



De stemmen achter de besluiten

Een onderzoek naar invloedsverhoudingen in politiek-
bestuurlijke besluitvorming op leesvaardigheid



Masterscriptie
Elianne den Butter
Juni 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord.....	4
Inleiding	5
Probleemstelling.....	5
Vraagstelling.....	7
Relevantie.....	7
Leeswijzer	8
Theoretisch kader.....	9
Macht en invloed.....	9
Macht van media	10
Macht meten.....	11
Invloedsverhoudingen in het onderwijs.....	12
Verkokering in het Onderwijs.....	13
Context.....	16
Formele macht in het onderwijsbestel.....	16
Het vmbo.....	16
Beleid leesvaardigheid	17
Methode	19
Design	19
Periode.....	20
Media-analyse	20
Besluitvormingsanalyse.....	24
Invloedsanalyse	25
Focusgroep	25
Kwaliteitscriteria	25
Resultaten.....	29
Media-analyse	29
Besluitvormingsanalyse.....	34
Invloedsanalyse	35
Conclusie.....	49
Discussie	52
Limitaties.....	54
Implicaties	56
Literatuurlijst.....	58
Appendix I	64
Appendix II	77
Appendix III.....	79
Appendix IV.....	80
Appendix V	82

Samenvatting

Al een aantal jaren is er een sterk dalende trend te zien in prestaties in leesvaardigheid onder Nederlandse leerlingen, met de sterkste daling in het vmbo. Georganiseerde belangengroepen, adviesorganen, wetenschappers en individuen dragen via de media in het maatschappelijk debat mogelijke oorzaken aan voor deze dalende trend in leesvaardigheid. Het is onbekend in hoeverre deze belangen van verschillende actoren ook meegenomen worden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Het is ook onduidelijk welke actoren daadwerkelijk invloed hebben op het onderwijsbeleid. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke actoren hun belangen kunnen laten doorklinken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming middels media-aandacht. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *“Wie heeft de macht om het onderwijsbeleid op leesvaardigheid in het vmbo te beïnvloeden?”*.

Macht wordt in dit onderzoek geconceptualiseerd als het vermogen om invloed uit te kunnen oefenen. Invloed is het effect macht en dat kan worden gemeten met onder andere de decisiemethode. Met deze methode wordt macht vastgesteld door de inbreng van actoren in de media te vergelijken met de eindelijke besluiten in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. In dit onderzoek wordt uitgegaan van besluitvorming als een machtsstrijd tussen actoren met verschillende belangen. Door de verschillende belangen in kaart te brengen en te kijken in hoeverre media-aandacht voor deze belangen leidt tot politieke aandacht, wordt macht gemeten en zal duidelijk worden welke combinatie van actoren invloed heeft op de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Vanuit de media-analyse en de besluitvormingsanalyse blijkt dat wat als oorzaak wordt besproken in het maatschappelijke debat verschilt van wat belangrijk wordt gevonden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. De invloedsanalyse laat zien dat media-aandacht niet direct leidt tot politieke aandacht. In enkele gevallen waar geringe beïnvloeding op politiek-bestuurlijke besluitvorming blijkt, zijn het met name wetenschappers die de oorzaak bespreken in de media. Ook blijkt uit de resultaten dat actoren via de media weinig invloed kunnen uitoefenen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming, omdat politici en de overheid worden geïnformeerd door institutionele actoren zoals georganiseerde belangengroepen. Op basis van de resultaten uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de verkokering op dit onderwijsdossier aan de orde is. De koker blijkt echter niet alleen te bestaan uit geïnstitutionaliseerde organisaties en adviesorganen, maar ook wetenschappers worden veel geraadpleegd. Leerkrachten, ouders en leerlingen komen nauwelijks naar voren en beschikken daarmee niet of nauwelijks over het vermogen om invloed uit te oefenen op politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Inleiding

Probleemstelling

Uit internationaal vergelijkend onderzoek uit december 2023 bleken Nederlandse leerlingen het op één na slechtst te kunnen lezen van deelnemende landen (OECD, 2023). Er werd in de media gesproken van een onverwacht sterke daling en termen als ‘de noodklok luiden’ en ‘onderwijs crisis’ werden gebruikt (Stellinga, 2023; Cihangir, Bosman & Kirschner, 2024). Deze resultaten uit het PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) deden veel stof opwaaien. Het PISA-onderzoek is een internationale meting in het onderwijs en wordt driejaarlijkse uitgevoerd onder 15-jarigen door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Er is een dalende trend zichtbaar in prestaties op rekenen en leesvaardigheid in het hele funderend onderwijs blijkens meerdere peilingen (Inspectie van het onderwijs, 2023a, 2023b; Ministerie van OCW, 2023; OECD, 2023). Vanuit het PISA-onderzoek bleek op vmbo-niveau een sterker dalende trend te zien op leesvaardigheid dan op de andere scholingsniveaus (OECD, 2023). Om deze reden zal het huidige onderzoek zich specifiek richten op het vmbo.

De zorgelijke resultaten vormen voor de media en de politiek aanleiding om hier sterk op te reageren. Zowel in het maatschappelijke debat als in de politiek-bestuurlijke besluitvorming ging het veelvuldig over de dalende leesvaardigheidsscores. De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs bleek geen eenduidige verklaring te hebben voor dit resultaat en de minister benoemde dat structurele aandacht en aanscherping van het curriculum voor deze vakken nodig is (Tweede Kamer, 2023b). Sectorraden en vakbonden zien met name het lerarentekort als oorzaak (VO-Raad, 2023). Een andere oorzaak bespreekt een hoogleraar in geletterdheid (Anneke Smiths), die aangeeft dat het probleem ligt in dat kinderen te weinig goede boeken bezitten en lezen (Suchtelen, 2023b). Dit betreft slechts een selectie van oorzaken die worden genoemd in de media. Actoren noemen verschillende oorzaken vanuit hun verschillende onderliggende belangen. Het maatschappelijke debat wordt gekleurd door argumenten voor bepaalde oorzaken gebaseerd op de belangen van verschillende actoren en hun positie in het stelsel. Dit onderzoek brengt op een systematische manier in kaart welke oorzaken het maatschappelijke debat domineren en door welke actoren deze worden benoemd.

Artikel 23 van de Nederlandse grondwet stelt dat de overheid verantwoordelijk is voor het waarborgen van de kwaliteit van het Nederlands onderwijs. Afgelopen decennia is door politieke en bestuurlijke veranderingen de rol van de overheid in de beleidsarena veranderd en zijn meer organisaties toegetreden tot de beleidsarena (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 12). De overheid was met de invoering van Artikel 23 in 1815 de actor die als verantwoordelijke in het

stelsel de politiek-bestuurlijke beslissingen nam (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 85-86). Vanaf de herziening van de grondwet in 1917 is de overheid meer betrokken bij het onderwijsbestel (Slaman et al., 2018, pp. 15). De overheid draagt grondwettelijk de plicht om toe te zien op de onderwijskwaliteit, maar is anderzijds ook verplicht om scholen de vrijheid te geven in het stichten, richten en inrichten van het onderwijs. De overheid zoekt sinds de invoering van Artikel 23 naar de juiste balans tussen het bewaren van de autonomie voor scholen en het kunnen dragen van stelselverantwoordelijkheid voor het onderwijs (Peeters et al., 2013, pp. 9-10). Echter door langdurig onduidelijke en inconsistente sturing vanuit de overheid zijn onduidelijke machtsverhoudingen en spanningsvelden ontstaan in het onderwijsveld (Frissen et al., 2015, pp. 7; Rijksoverheid, 2022, pp. 7). Dit vormt aanleiding voor met name bestuurlijke belangenorganisaties om zich vanaf de jaren '80 sterker te organiseren (Hooge, 2017, pp. 13). De invloed van georganiseerde belangengroepen maakt dat de verhoudingen in het onderwijsstelsel tussen overheid en deze groepen complexer zijn geworden en machtsverhoudingen niet meer alleen formeel vastliggen (Waslander et al., 2016, pp. 478). Het is momenteel onduidelijk welke combinatie van actoren het overheidsbeleid feitelijk bepalen en in hoeverre de politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt beïnvloed door de belangengroepen. Dit onderzoek zal zich richten op de politiek-bestuurlijke besluitvorming op het onderwijsdossier van leesvaardigheid als basisvaardigheid. Politiek-bestuurlijke besluitvorming speelt zich zowel af op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onder leiding van de minister en het speelt zich ook af binnen het politieke debat in de Kamer. Deze besluitvorming is echter onderhevig aan invloeden vanuit de samenleving (Peters, 1999, pp. 46). In dit onderzoek wordt besluitvorming als een strijd beschouwd tussen belangen waarbij verschillende (groepen) actoren een rol hebben. Elke actor probeert in het besluitvormingsproces zijn belangen te realiseren in besluiten en dat kan leiden tot invloedsuitoefening, oftewel een vorm van macht (Peters, 1999, pp. 17-18).

De dalende resultaten laten zien dat de kwaliteit van het onderwijs laag is, omdat de basiskennis van leerlingen niet op orde blijkt te zijn. Het belang van goed onderwijs als collectief goed vormt aanleiding voor belangengroepen om hun invloed te willen vergroten (Althoff, 2018, pp. 341; Peters, 1999, pp. 48). De dalende leerprestaties worden als casus aangegrepen om te verkennen welke actoren welke oorzaken naar voren brengen in het maatschappelijk debat via de media. Onder de media worden in dit onderzoek de landelijke kranten verstaan en vakbladen voor het onderwijs. Hierin wordt onderzocht welke verklaringen, beleidsmaatregelen of andere remedies actoren voorstellen. Vervolgens wordt middels een besluitvormingsanalyse verkend welke oorzaken worden besproken in de politiek-bestuurlijke

besluitvorming. De combinatie van deze analyses leidt tot een invloedsanalyse die vervolgens inzichtelijk maakt welke actoren invloed kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming en daarmee welke actor macht heeft in het onderwijsbestel.

Vraagstelling

De hoofdvraag die volgt uit de probleemstelling, luidt: *“Wie heeft de macht om het onderwijsbeleid op leesvaardigheid in het vmbo te beïnvloeden?”* Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag worden vier deelvragen gesteld:

1. Hoe kan macht worden gemeten?
2. Wat is bekend op basis van eerdere studies over de invloedsverhoudingen in het onderwijsbestel?
3. Wat zijn de voornaamste oorzaken van de dalende scores op leesvaardigheden in het vmbo volgens het huidige maatschappelijke debat in de media?
4. Welke door actoren genoemde oorzaken en remedies klinken door in de politiek-bestuurlijke besluitvorming?

