederlandse Onderwijsraad (2007), *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs. Studie*. Den Haag: Nederlandse Onderwijsraad.
- Schram, F. (2004), Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen (2005). In *TORB* (2004-2005), nr. 5, p. 432-46.
- Schram, F. (s.d.) Tussen openbaarheid en privacy. Een verhaal van grijstinten. Brussel: Politeia. Zie ook het hoofdstuk 'Openbaarheid van bestuur' in het 'Handboek digitaal archiveren', geraadpleegd op 17 maart 2008 op <http://www.law.kuleuven.be/icri/>
- Simons, M. & Masschelein, J. (2007), 'Spiegeltje, spiegeltje aan de wand'. In *Impuls*, 38, nr. 2, 67-75.
- Van Bostelen, E., Van Gerven, A., Schoenmakers, N. & De Vijlder, F. (2006), *Wat ouders willen weten. Vooronderzoek naar de informatiebehoeften van ouders in relatie tot school*. Eindrapportage. Utrecht: Cap Gemini.
- Vandenbergh, R., Kelchtermans, G., Brion, A., & Vanhoudt, J. (1997), *Evaluatie van het beleid inzake kwaliteitszorg. Analyse en effecten van begeleiding, nascholing en doorlichting*. Eindrapport OBPWO-project 95.08. (2 vols.). Leuven: K.U.Leuven Centrum voor Onderwijsbeleid en -vernieuwing.

- Vandenbroucke, F. (2004), *Beleidsnota Onderwijs en Vorming 2004-2009*, Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Vandenbroucke, F. (2007), *Beleidsbrief 2007-2008*, Brussel: Ministerie van Onderwijs en Vorming.
- Van Driel, H. (2001), *Digitaal Communiceren*. Amsterdam: Boom. Geconsulteerd op 23 juni 2008 op <http://comcom.uvt.nl/e-view/01-1/driel.htm>
- Vanhoof J., Daems, F., Mahieu, P. & Van Petegem, P. (2000), *Naar publiek rapporteren over scholen? Scholen vergeleken op hun kwaliteit: een internationaal vergelijkende studie over hoe scholen hun functioneren openbaar kunnen/moeten verantwoorden*. Antwerpen: UA-UIA (eindrapport OBPWO 98.03).
- Vanhoof, J. & Van Petegem, P. (2005), *Kwaliteit van scholen (openbaar) vergelijken? Het zwart-witdenken voorbij*. Mechelen: Wolters Plantyn.
- Vanhoof, J. & Van Petegem, P. (2006), *Pei/ijlen naar succesvol schoolbeleid. Praktijkboek voor de beleidseffectieve school*. Mechelen: Wolters Plantijn.
- Vanhoof, J. (2007), *Zelfevaluatie binnenstebuiten. Een onderzoek naar het verloop en de kwaliteit van zelfevaluaties in Vlaamse scholen*. Mechelen: Wolters Plantyn.
- Vlaamse Onderwijsraad (2005), *Beleidsvoerend vermogen van scholen ontwikkelen. Een verkenning*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Vlaamse Onderwijsraad (2008), *De overgang van basis- naar secundair onderwijs. Een verkenning*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.