Het huidige onderzoek poogt meer inzicht te verkrijgen in welke actoren welke oorzaken bespreken voor de dalende leesprestaties van leerlingen in het vmbo-onderwijs. Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre de actor met het aandragen van deze oorzaak in het maatschappelijk debat invloed heeft op de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Relevantie

Dit onderzoek is om drie redenen maatschappelijk relevant. Ten eerste moeten de basisvaardigheden van leerlingen op orde zijn om deel te kunnen nemen aan de samenleving (Ministerie van OCW, 2023). Om die reden is het van belang om de oorzaken van dalende resultaten in kaart te brengen. Aangezien de daling het sterkst is in het vmbo, is het belangrijk om te kijken welke oorzaken voor dat scholingsniveau worden gesignaleerd (OECD, 2023). Ten tweede kan door het inzichtelijk maken van machtsverhoudingen de transparantie van het beleidsproces worden vergroot en kan daarmee worden aangetoond welke belangen zijn meegenomen in de besluitvorming. De resultaten van dit onderzoek kunnen dan inzichten opleveren voor vraagstukken over het primaat van de politiek, verkokering in het beleidsproces en over de invloed van belangengroepen uit de samenleving. Ten derde kan het onderzoek ook beleidsmakers inzicht geven in welke actoren veel invloed hebben en welke actoren in het stelsel weinig worden gehoord. Het kan een beeld opleveren welke blinde vlekken er heersen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Ook is dit onderzoek wetenschappelijk relevant. Ten eerste is het vmbo als analyse-eenheid weinig onderzocht (Van Daalen, 2010, pp. 8). Huidig onderzoek kan in kaart brengen welke oorzaken specifiek voor dat scholingsniveau worden besproken en worden gezien als oorzaak van dalende leesvaardigheid. Ten tweede kan de invloedsanalyse inzichtelijk maken hoe de macht van actoren binnen het onderwijsstelsel is verdeeld en welke actoren besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het is reeds bekend dat het onderwijsstelsel in Nederland bestaat uit een uitgebreid netwerk van georganiseerde organisaties (Bronneman-Helmerts, 2011). De georganiseerde organisaties zijn een standaard onderhandelingspartner van de overheid. Onduidelijk is in hoeverre deze daadwerkelijk het beleid bepalen of dat het in beleidsproces ook belangen worden meegenomen van groepen die minder sterk zijn georganiseerd (Peters, 1999, pp. 46; Walgrave & Van Aelst, 2006). Ten derde is er in Nederland weinig empirisch onderzoek gedaan naar beïnvloeding van politieke beslissingen (Huberts, 2019, pp. 20; Woerdman & Krol, 2013, pp. 259). Dit onderzoek poogt een bijdrage te leveren aan het inzicht in hoe de invloedsverhoudingen liggen en welke actor feitelijk invloed heeft op de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Leeswijzer

Voordat antwoord kan worden gegeven op hoe de invloedsverhoudingen in het onderwijsstelsel liggen, wordt eerst uiteengezet wat onder macht en invloed wordt verstaan en hoe dit kan worden gemeten. In het contexthoofdstuk wordt een beschouwing gegeven welke actoren formeel taken en bevoegdheden in het onderwijsstelsel hebben. Ook zal daar een schets worden gegeven van de beleidsontwikkeling, het huidige beleid en het vmbo als doelgroep van het onderzoek. De methodesectie neemt de lezer mee in de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt om antwoord te vinden op de empirische deelvragen. Vervolgens zullen de media-analyse en de besluitvormingsanalyse via de methodiek van een inhoudsanalyse antwoord kunnen geven op de vraag welke oorzaken worden genoemd voor de dalende scores en door welke actor(en) dit wordt genoemd. Vervolgens kan de invloed van actoren op politiek-bestuurlijke besluitvorming worden geanalyseerd. In de conclusie kan ten slotte antwoord worden gegeven op de hoofdvraag over hoe de invloedsverhoudingen liggen op het onderzochte beleidsterrein. De discussie geeft een reflectie op de resultaten en bespreekt de limitaties en implicaties van dit onderzoek.

Theoretisch kader

Macht en invloed

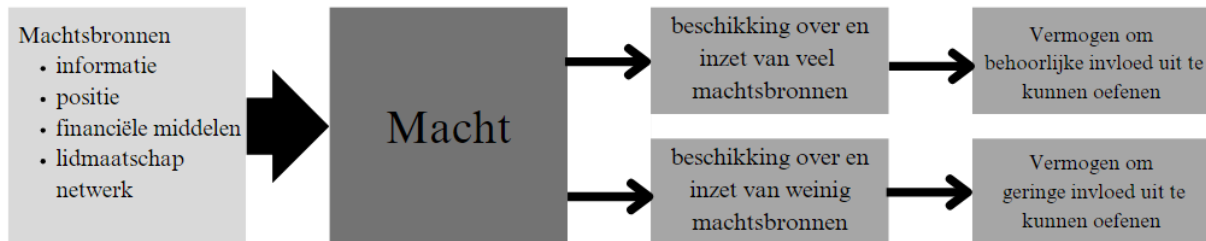
Macht en invloed worden in de literatuur als termen veelvuldig door elkaar gebruikt en aan elkaar verbonden. Deze begrippen zijn niet te vatten in een eenduidige conceptualisering (Haugaard & Ryan, 2012, pp. 12). Er bestaan vanuit de literatuur veel verschillende benaderingen van het concept macht (Devos, 2014, pp. 111). Wat terugkomt in veel benaderingen is het gegeven dat macht een relationeel begrip is en alleen kan bestaan in relaties tussen groepen of individuen (Dahl, 1957, pp. 202). De begrippen macht en invloed zijn gerelateerd aan actoren die doelgericht handelen. Dit houdt in dat actoren erop gericht zijn dat hun belangen worden gerealiseerd in beleid of dat ze besluitvorming kunnen beïnvloeden (Peters, 1999, pp. 17). In de huidige studie wordt de conceptualisering van macht van Sodaro (2004, pp. 99) gebruikt. Macht is een mogelijkheid om beslissingen en gedrag te beïnvloeden (Sodaro, 2004, pp. 99). Macht is het vermogen en indien dat wordt gebruikt om eigen belangen (deels) te realiseren, spreekt men van invloed of beïnvloeding (Huberts, 2019, pp. 15). Invloed is daarmee het effect van macht. Om macht te doen resulteren in invloed, worden machtsmiddelen ingezet (Peters, 1999, pp. 17). Hieronder worden alle middelen verstaan waarover een actor beschikt om invloed uit te oefenen op een andere actor. Machtsmiddelen van individuen hangen af van bijvoorbeeld de informatie waarover men beschikt, de positie van een individu, het financieel vermogen en het lidmaatschap van een netwerk (Devos, 2014, pp. 129). Machtsmiddelen kunnen leiden tot het vermogen om invloed uit te oefenen, wanneer deze effectief worden geactiveerd (Devos, 2014, pp. 128).

De aanwezigheid van macht wordt zichtbaar in beïnvloeding van gedrag of besluiten (Bekkers, 2023, pp. 91; Peters, 1999, pp. 18). Voordat beslissingen worden genomen of beleid tot stand komt, vindt een machtsstrijd plaats tussen verschillende actoren met hun belangen (Allison, 2012, pp. 275). De politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt gekleurd door de verschillende belangen en percepties van bepaalde problematiek en daarin wordt de machtsstrijd zichtbaar die het proces van besluitvorming stuurt. Vanuit deze benadering op macht blijkt dat problemen door actoren verschillend worden benaderd, afhankelijk van hun functie, belangen en organisatorische achtergrond (Allison, 2012, pp. 275-276). De actor met de meeste macht, oftewel de beschikking over en inzet van de meeste machtsmiddelen, zal volgens dit model uiteindelijk de belangen kunnen laten doorwerken in beleid (Peters, 1999, pp. 15-17). Hieruit blijkt dat de actor macht omgezet heeft in invloed. De actor heeft het vermogen om behoorlijke invloed uit te oefenen. Actoren die beschikken over weinig machtsbronnen zullen vermogen hebben om maar geringe invloed uit te kunnen oefenen. Deze

benadering op besluitvorming vormt het uitgangspunt in het huidige onderzoek en wordt schematisch weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1

Schematische weergave van beschreven theorie van macht en invloed.



Macht van media

De Nederlandse politiek heeft te maken met veel belangenorganisaties en adviesorganen die vanuit de samenleving de politiek-bestuurlijke besluitvorming pogen te beïnvloeden met veelal het gebruik van de media als machtsmiddel (Peters, 1999, pp. 45-47). Om invloed uit te kunnen oefenen is toegang tot het politieke besluitvormingssysteem essentieel. Media beschikken over het vermogen om de publieke opinie te beïnvloeden, het maatschappelijk debat te sturen en de opinie van beleidsmakers te beïnvloeden (Van Cuilenberg, Scholten & Noomen, 1991, pp. 132). Om die reden wordt de media ingezet om standpunten kenbaar te maken, oftewel te publiceren. Naast dat de media de macht van publicatie heeft als machtsbron, beschikt de media ook over de macht om ergens aandacht aan te geven of niet en de macht om iets op een bepaalde manier of naar het idee van een bepaalde actor te definiëren (Schohaus, 2015, pp 6-8).

Moeilijk definieerbare en oplosbare problemen, zoals de dalende trend in prestaties in het onderwijs, vergroten de macht van de media (Robinson, 1999, pp 305). Wanneer geen eenduidige oplossing lijkt te zijn voor een probleem en geen duidelijke politiek-bestuurlijke lijn is geschetst hoe het probleem kan worden verholpen, is er sprake van beleidsonzekerheid (Robinson, 1999, pp. 304). Deze beleidsonzekerheid maakt dat overheden vatbaar zijn voor beïnvloeding door publieke opinie en mediaberichtgeving (Robinson, 2000, pp. 615). Als consensus op politiek gebied ontbreekt over bepaalde problemen, neemt namelijk de pressie van actoren die publiceren in de media toe (Robinson, 2000, pp. 615). Door middel van media stellen actoren bepaalde verklaringen voor vanuit hun interpretatie op het probleem en hun belangen in het stelsel (Althoff, 2018, pp. 341). Actoren zien dan namelijk een kans op

beleidsagendering, wat ook wordt geduid als *window of opportunity*. Belangenorganisaties en adviesorganen maken veelvuldig gebruik van deze beleidskans om tot beleidswijzigingen te komen en op die manier invloed uit te oefenen (Austen-Smith & Wright, 1994, pp. 27).

Macht meten

Om na te gaan in hoeverre actoren erin slagen gedrag of besluitvorming te beïnvloeden is het van belang in kaart te brengen welke actor invloed kan uitoefenen (Bekkers, 2023). Er zijn verschillende methoden ontwikkeld om macht te kunnen meten om op die manier inzichtelijk maken welke machtsstructuren bestaan (Devos, 2014; Peters, 1999, pp. 62). Macht kan bijvoorbeeld worden gemeten met behulp van de reputatiemethode. In deze methode wordt verondersteld, dat personen met macht kunnen worden vastgesteld op basis van de perceptie van anderen (Devos, 2014, pp. 134). Betrokkenen wordt gevraagd welke mate van macht ze toekennen aan een persoon of groep. Macht wordt hier vastgesteld op basis van een perceptie van de gevraagde betrokkene. De hoge mate van subjectiviteit hierin vormt gelijk een methodologische beperking en maakt het complex om feitelijke invloedsverhoudingen vast te stellen (Peters, 1999, pp. 63). De positiemethode is ook een manier om machtsstructuren bloot te leggen. De mate van macht hangt volgens deze methode af van de positie of rol van een actor binnen het bestel (Devos, 2014, pp. 136). Een beperking van deze methode is dat een positie van een actor weinig zegt over feitelijke macht of invloed (Peters, 1999, pp. 64). Wel kan deze methode vaststellen of een verband bestaat tussen positie en invloed. Een derde methode om macht te meten is de decisie- of besluitvormingsmethode. Hierbij wordt macht vastgesteld door de inbreng van standpunten van actoren te vergelijken met de uiteindelijke besluiten. Door besluitvormingsprocessen te analyseren kan worden nagegaan welke actor welke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van bepaald beleid (Devos, 2014, pp. 134-135). Macht wordt toegekend aan de actoren die het meeste invloed blijken te hebben op het beleid op basis van de inbreng van deze actoren. Een zwakte van deze methode is dat het zich beperkt tot zichtbare en formele aspecten van macht die blijken uit de besluitvorming. Machtsprocessen doen zich ook informeel voor en zijn minder zichtbaar of er wordt in het proces besloten om zaken niet te bespreken (Devos, 2014, pp. 135; Peters, 1999, pp. 68). Deze processen kunnen niet worden meegenomen met de decisiemethode. Huidig onderzoek zal een variant gebruiken op de besluitvormingsmethode waarbij mediaberichtgeving wordt vergeleken met politiek-bestuurlijke besluitvorming om op die manier invloed van actoren vast te kunnen stellen. Een inschatting van welke actor welke mate aan invloed heeft, maakt inzichtelijk of dat actoren uit alle lagen van het stelsel worden meegenomen in de besluitvorming.

Invloedsverhoudingen in het onderwijs

Binnen het onderwijsbestel heeft de overheid tot de jaren '80 sterk centralistisch bestuurd. Met name na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van wederopbouw en nam de staat de centrale rol in, in het nemen van besluiten (Slaman et al., 2018, pp. 166). Er was met name oog voor algemene vorming van het kind. De overheid had daarentegen een kleine rol in houden van toezicht op kwaliteit. Het onderwijsbestel was versnipperd en de organisatiegraad was laag (Slaman et al., 2018, pp. 166). Economische krimp gaf druk op de rijksbegroting, waardoor de overheid de actieve en grote rol niet langer kon blijven vervullen (Slaman et al., 2018, pp. 169). Ook door de liberale visie op de samenleving destijds werd de centralisatiepolitiek vervangen door decentralisatie (Waslander et al., 2016, pp. 1).

Vanaf de jaren '80 kwam de beweging op van *New Public Management* (NPM) (Waslander et al., 2016, pp. 1). Deze beweging voorzag een kleinere rol van de overheid, waardoor de overlegstructuur veranderde en het aantal actoren toenam aan de overlegtafel. Onderwijsinstellingen kregen daarnaast meer verantwoordelijkheid op bestuurlijk en financieel gebied. In 1995 werd bijvoorbeeld de lumpsumfinanciering ingevoerd (Wet op het voortgezet onderwijs). Dit was een omwenteling, aangezien de overheid hier niet doelgericht ging sturen, maar de financiële verantwoordelijkheid legde bij schoolbesturen (Rijksoverheid, 2022, pp. 26-27). Deze visie komt tevens voort uit het NPM, waarbij onderwijs met name doelmatig en doeltreffend moet zijn (Waslander et al., 2016, pp. 1).

Vanaf 2000 begon de overheid sterker te sturen op kwaliteit met behulp van de Inspectie voor het Onderwijs (Wet op het Onderwijstoezicht (WOT)). Ook de Onderwijsraad kreeg meer statuut (Bronneman-Helmers, pp. 135-136). De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan en handelt naar de Wet op de Onderwijsraad (Wet op de Onderwijsraad, 2020). De overheid ging nauwer samenwerken met deze geïnstitutionaliseerde actor in het maken van beleid. De overlegstructuur was sterk geïnstitutionaliseerd destijds (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 136). Als reactie hierop verenigden steeds meer actoren in het veld zich in georganiseerde belangengroepen. Zo ontstonden er meer adviesgroepen en verenigden schoolbestuurders zich in verschillende organisaties die poogden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming (Hooge, 2013, pp. 10). De sectorraden kregen als brancheorganisatie sinds 2006 de taak om de belangen van de sector te behartigen. Vanaf 2010 institutionaliseerden de sectorraden en brancheorganisaties en namen ook deel aan de overlegtafel van overheid. De overheid ging steviger sturen op kwaliteit en ging zich hier sterker mee bemoeien om de kenniseconomie te stimuleren (Bronneman-Helmers, 2011, pp. 67).

De sturingsdynamiek van de overheid was afgelopen decennia inconsistent, waarbij de overheid sommige kerntaken met ‘harde’ gerichte sturing leidde en voor andere kerntaken meer ruimte gaf aan het onderwijsbestel (De Visser et al., 2022, pp. 10). Binnen het onderwijsbestel zijn wisselende percepties ontstaan over de rol van de overheid ten opzichte van de actoren binnen het onderwijsbestel (Waslander et al., 2017, pp. 2-3). De afgelopen jaren is echter weer een grotere roep naar meer en consistente overheidsinterventie (Rijksoverheid, 2022, pp. 29). Tegenvallende schoolprestaties, kansenongelijkheid en personele tekorten vormen aanleiding om als overheid weer sterker te willen sturen (Rijksoverheid, 2022, pp. 5).

Verkokering in het Onderwijs

In de onderwijssector wordt vandaag de dag door de overheid veel gesproken met georganiseerde belangenorganisaties. Voor de overheid is dit een manier om keuzes in besluitvorming te legitimeren. Door te spreken met belanghebbers en deskundigen wordt gepoogd draagvlak te creëren en beleidsopties weloverwogen te kunnen overbrengen op het onderwijsveld (Edelenbos, 2000, pp. 89). Vaste gesprekspartners van de overheid zijn bijvoorbeeld de sectorraden. Sectorraden, zoals de VO-Raad en de PO-Raad, zijn sterk gepositioneerd en kunnen invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid (Bronneman-Helmers, 2011). Naast de sectorraden worden ook adviesraden, zoals de Onderwijsraad, nog sterk betrokken bij besluitvorming en maken deel uit van de beleidskoker van het ministerie van onderwijs. Dat houdt in dat deze partijen vaste onderhandelingspartners zijn geworden van de overheid op het onderwijsdossier. Volgens de theorie van verkokering hebben actoren binnen de onderwijssector invloed op het beleid en laten daarmee zien dat ze macht hebben (Trappenburg, 2005, pp. 5-6). Wat tot nu toe bekend is over de beleidskoker van de overheid op onderwijsbeleid en met de kennis vanuit de geschiedenis lijkt de verkokering nog steeds aan de orde. Het is echter nog onduidelijk in hoeverre actoren via de geïnstitutionaliseerde overlegstructuur waar ze aan deelnemen ook daadwerkelijk beleid kunnen beïnvloeden of enkel fungeren als gesprekspartner van de overheid (Walgrave & Van Aelst, 2006).

Verkokering leidt tot slecht zicht van de overheid op alle niveaus van het onderwijsstelsel, omdat niet alle betrokken actoren in het stelsel worden gesproken (Schillemans, 2008, pp. 110). De vaste onderhandelingspartners zijn vaak bestuurlijke organisaties die sterk georganiseerd zijn en die zicht hebben op mesoniveau op het onderwijs (Bronneman-Helmers, 2011). Echter zijn deze organisaties geen representatieve onderhandelingspartners voor de hele sector. Actoren op microniveau, zoals ouders en leerkrachten, zijn geen vaste onderhandelingspartner van de overheid, maar hebben wel veel

belang bij het onderwijs. Commissie Dijsselbloem gaf in 2008 het advies aan de politiek en de minister om meer naar leerkrachten te luisteren en hun belangen mee te nemen in besluitvorming (Tweede Kamer, 2008, pp. 156). In het onderwijs heerst echter nog steeds de perceptie dat met name wordt geluisterd naar geïnstitutionaliseerde organisaties en georganiseerde onderwijsbestuurders en in mindere mate naar leerkrachten en dat het advies van Dijsselbloem niet is opgevolgd (Waslander, 2023, pp. 17). In Tabel 1 wordt een historisch overzicht gegeven van de rol van de overheid en de invloed van actoren op het onderwijsbeleid.

Om toe te komen aan goed onderwijs is het van belang dat er controle en afstemming is tussen de actoren (Van der Steen et al., 2016, pp. 19). Het onderwijsstelsel is complex en actoren hebben belangen op verschillende niveaus in het systeem. Beleid op micro-, meso- en macroniveau heeft invloed op de leerprestaties en het schoolsucces van de leerlingen (Scheerens, Veldkamp & Meelissen, 2021). Het is daarom essentieel om een verfijnde diagnose te maken, waarbij het belang van elk niveau in het onderwijsstelsel wordt meegenomen om tot een passende, alomvattende oplossing te komen (Schillemans, 2008, pp. 36). Verkokering kan namelijk leiden tot het te eenzijdig afwegen van belangen die worden gehoord aan de overlegtafel (Schillemans, 2008, pp. 36).

Tabel 1

Historische context van verkokering in het onderwijs

Periode	Rol overheid	Invloed actoren in het veld
Vanaf jaren '50	Overheid heeft grote rol in onderwijs, maar stuurt niet sterk op kwaliteit.	Kleine invloed van versnipperd onderwijsbestel, overheid heeft centrale positie in besluitvorming.
Vanaf jaren '80	Kleine rol overheid, vanwege <i>New public management</i> met decentralisatie als gevolg.	Meer actoren aan de overlegtafel, grotere invloed van georganiseerde belangengroepen. Sterk geïnstitutionaliseerde overlegstructuur
Vanaf 2000	Overheid stuurt op kwaliteit en stelt inspectie van het Onderwijs hiervoor aan en de WOT van kracht.	Geïnstitutionaliseerde overlegstructuur en sterke positie onderwijsraad. Roep naar meer gehoor geven aan leerkrachten (Dijsselbloem)

Vanaf 2010	Overheid stuurt sterker op kwaliteit.	Sterke positie sector- en brancheorganisaties
Vanaf 2022	Sterkere sturing vanuit overheid, wisselende ideeën over rol overheid t.o.v. actoren in het onderwijsbestel	Heersende perceptie dat de overlegstructuur nog sterk geïnstitutionaliseerd is

Dit theoretische kader heeft uitgezet welke definitie wordt gebruikt van macht en invloed en hoe deze zichtbaar zijn in de machtsstrijd die zich afspeelt in politiek-bestuurlijke besluitvorming. De manieren om macht te meten zijn in kaart gebracht. De decisiemethode is in dit onderzoek gebruikt om macht te meten en inzichtelijk te maken welke actoren het vermogen hebben om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. De geschiedenis laat zien het onderwijsdossier sterk verkokerd kan zijn, waarbij er sprake is van een sterk geïnstitutionaliseerde overlegstructuur. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de formele machtsverdeling in het onderwijsbestel en schetst context over het onderwijsdossier dat dient als casus in dit onderzoek om macht te kunnen meten.

Context

Formele macht in het onderwijsbestel

Volgens artikel 23 van de Nederlandse Grondwet heeft de overheid de taak om zorg te dragen voor het onderwijs. Dit maakt de overheid formeel verantwoordelijk voor het stelsel. De manier waarop door de overheid invulling wordt gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid, verschilt over tijd en is afhankelijk van de politieke kleur in de regering en het parlement (Bronneman-Helmers, 2011). In de praktijk blijkt dat de overheid in verschillende mate sturing geeft aan het onderwijs. Enerzijds zijn bijvoorbeeld de kerndoelen in het curriculum breed geformuleerd en dat geeft scholen de ruimte om zelf keuzes te maken (Kuiper et al., 2013, pp. 139). Anderzijds stuurt de overheid sterk op toetsing door dit centraal aan te sturen (Standaert, 2018, pp. 97-98). De overheid kan sturen met financiële, juridische en communicatieve instrumenten (Rijksoverheid, 2022, pp. 21). De overheid heeft als taak en is bevoegd om juridische en financiële kaders te stellen in de vorm van wetgeving en bekostiging. Deze kaders zijn vastgelegd in de sectorwetten voor het onderwijs. De kaders begrenzen de bevoegdheden van de schoolorganisaties. De Wet op Primair Onderwijs (WPO) beschrijft de kaders voor het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs zijn de kaders vastgelegd in de Wet op Voortgezet Onderwijs (WVO). De Inspectie van het Onderwijs is als toezichhoudend orgaan in dienst van de overheid om toe te zien op handhaving van de kaders in schoolorganisaties. De Inspectie is bevoegd om juridische of financiële maatregelen te nemen door bijvoorbeeld bekostigingssancties of extra controles (Inspectie van het Onderwijs, 2011; Wet op het Onderwijstoezicht, 2002).

De richting en inrichting van het onderwijs zijn grotendeels vrij van overheidsbemoeienis en vallen in de praktijk onder de taken van schoolbesturen. Schoolbesturen zijn binnen de kaders van de sectorwetten bevoegd om keuzes te maken om kwalitatief goed onderwijs te kunnen bieden (WPO; WVO; Grondwet art. 23). Op didactische en pedagogische principes kan de overheid minder sterk sturen met juridische en financiële maatregelen. Op dit gebied kunnen met name communicatieve instrumenten worden ingezet om te sturen (Rijksoverheid, 2022, pp. 21). Dit kan vorm krijgen in kennisdeling of campagnes.

Het vmbo

Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) is een scholingsniveau binnen het voortgezet onderwijs. In Nederland duurt het vmbo volgens informatie van de Rijksoverheid normaliter vier jaar (Rijksoverheid, z.d.). Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs, gaat bijna 50 procent naar het vmbo (DUO, 2023). Het vmbo kenmerkt zich naast het behandelen

van theorie ook door aandacht voor praktijkvakken. Het scholingsniveau is opgedeeld in vier leerwegen; vmbo-basis, vmbo-kader, gemengde leerweg (vmbo-g) en theoretische leerweg (vmbo-t). Dit onderzoek beschouwt alle vier leerwegen onder het vmbo. Vmbo-leerlingen zijn relatief meer praktisch gericht en minder taalvaardig dan leerlingen van het vwo of de havo. Ook zijn vmbo-leerlingen meer instructie behoevend, omdat hun zelfregulerend vermogen lager ligt dan havo-/vwo-leerlingen (Groeneveld & Van Steensel, 2009, pp. 41). Verder blijken de metacognitieve vaardigheden bij veel vmbo-leerlingen verminderd ontwikkeld. Dit blijkt uit hun verminderd zelfregulerend vermogen, motivatieproblemen en hun behoefte aan begeleiding bij plannen en structureren van taken en kennis (Smit, 2017 pp. 123). Verder zijn ouders van leerlingen van vmbo-leerlingen vaker laag of lager opgeleid en werken in technische beroepen (Groeneveld & Van Steensel, 2009, pp. 31). Dit kan invloed hebben in welke mate thuis wordt gestimuleerd om te oefenen met bijvoorbeeld lezen.

In het huidige onderwijsstelsel heeft met name het vmbo te kampen met hoge uitstroom van leerkrachten en instroom van met name startende leerkrachten. Tevens is er sprake van een heersend stigma over het vmbo. Maatschappelijke waardering is laag voor dit scholingsniveau. Vmbo-scholen worden namelijk beschouwd als scholen zonder mogelijkheden en waar leerlingen uitstromen met gebrekkige kwalificaties voor de maatschappij (Van Daalen, 2010, pp. 8-10). Het vmbo heeft hier last van, omdat het wordt afgeschilderd als een homogene, slecht scorende groep. Het is echter maar een gering aantal leerlingen wat voldoet aan de stereotypering (Van Daalen, 2010, pp. 90). Het is belangrijk om deze specifieke kenmerken van het vmbo in acht te nemen in beleidsvoorstellen om deze doelgroep te kunnen helpen.

Beleid leesvaardigheid

Om de kwaliteit inzichtelijk te maken van het onderwijs, nemen zowel de overheid alsook internationale onderzoeksbureaus peilingsonderzoeken af. Internationaal worden vergelijkende trendanalyses uitgevoerd om de cognitieve vaardigheden van leerlingen te monitoren. Het PISA onderzoek wordt sinds 2000 afgenomen en peilt het niveau op lezen, rekenen en natuurwetenschappen onder 15-jarigen (OECD, 2023). Het PISA-onderzoek is op alle niveaus een dalende lijn zichtbaar in leesvaardigheid. Met name in het vmbo is een sterke daling te zien. Op lezen haalt 33% van de 15-jarigen niet het minimale niveau om mee te doen in de maatschappij (OECD, 2023). Op nationaal niveau neemt de Inspectie van het Onderwijs peilingsonderzoeken af waarmee leerlingvaardigheden op onder andere taal-Nederlands in kaart worden gebracht (Inspectie van het onderwijs, 2022; 2023b). Ook deze peilingen laten zien dat leerlingen nog niet het gewenste vaardigheidsniveau beheersen. In het huidige

onderzoek zal worden gefocust op leesvaardigheid, aangezien leerlingen op dat vak sterk dalende resultaten laten zien (Inspectie van het Onderwijs, 2023a, 2023b; OECD, 2023).

De dalende leerprestaties blijken besproken onderzoeken vormen aanleiding voor de overheid tot het nemen van beleidsmaatregelen. In het coalitieakkoord Rutte IV werd aanleiding gevonden om meer aandacht te besteden aan de basisvaardigheden door een structurele aanpak (VVD, D66, CDA & ChristenUnie, 2021). Onderdeel van het beleid is het Masterplan basisvaardigheden (Tweede Kamer, 2022). Dit programma richt zich op het funderend onderwijs (PO en VO) en is speciaal ingericht om aandacht voor basisvaardigheden te stimuleren op scholen en scholen hierin te ondersteunen. Het Masterplan beoogt een duurzame verbetering op prestaties in taal, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid. Leesvaardigheid valt als basisvaardigheid onder taal. Het programma bestaat met name uit structurele gelden die scholen kunnen investeren om de basisvaardigheden te versterken. Ook zijn allerlei maatregelen onderdeel van dit programma die scholen stimuleren zich te richten op kennisgedreven werken aan de basisvaardigheden. Dit gebeurt onder andere door *evidence-informed* werken te stimuleren onder alle scholen in het funderend onderwijs (Tweede Kamer, 2022). Ook onderdeel van dit beleid is het aangescherpte toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs op specifiek de basisvaardigheden (Tweede Kamer, 2023a). Naast dat het onderwijs zelf meer wordt gestimuleerd om evidence-informed te werken, klinkt er de laatste jaren ook een sterkere roep naar *evidence informed policy*. Hiermee wordt bedoeld dat beleid gebaseerd is op onderzoek en praktijk en dat inzichten hieruit gedurende het beleidsproces worden toegepast (Waterreus & Simpa, 2023, pp. 5-7). Beleidsmedewerkers die zich bezighouden met het Masterplan basisvaardigheden zijn hier actief mee bezig en ook overheidsbreed is sprake van groeiende aandacht voor het raadplegen van theoretische kennis en kennis uit praktijk om legitieme beleidskeuzes te maken.

Methodie

Design

In de vorige hoofdstukken is een theoretische fundering gelegd voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke manier dit onderzoek is uitgevoerd en hoe gepoogd wordt om antwoord te vinden op de onderzoeksvraag: *“Wie heeft de macht om het onderwijsbeleid op leesvaardigheid in het vmbo te beïnvloeden?”* Een sequentiële methodologie was nodig om een antwoord te vinden op deze vraag. Hiervoor werd allereerst een media-analyse uitgevoerd om in kaart te brengen welke oorzaken door welke actoren worden genoemd in de media. Om dit in kaart te brengen werd een inhoudsanalyse uitgevoerd van berichtgeving in landelijke kranten en van twee veelgelezen onderwijsvakbladen. Een inhoudsanalyse werd hier gebruikt om oorzaken die worden genoemd in de geselecteerde bronnen te kwantificeren op een systematische manier (Bryman, 2012, pp. 291). De systematiek van de inhoudsanalyse maakt het mogelijk om een groot dataset te vatten in een transparant overzicht (Bryman, 2012, pp. 304-305). In dit onderzoek bestond het overzicht uit de oorzaak, door wie deze oorzaak is benoemd en op welke datum.

Na de media-analyse volgde een besluitvormingsanalyse om te analyseren welke oorzaken worden genoemd in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Hiervoor zijn verslagen van debatten meegenomen, Kamerbrieven en Kamervragen. Voor de besluitvormingsanalyse is ook gebruikgemaakt van een inhoudsanalyse, omdat deze analyse het mogelijk maakt om op een systematische en objectieve manier de frequentie vast te stellen van op voorhand geselecteerde categorieën of codes (Schreier, 2012, pp. 1-4). In dit onderzoek vormden de oorzaken die gevonden waren in de media-analyse de categorieën in de besluitvormingsanalyse. Op die manier kon systematisch worden gekeken naar de geselecteerde Kamerstukken (Schreier, 2012, pp. 25).

Vervolgens werd een focusgroep uitgevoerd waarin de resultaten van media-analyse en de besluitvormingsanalyse werden besproken met betrokken beleidsmedewerkers bij de opstelling van het beleid voor het Masterplan Basisvaardigheden. Dit had als doel om de deelnemers te bevragen op mogelijke verklaringen voor de resultaten en of deelnemers het beeld wat blijkt uit de analyses herkennen.

Ten slotte werden de methoden gecombineerd om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag. Hiervoor werd gekeken welke oorzaken worden genoemd door welke actor in de media en of deze oorzaak de politiek-bestuurlijke besluitvorming beïnvloedde. Op die manier kon worden afgewogen welke actoren het meeste invloed hebben op de politiek-

bestuurlijke besluitvorming of dat het wellicht niet van het soort actor afhangt, maar van de frequentie van de genoemde oorzaak. Dit wordt in dit onderzoek de invloedsanalyse genoemd.

Periode

Het huidige onderzoek richt zich op een analyse van media en politiek die resulteert in een actuele weergave van de macht van actoren op beleid voor leesvaardigheid voor het vmbo. Huidig onderzoek includeert data vanaf 15 december 2021 tot 21 april 2024. Voor deze periodisering is gekozen om meerdere redenen.

Ten eerste werd het regeerakkoord Rutte IV gepresenteerd op 15 december 2021 (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021). In dit regeerakkoord was opgenomen dat meer focus op basisvaardigheden nodig was om de basis op orde te krijgen. Dit was tevens een startpunt voor het ministerie van OCW om koers te wijzigen en voorbereidingen te treffen voor beleidsinterventies gericht op deze doelstelling. De dalende kwaliteit vormde voor het Ministerie van OCW aanleiding om het Masterplan basisvaardigheden op te starten als programma specifiek gericht op de dalende prestaties van leerlingen op rekenen-wiskunde, taal, burgerschap en digitale geletterdheid (Tweede Kamer, 2022). De Kamerbrieven over het Masterplan basisvaardigheden, verslagen van commissiedebatten en plenaire debatten over het Masterplan en moties over het Masterplan werden gebruikt voor de besluitvormingsanalyse. Door het coalitieakkoord Rutte IV als startpunt te gebruiken, is het mogelijk om na te gaan of het publieke debat invloed heeft gehad op de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Ten tweede werd het maatschappelijke debat verder terug in 2019-2021 gedomineerd door de coronacrisis en de gevolgen daarvan. De schoolsluiting werd in deze periode met name genoemd als oorzaak van de dalende trend in leerprestaties in het maatschappelijk debat. Andere oorzaken voor deze trend werden toen minder grondig besproken en meegenomen in de besluitvorming.

Ten derde maakt deze periodisering het onderzoek praktisch haalbaar gezien het korte tijdsbestek. Door een langere periode aan te houden, zou het dataset dermate groot worden dat een grondige analyse niet binnen het tijdsbestek van dit onderzoek kon plaatsvinden.

Media-analyse

De media-analyse stelde de onderzoeker in staat om inzichten te verkrijgen in welke overtuigingen er heersen over mogelijke oorzaken voor de dalende leesvaardigheid en welke dominant zijn in de berichtgeving vanuit de media. Deze methode kon de derde deelvraag

beantwoorden: “Wat zijn de voornaamste oorzaken van de dalende scores op leesvaardigheid in het vmbo volgens het huidige maatschappelijke debat in de media?”.

Voor de media-analyse zijn bronnen geselecteerd vanaf de ingang van het coalitieakkoord Rutte IV tot en met 21 april 2024. Via LexisNexis is naar artikelen gezocht in landelijke kranten, hieronder werd berichtgeving uit de volgende kranten geïncludeerd: NRC Handelsblad, Trouw, Algemeen Dagblad, de Volkskrant en de Telegraaf. Er werden algemene zoektermen gebruikt in LexisNexis om hits te verzamelen uit de geselecteerde kranten (‘Masterplan basisvaardigheden’ OR ‘basisvaardigheden’ OR ‘dalende leerprestaties’ OR ‘leesvaardigheid’). Om validiteit te waarborgen voor deze analyse zijn inclusie- en exclusiecriteria opgesteld. Hierbij werden alle hits die na het invoeren van de zoektermen opkwamen, bekeken. Berichtgeving over verklaringen voor dalende leerprestaties gepubliceerd binnen de periodieke afbakening werd geïncludeerd. Ook werd inhoudelijk afgewogen of de bron bruikbaar was door na te gaan of in het bericht over het vmbo werd gesproken. Berichtgeving over het onderwijs in het algemeen, over het voortgezet onderwijs in het algemeen en specifieke berichtgeving over het vmbo werden geïncludeerd. Berichtgeving over specifiek het primair of hoger onderwijs werd uitgesloten en vormde daarmee een exclusie criterium. Ook werd berichtgeving over andere landen dan Nederland niet meegenomen. In Appendix I zijn de titels van alle geïncludeerde artikelen weergegeven.

In Tabel 1 zijn het aantal hits per krant weergegeven voor en na het toepassen van inclusie en exclusiecriteria

Tabel 2

Aantal hits per krant voor en na toepassing van de inclusie en exclusiecriteria

Krant	Aantal hits	
	Op basis van de zoektermen	Na toepassing exclusie en inclusiecriteria
NRC Handelsblad	82	47
Trouw	112	44
Algemeen Dagblad	489	64
De Volkskrant	130	64
De Telegraaf	87	38
Totaal	900	258

Ook werden berichten uit Didactief (vakblad onderwijs) en berichtgeving van het vakblad van de VO-Raad (VO-Magazine) gebruikt als databron. Hiervoor is gekozen om naast een breed publieksperspectief ook inzichten mee te nemen die belangrijke actoren uit het onderwijsveld reflecteren in deze vakbladen. Deze vakbladen zijn beide veel gelezen bladen onder mensen werkzaam of geïnteresseerd in het (voortgezet) onderwijs.

Tabel 3

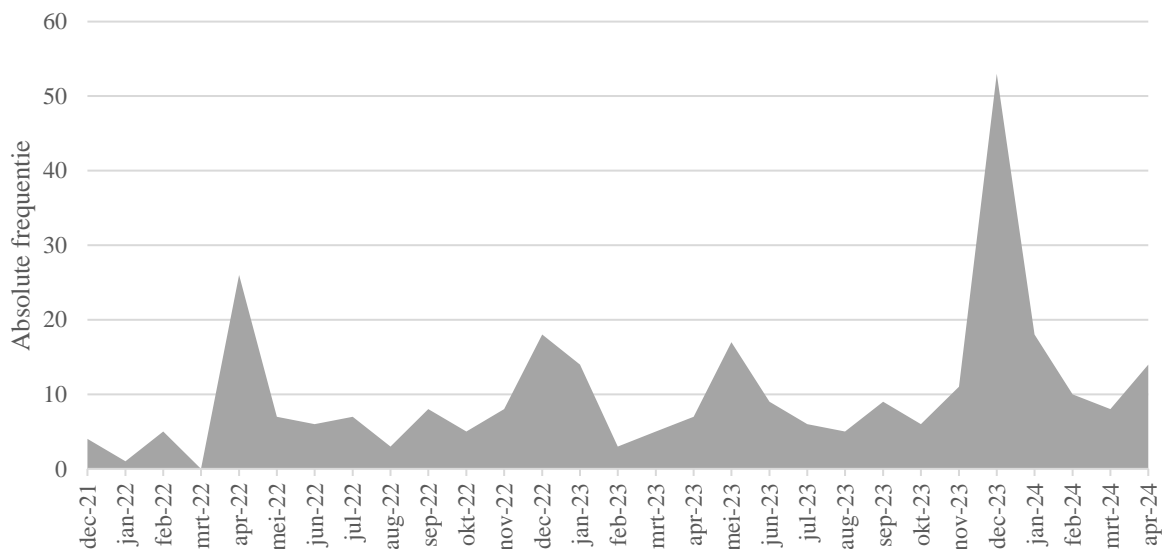
Aantal geïncludeerde artikelen per magazine

Magazine	Aantal artikelen
Didactief	11
VO-Magazine	7
Totaal	18

In totaal zijn er 276 artikelen geïncludeerd. Figuur 2 geeft het aantal geïncludeerde artikelen per maand weer.

Figuur 2

Frequentie van geïncludeerde artikelen per maand.



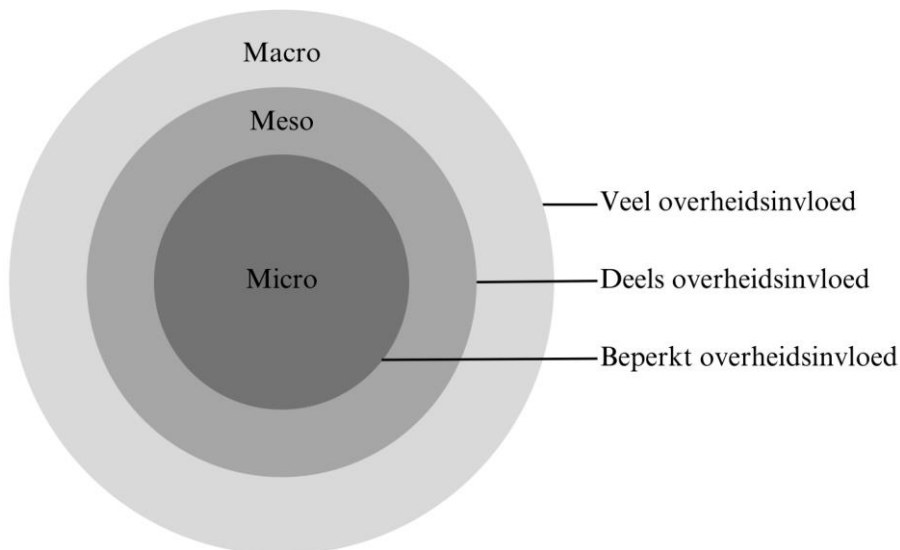
Uit Figuur 2 blijkt dat de grootste piek zit rondom december 2023. Dit is de maand waarin het PISA-onderzoek werd gepubliceerd (OECD, 2023).

Voor een systematische analyse werden oorzaken geïdentificeerd en geturfd. Met de identificatie van de verklaringen, remedies en beleidsvoorstellen werd afgewogen op welk stelselniveau de verklaring doelde. Hiervoor zijn drie niveaus onderscheiden met de daarbij de

mate van invloed die de overheid kan uitoefenen op het desbetreffende niveau (Figuur 3). Voor deze verdeling is gekozen om uiteindelijk conclusies te kunnen duiden in de onderwijscontext.

Figuur 3

Visuele weergave van de onderscheiden systeemniveaus met de mate van invloed van de overheid.



De oorzaken werden gecategoriseerd per systeemniveau. Tabel 4 geeft per systeemniveau een beschrijving weer van welke soorten oorzaken zullen worden gecategoriseerd onder een bepaald niveau.

Tabel 4

Oorzaken gecategoriseerd per systeemniveau

Systeemniveau	Beschrijving
Macro	Stelselniveau (wet- en regelgeving; curriculum; financiering)
Meso	Schoolniveau (leeromgeving; organisatie kenmerken; schoolleiderschap)
Micro	Leerling- en klasniveau (leerlingkenmerken; gezinskenmerken; leerkrachtkenmerken, didactiek)

Vervolgens zijn de door actoren genoemde oorzaken geturfd. Tegelijkertijd werd per actor in beeld gebracht welke oorzaak is aangedragen. Het totaal aantal per oorzaak geeft de frequentie van de genoemde oorzaak weer. Het totaal aantal per niveau geeft de frequentie weer van de oorzaken op het desbetreffende niveau. Tabel 4 dient als hulpmiddel om een systematisch

overzicht te krijgen van de frequentie van de genoemde oorzaken en de daaraan verbonden actoren.

Tabel 5

Voorbeeld media-analyse gekoppeld aan de actor

Actornaam	Oorzaken					
	Micro		Meso		Macro	
	A	B	C	D	E	F
Actor 1	x					
Actor 2			x			
Actor 3		x				
Totaal per oorzaak	1	1	1	-	-	-
Totaal per niveau	2		1		-	

Besluitvormingsanalyse

De besluitvormingsanalyse stelde de onderzoeker in staat inzichten te verkrijgen in de huidige politiek-bestuurlijke besluitvorming. Hiervoor zijn verschillende Kamerstukken gebruikt, zoals Kamerbrieven, verslagen van commissiedebatten, plenaire verslagen en moties. Deze Kamerstukken zijn geselecteerd op basis van de zoekterm: ‘Masterplan Basisvaardigheden’ en zijn gepubliceerd binnen de periode van 15 december 2021 tot 21 april 2024. Kamerstukken die specifiek gaan over het primair onderwijs zijn hierbij uitgesloten. Ook zijn bijlagen, agenda’s en lijsten van vragen zonder beleidsreactie niet meegenomen. De Kamerbrieven zijn onderdeel van het Masterplan Basisvaardigheden dat in mei 2022 in werking trad. Dit lag in lijn met het regeerakkoord en is vanaf december 2021 ontwikkeld (Tweede Kamer, 2022). Alle Kamerbrieven over de basisvaardigheden vallen onder dit programma. Het gaat hier om de startbrief waarin het Masterplan werd geïntroduceerd, maar ook over de voortgangsbrieven over het Masterplan. Deze dateren uit november 2022, mei 2023, november 2023 en mei 2024. Onder commissieverslagen vallen enkel verslagen die specifiek gaan over het Masterplan basisvaardigheden. Plenaire verslagen betroffen de debatten over de OCW-begroting waarbij ook specifiek het Masterplan basisvaardigheden werd besproken. Verder zijn schriftelijke antwoorden en moties meegenomen op Kamervragen over het Masterplan basisvaardigheden. In Appendix II is een overzicht opgenomen van de gebruikte Kamerstukken.

Invloedsanalyse

De gevonden verklaringen vanuit de media-analyse werden naast de resultaten gelegd van de besluitvormingsanalyse om antwoord te kunnen geven op de vierde deelvraag: “Welke door actoren genoemde oorzaken en remedies klinken door in de politiek-bestuurlijke besluitvorming?” Hiervoor wordt de methodologie toegepast volgens de decisiemethode. Deze methode lijkt het meest passend, omdat een systematische vergelijking kan worden gemaakt tussen inbreng van actoren en uitkomsten van het besluitvormingsproces (Devos, 2014, pp. 134-135).

De invloedsanalyse vergeleek de frequentieanalyse uit de media-analyse met de besluitvormingsanalyse. Door deze analyses te vergelijken, werd bekeken of invloed op beleid wordt bepaald door de frequentie van een genoemde oorzaak of door een bepaalde actor.

Focusgroep

Naast deskresearch is ook een focusgroep georganiseerd. Het doel van de focusgroep betrof het bespreken van de resultaten en bevragen op mogelijke verklaringen hiervoor en te peilen of het beeld van de resultaten laat zien, overeenkomt met de werkelijkheid zoals ambtenaren deze in hun dagelijks werk ervaren in de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

De focusgroep werd georganiseerd na afronding van de invloedsanalyse en vond plaats op 10 juni 2024. Vier beleidsmedewerkers betrokken bij het beleid en monitoring van het Masterplan basisvaardigheden namen hieraan deel. De focusgroep is opgenomen met een dictafoon en vervolgens getranscribeerd.

De onderzoeker legde aan het begin van de focusgroep de procedure uit en heeft toestemming gevraagd voor opname van het gesprek. Vervolgens heeft de onderzoeker een greep uit de resultaten gepresenteerd om een beeld te geven van de analyses uit de invloedsanalyse (Appendix III). De onderzoeker heeft een aantal vragen voorgelegd aan de hand van een leidraad (Appendix IV), maar stuurde vooral aan op gesprek tussen de beleidsmedewerkers. Tot slot heeft de onderzoeker uitgelegd dat de data geanonimiseerd worden verwerkt en als samenvatting wordt weergegeven in dit onderzoek.

Kwaliteitscriteria

Om waardevolle conclusies te kunnen trekken uit het huidige onderzoek is het van belang om de betrouwbaarheid en de validiteit te waarborgen in onderzoek. Betrouwbaarheid gaat om herhaalbaarheid van het onderzoek en kan worden gewaarborgd door de precisie in de manier van dataverzameling te hanteren en nauwkeurigheid van het meetinstrument te

garanderen (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 154). Validiteit van een onderzoek betreft de geldigheid van de getrokken conclusies (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 154). Interne validiteit gaat over geldige oorzaak-gevolg conclusies volgend uit het meetinstrument. Dit geeft aan of direct wordt gemeten wat gemeten moet worden. Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van resultaten.

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van de keuzes in de methode van dit onderzoek te waarborgen zijn een aantal maatregelen genomen. Voor de inhoudsanalyse zijn maatregelen genomen in nauwkeurigheid van dataverzameling en in de analyse. Er is enkel openbare, reeds bestaande data gebruikt om controleerbaarheid van de data te maximaliseren. Alle gebruikte mediaberichtgeving en Kamerstukken zijn openbaar toegankelijk. Open data maken tevens verificatie van de bevindingen mogelijk. Bestaande informatie maakt dat het irrelevant is, wanneer de data wordt verzameld of geanalyseerd, aangezien de data onveranderlijk is (Van Thiel, 2007, pp. 132). Hierdoor blijft de analyse consistent, ongeacht het moment van analyseren of de onderzoeker die de analyse uitvoert, wat de betrouwbaarheid vergroot. Om de dataverzameling zo nauwkeurig mogelijk te doen verlopen zijn voor de media-analyse de zoektermen opgenomen en de inclusie- en exclusiecriteria van de dataverzameling (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 154). Voor de besluitvormingsanalyse zijn enkel Kamerstukken geselecteerd op basis van de zoekterm ‘masterplan basisvaardigheden’. Bij herhaling van het onderzoek wordt de kans vergroot dat dezelfde documenten worden geselecteerd en dezelfde frequenties gemeten zullen worden (Bryman, 2012, pp. 405). Verder worden met behulp van de tabellen, zoals beschreven in de methode, systematische overzichten gegeven van de resultaten uit de analyses. Op die manier is het controleerbaar en inzichtelijk welke interpretaties de onderzoeker heeft gedaan en waarop de conclusies zijn gebaseerd (Verhoeven, 2020, pp. 23).

Een focusgroep is een interview met een groep deelnemers (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 80). Een interview is moeilijk reproduceerbaar, want het is contextafhankelijk (Bryman, 2012, pp. 227-228). Om de betrouwbaarheid te verhogen van de focusgroep is een selectie van personen gekozen voor de focusgroep die al langer betrokken is bij het Masterplan Basisvaardigheden. Er kan vanuit worden gegaan dat deze respondenten dossierkennis hebben en bij herhaling van het onderzoek dezelfde antwoorden geven (Bryman, 2012, pp. 510). Ook bij een andere selectie van respondenten die ook langer werken bij het Masterplan basisvaardigheden, wordt verwacht dat ze gelijksoortige antwoorden zullen geven. Om de betrouwbaarheid te verhogen is ook een leidraad opgesteld en opgenomen in dit onderzoek. Bij

herhaling kunnen dezelfde vragen worden gesteld en dezelfde resultatenslide laten zien worden (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 154).

Validiteit

In dit onderzoek wordt aan de hand van de decisiemethode bekeken welke voorkeuren van welke actor dicht bij hetgeen liggen wat in de politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt besproken (Peters, 1999, pp. 64). De interne validiteit wordt gewaarborgd door een aantal zaken. Ten eerste is ervoor gekozen om enkel mediaberichtgeving uit traditionele media te raadplegen (kranten en vakbladen). Social media zijn uitgesloten van dataselectie om selectieve selectie daarin te voorkomen. Algoritmes in sociale media kunnen namelijk een vertekende dataselectie opleveren, waardoor bepaalde groepen of meningen oververtegenwoordigd kunnen zijn in de dataset (Olteanu et al., 2019, pp. 23). Hierdoor weerspiegelen de data niet de werkelijkheid en kunnen ongeldige conclusies worden getrokken.

Een beperking van een analyse van geschreven, reeds bestaande bronnen is dat conclusies kunnen worden getrokken op basis van een ‘papieren werkelijkheid’ (Fischer & Julsing, 2023, pp. 91). Ten tweede is daarom in dit onderzoek naast een inhoudsanalyse ook een focusgroep uitgevoerd om op die manier ook de ervaren werkelijkheid in kaart te brengen. Zo kon de focusgroep de validiteit verhogen door andere invloeden dan media-aandacht te verklaren. Contextuele factoren konden hierbij worden meegenomen in het trekken van conclusies uit de data. De combinatie van deze analyses leidt ertoe dat er niet enkel conclusies worden getrokken op basis van een ‘papieren werkelijkheid’, maar dat er gedegen conclusies worden getrokken waarbij de praktijk meegenomen kan worden. Dit werkt als onderzoekstriangulatie (Bryman, 2012, pp. 293). In dit onderzoek is sprake van triangulatie, omdat conclusies worden getrokken op basis van meerdere soorten bronnen. Deze manier maakt dat andere zaken uitgesloten kunnen worden en deze systematiek zorgt voor een valide methode.

Ten vierde is macht geoperationaliseerd als het vermogen om de politiek-bestuurlijke besluitvorming te kunnen beïnvloeden op basis van inbreng van een actor. De huidige combinatie van methodes maakte het mogelijk om te analyseren welke actor de politiek-bestuurlijke besluitvorming kan beïnvloeden en daarmee macht heeft. Met deze conceptualisering is gepoogd om geldige conclusies te kunnen trekken op basis van de gebruikte methoden (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 154).

Er is voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies over de onderzoeksresultaten en zijn ook niet zonder meer valide voor invloedsverhoudingen binnen

politieke besluitvormingsprocessen op andere dossiers. Externe validiteit is in dit onderzoek dan ook niet het hoofddoel. Het onderzoek focust zich op een specifiek beleidsdossier en deel in de onderwijssector. Op andere onderwijsdossiers kunnen actoren andere belangen hebben en zullen er andere actoren actief zijn die nu minder naar voren zijn gekomen.

Resultaten

Op basis van de inzichten uit de literatuur blijkt dat er sprake was van verkokering in de onderwijssector en dat de perceptie heerst dat dat nog steeds het geval is (Waslander, 2023, pp. 17). De theorie van verkokering stelt dat het met name georganiseerde belangengroepen zijn die invloed kunnen uitoefenen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. In het resultatenhoofdstuk zullen de bevindingen volgen vanuit de analyses. Eerst zal uiteen worden gezet welke opvallende resultaten zijn gevonden in de media. Vervolgens zal worden bekeken in welke frequentie oorzaken worden genoemd in de media en in welke frequentie deze oorzaken terugkomen in de Kamerstukken. Hierbij zal worden bekeken welke actor of categorie van actoren deze oorzaken heeft benoemd. Ook zal een samenvatting worden gegeven van de focusgroep.

Media-analyse

De media-analyse diende als middel om antwoord te kunnen geven op deelvraag 3: ‘Wat zijn de voornaamste oorzaken van de dalende scores op leesvaardigheden in het vmbo volgens het huidige maatschappelijke debat in de media?’. Vanuit de geselecteerde bronnen werden 78 verschillende oorzaken gevonden, die verschillende actoren hadden toegeschreven aan de dalende leesvaardigheid van leerlingen (Appendix V). In de mediaberichtgeving werd nauwelijks specifiek over het vmbo gesproken. Oorzaken voor dalende leesvaardigheid specifiek voor het vmbo werden niet benoemd. Oorzaken werden namelijk besproken voor het onderwijs in zijn geheel of voor het voortgezet onderwijs. Specifiek voor het vmbo-onderwijs werd wel meermaals genoemd dat de problemen in leesvaardigheid daar het grootst zijn. Echter werden er daar vervolgens geen uitspraken gedaan over de specifieke oorzaken die hieraan ten grondslag kunnen liggen bij vmbo-leerlingen. Een voorbeeld hiervan blijkt de column van columnist Eline van Suchtelen (2023a):

“Vooral de leesvaardigheid blijkt flink verslechterd. Sinds 2006 scoren Nederlandse scholieren steeds minder goed op dit terrein. Die daling zet ook in de laatste meting onverminderd door. Met name onder vmbo-scholieren is ditmaal een dramatische daling te zien ten opzichte van de vorige meting, die in 2018 werd afgenomen. Een duidelijke oorzaak wijst Pisa niet aan. Experts en betrokkenen zien een veelheid aan oorzaken. Vakbonden en schoolbestuurders wijzen op het lerarentekort. Regelmatig vallen vakken uit of moeten onbevoegde docenten bijspringen, waardoor de kennisoverdracht

vermindert. Ze willen dan ook dat het volgende kabinet met een 'deltaplan' komt om het probleem op te lossen.” (Trouw, 5 december 2023)

De oorzaken die genoemd worden in dit citaat worden gelezen alsof ze gelden voor de verslechterde leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen waar het citaat mee begint en wordt daarom gezien als een generieke oorzaak. Uit de media komt wel naar voren dat de schoolsluiting tijdens de coronacrisis in het bijzonder voor vmbo-leerlingen effect heeft gehad op hun leerprestaties in het algemeen. Hier kan ook leesvaardigheid onder worden verstaan. Claudia Kammer, columnist voor de NRC, bespreekt dat bijvoorbeeld in haar column over schoolsluiting gedurende de corona-crisis:

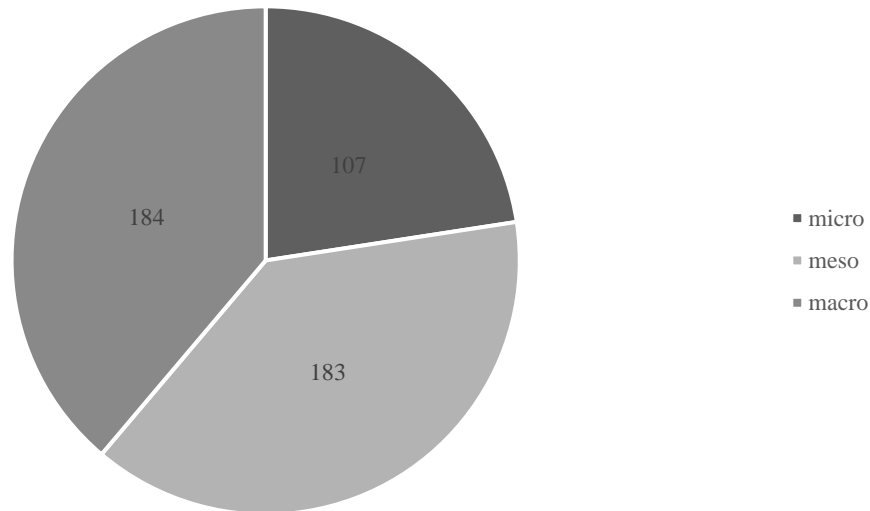
“Vooral meisjes en vmbo-leerlingen lijken last te hebben gehad van de schoolsluitingen. Niet alleen hun prestaties gingen achteruit, maar ook hun mentale welzijn, blijkt uit vragenlijsten die leerlingen invulden. (NRC, 6 december 2023).

De schoolsluiting is in totaal dertien keer benoemd. Hierbij werd twee keer specifiek genoemd dat die voor vmbo-leerlingen meer effect heeft gehad op hun leerprestaties dan voor andere leerlingen. Vanwege deze lage frequentie is ook deze oorzaak als generieke oorzaak meegeteld en is er niet meer waarde aan gehangen, omdat het vmbo-specifiek was.

Voor elke oorzaak is vervolgens bekeken onder welk niveau dit kan worden beschouwd (Figuur 3; Tabel 4). De meeste oorzaken zijn gevonden op macroniveau. Er zijn 33 verschillende oorzaken gevonden die gaan over oorzaken op macroniveau. Deze oorzaken gaan bijvoorbeeld over de overladenheid van het curriculum, de prestatiedruk in het onderwijs en de overheid die te weinig stuurt. Op mesoniveau zijn 32 verschillende oorzaken gevonden. Deze oorzaken gaan over bibliotheken die niet toegankelijk zijn, het lage niveau van lerarenopleidingen en de te grote klassen. Op microniveau worden het minst verschillende soorten oorzaken benoemd, namelijk 13. Dit gaat om oorzaken die gaan over de leerlingen of over de directe omgeving van leerlingen. Voorbeelden hiervan zijn dat leerlingen te weinig lezen thuis, dat leerlingen te hoge schermtijd hebben en dat de directe leefomgeving van de leerling niet stimuleert om te lezen. Figuur 5 geeft de frequentie weer van de genoemde oorzaken in de media, uitgesplitst per niveau.

Figuur 5

Verdeling van de frequentie van de oorzaken per stelselniveau

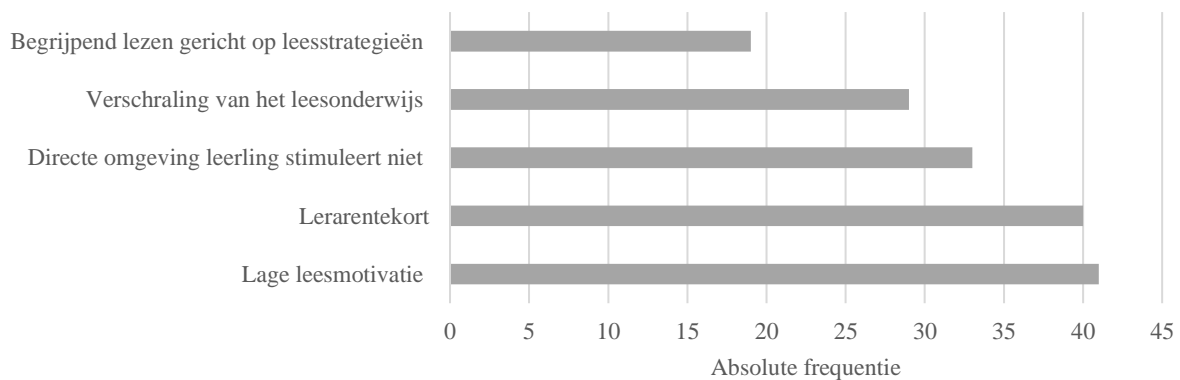


Noot. Totale som van de genoemde oorzaken is 474.

Figuur 5 laat zien dat oorzaken op macroniveau het vaakst worden genoemd door de media. Om antwoord te kunnen geven op de vraag wat de voornaamste oorzaken zijn volgens de media wordt nader ingegaan op de vijf meest genoemde verklaringen voor de dalende leesvaardigheid. De vijf meest genoemde oorzaken in de media zijn weergegeven in Figuur 6.

Figuur 6

Vijf meest genoemde verklaringen gevonden in de media.



De vijf meest genoemde oorzaken uit Figuur 6 gelden voor het gehele funderend onderwijs en worden gezien als generieke oorzaken die ook gelden voor het vmbo. Begrijpend lezen dat gericht is op leesstrategieën is een oorzaak over de gebruikte didactiek die wordt toegepast voor leesvaardigheid. Volgens de media leggen leerkrachten en methoden te veel nadruk op de strategieën en is er weinig oog voor het begrijpen van de tekst en het diep lezen. Dit is een oorzaak op meso-niveau, aangezien de overheid weinig invloed heeft welke didactiek wordt

gebruikt in de lessen en beperkt kan sturen op ontwikkeling van lesmethoden. De verschraling van het leesonderwijs duidt op het zien als leesvaardigheid als los vak en waarbij teksten betekenisloos zijn voor leerlingen. Dit is een oorzaak op macro-niveau, aangezien dit gaat over keuzes in het curriculum. Leesvaardigheid is losgetrokken als kerndoel in het curriculum, waardoor het niet ingebed wordt in andere vakken, maar als los vak wordt aangeboden. De directe omgeving van leerlingen die lezen niet stimuleert, kan ervoor zorgen dat leerlingen weinig thuis lezen en weinig goede voorbeelden hebben. Dit is een oorzaak op microniveau, aangezien de overheid beperkt invloed heeft op de omgeving waarin een leerling opgroeit. Het lerarentekort creëert een situatie waarin er onvoldoende en onbekwame leerkrachten zijn om leerlingen les te geven. Dit is een oorzaak op macro-niveau, aangezien het een landelijk beleidsprobleem is en op stelselniveau van de overheid vraagt om hierop te interveniëren. De lage leesmotivatie van leerlingen zorgt ervoor dat leerlingen minder geneigd zijn om veel te lezen en om teksten grondig te lezen. Dit is een oorzaak op microniveau, aangezien het een leerlingkenmerk betreft.

Voor alle oorzaken is ook geanalyseerd welke actor deze oorzaak bespreekt in de media. Vanuit de media-analyse zijn vijf categorieën van actoren te onderscheiden (Tabel 6).

Tabel 6

Categorieën van actoren te onderscheiden uit de media-analyse.

Actor	Voorbeelden
Columnisten	Columnisten, schrijvers
Wetenschappers	Onderzoekers die spreken vanuit wetenschappelijke functie
Onderwijspersoneel	Directeuren, docenten en andere onderwijsprofessionals
Institutionele actoren	Sectorraden, vakbonden en andere geïnstitutionaliseerde organisaties
Overig	Willekeurige lezers, bibliothecarissen en anderen

Tabel 7 geeft weer per categorie actoren in welke frequentie zij de vijf meest genoemde oorzaken die naar voren komen uit de media, bespreken.

Tabel 7

Frequentieverdeling per categorie actoren voor de vijf meest genoemde oorzaken (Figuur 5)

Oorzaken	Columnisten	Wetenschappers	Onderwijspersoneel	Institutionele actoren	Overig
Lage leesmotivatie	12	5	6	7	11
Lerarentekort	10	6	9	10	5
Directe omgeving leerling stimuleert niet	10	4	8	6	11
Verschraling van het leesonderwijs	7	15	3	-	4
Begrijpend lezen gericht op leesstrategieën	7	9	3	-	1
Totaal	46	39	23	29	31

Noot. Totaal aantal actoren is 168.

Uit Tabel 7 blijkt dat de categorie columnisten het meest de oorzaken heeft aangehaald. Ook wetenschappers spreken in hoge frequentie over deze oorzaken. Onderwijspersoneel heeft het minst deze oorzaken benoemd in de media. Opvallend is dat institutionele actoren twee oorzaken over het leesonderwijs niet benoemen. De institutionele actoren bespreken op basis van deze gegevens geen oorzaken op mesoniveau, maar wel oorzaken op micro- en macroniveau. Ook bespreken de institutionele actoren relatief vaak het lerarentekort. Wetenschappers bespreken het vaakst de oorzaken over het (begrijpend) leesonderwijs.

Deelconclusie media-analyse

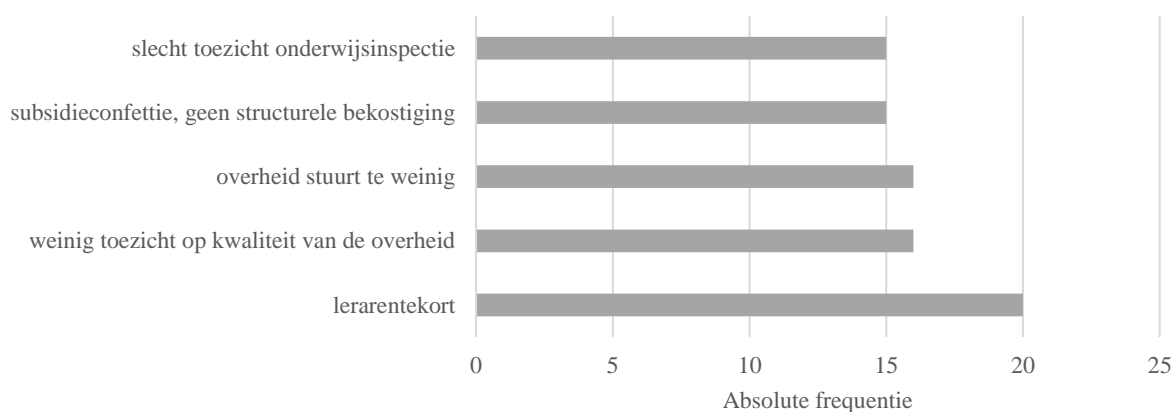
Deelvraag 3 betrof: ‘Wat zijn de voornaamste oorzaken van de dalende scores op leesvaardigheden in het vmbo volgens het huidige maatschappelijke debat in de media?’ Uit de media-analyse blijken 78 verschillende oorzaken. Het lerarentekort en verschraling van het leesonderwijs zijn oorzaken op macro-niveau. Begrijpend lezen dat gericht is op leesstrategieën is een oorzaak op mesoniveau. De directe omgeving van de leerling stimuleert niet en lage leesmotivatie zijn oorzaken op microniveau. Vijf categorieën van actoren zijn te onderscheiden uit de mediaberichtgeving. Wetenschappers en columnisten krijgen het meeste stem in de media om oorzaken voor dalende leesvaardigheid te bespreken. Institutionele actoren maken beperkt gebruik van de landelijke kranten en vakbladen om hun interpretatie van de problematiek te bespreken. Onderwijspersoneel bespreekt de meest genoemde oorzaken uit de media het minst als actor.

Besluitvormingsanalyse

De besluitvormingsanalyse had als doel het inzichtelijk maken in hoeverre de genoemde oorzaken vanuit de media ook worden besproken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. De vijf meest genoemde verklaringen gevonden in de Kamerstukken zijn weergegeven in Figuur 8.

Figuur 8

Vijf meest genoemde verklaringen gevonden in de Kamerstukken.



De vijf meest genoemde oorzaken die naar voren komen uit de besluitvormingsanalyse, verschillen met de meest genoemde oorzaken in de media. De vijf meest genoemde oorzaken uit de besluitvormingsanalyse zijn allemaal oorzaken op macro-niveau. Vanuit de positie van de overheid en de politiek is dit te verklaren, omdat oorzaken op macroniveau gaan over zaken waarop de overheid veel invloed kan uitoefenen. Figuur 8 laat zien dat lerarentekort de meest besproken oorzaak is in de Kamerstukken. Met name in 2024 werd deze oorzaak genoemd in debatten en Kamerbrieven. Weinig toezicht op kwaliteit van de overheid gaat om het gebrek aan inzicht van de overheid op kwaliteit van het onderwijs. De overheid stuurt te weinig gaat om uitspraken waarin wordt aangegeven dat de overheid te veel vrijheid aan de sector geeft en hierdoor grip verliest op de sector. Een duidelijke richtlijn vanuit de overheid ontbreekt. Subsidieconfettie gaat over het bestaan van al de verschillende manieren van bekostiging van incidentele aard. Structurele bekostiging ontbreekt en dat zou de problematiek in stand houden. Slecht toezicht van de onderwijsinspectie gaat om het te makkelijke scholen als voldoende beoordelen, alsook om het te eenzijdig beoordelen.

Invloedsanalyse

De oorzaken die het meest worden genoemd in de media, worden nader bekeken en vergeleken met de oorzaken die in de politiek-bestuurlijke besluitvorming worden besproken per kwartaal. Per meest genoemde oorzaak wordt weergegeven welke categorie van actoren deze oorzaak bespreken in de media (Tabel 5).

Institutionele actoren spreken relatief weinig in de media over de dalende leesvaardigheid. In de Kamerstukken werd echter negen keer genoemd dat institutionele actoren, zoals de sectorraden en vakbonden, zijn betrokken bij de besluitvorming over het Masterplan basisvaardigheden. Zo werden deze partijen benoemd als partner, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

“In april jongstleden heb ik samen met de PO-Raad, de VO-raad, de Algemene Onderwijsbond (AOB), het CNV Onderwijs, de FNV (Onderwijs & Onderzoek), de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), en de Algemene Vereniging voor Schoolleiders (AVS) het Onderwijsakkoord gesloten. Daarin hebben we afspraken gemaakt over het dichten van de loonkloof, de positie van schoolleiders, werkdrukverlichting, professionalisering en een structurele arbeidsmarkttoelage voor personeel op scholen met veel kwetsbare leerlingen.” (*Kamerstuk I, 31293, nr. 655, 2022*).

Waar de institutionele actoren met regelmaat worden besproken in Kamerstukken, worden verder de namen van actoren nauwelijks genoemd. Eén maal werd de naam van een wetenschapper aangehaald. Els Stronks (wetenschapper) werd aangehaald in een betoog over vakintegratie wat betreft leesvaardigheid, omdat leesvaardigheid als los vak niet doelmatig werkt (*Kamerstuk I, 31292, nr. 637, 2022*). Zij werd genoemd door een Kamerlid in een comssiedebat. Verder zijn er geen concrete namen van actoren benoemd in de Kamerstukken. In de analyse van de meest genoemde oorzaken vanuit de media-analyse zullen daarom de categorieën worden gebruikt uit Tabel 6 en zullen niet specifieke namen als uitgangspunt worden genomen.

Lage leesmotivatie

De meest besproken oorzaak in de media van de dalende leesvaardigheid is het gebrek aan motivatie bij leerlingen. Onder lage leesmotivatie wordt zowel gebrek aan de wil om te lezen als het geringe leesplezier wat leerlingen tegenwoordig zouden ervaren in het lezen,

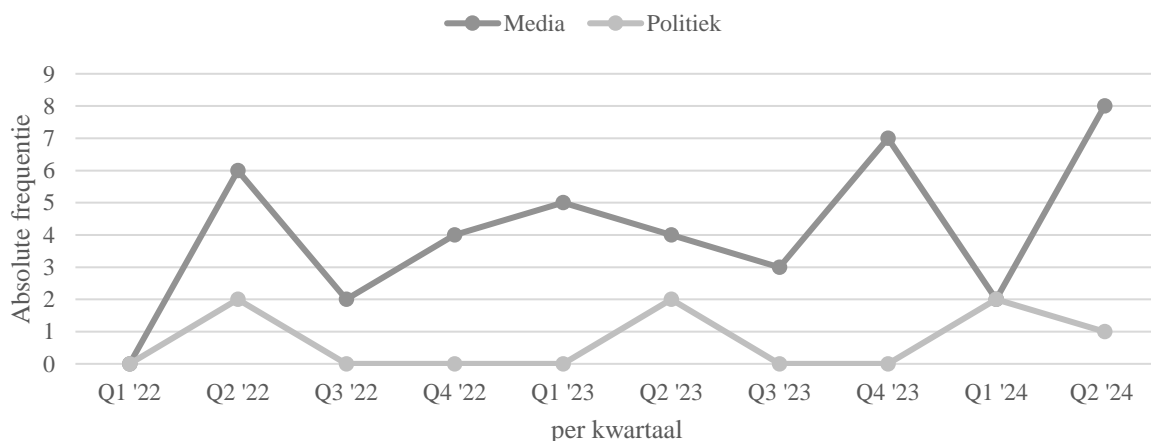
verstaan. Een docent noemt dit probleem een ‘motivatiecrisis’. Ontbrekende basisvaardigheden zijn volgens hem het gevolg van het gebrek aan zin bij leerlingen (Trouw, 23 mei 2022). Ruud Hisgen en Adriaan van der Weel, auteurs van een boek over lezen, halen in de Volkskrant aan dat het met name het gebrek is aan motivatie om diep te lezen:

“De motivatie om écht te lezen is tot een dieptepunt gedaald, stellen de auteurs. Diep lezen komt onder druk te staan en daardoor verandert niet alleen onze manier van lezen, maar ook ons denken – en daarmee de samenleving.” (De Volkskrant, 7 april 2022).

Waar de media veel aandacht geeft aan dit onderwerp, gezien de hoge frequenties, wordt het in lagere frequenties besproken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Figuur 9 geeft de absolute frequentie weer van ‘lage leesmotivatie’ als genoemde oorzaak in de media en in de politiek-bestuurlijke besluitvorming per kwartaal. In de frequentiegrafieken is de term ‘politiek’ gebruikt voor politiek-bestuurlijke besluitvorming. Deze term wordt in deze gehele resultatensectie op die manier gebruikt in de grafieken.

Figuur 9

Verloop frequentie voor ‘lage leesmotivatie’ per kwartaal uitgesplitst in media-analyse en besluitvormingsanalyse.

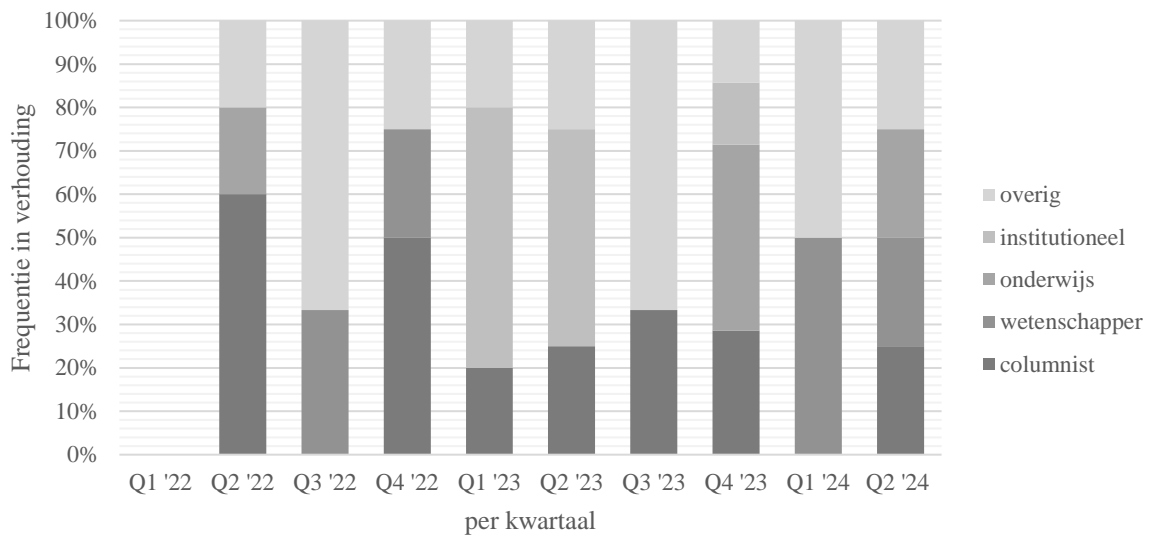


Figuur 9 laat zien dat leesmotivatie in geringe mate wordt benoemd in de Kamerstukken. De media geeft gedurende de gehele periode aandacht aan deze oorzaak voor dalende leesvaardigheid. In de politiek-bestuurlijke besluitvorming lijkt hierop gereageerd te worden, maar in geringe mate. Zo blijkt na of tijdens een piek in frequentie van de media, deze oorzaak

in de politiek-bestuurlijke besluitvorming aan de orde te komen. Figuur 10 laat de verdeling zien van welke categorie van actoren lage leesmotivatie bespreekt in de media.

Figuur 10

Lage leesmotivatie als genoemde oorzaak naar verdeling van actoren in verhouding per kwartaal.



De pieken in frequentie in de politiek, zoals Figuur 9 weergeeft, zijn in het tweede kwartaal van 2022, 2023 en in het eerste en tweede kwartaal van 2024. Dit levert op basis van de verhouding van actoren een diffuus beeld op. Er is niet een actor dominant voor of tijdens de pieken. Wel bespreken tijdens de piekmomenten relatief veel institutionele actoren deze oorzaak. Uit Figuur 10 blijkt dat met name de columnisten en de categorie overig deze oorzaak bespreken in de media over de gehele periode heen bekeken.

Het lerarentekort

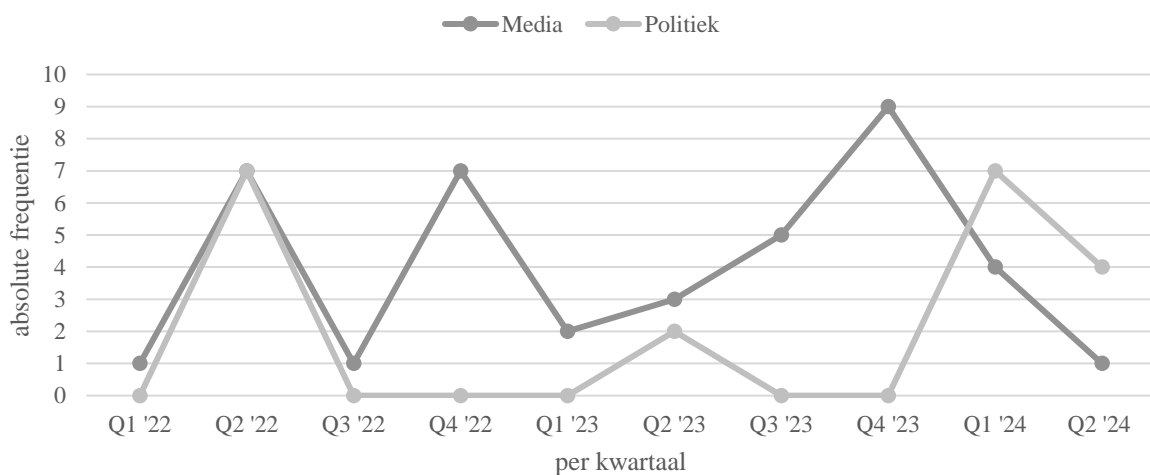
Het lerarentekort was na lage leesmotivatie een veel genoemde oorzaak voor de dalende leesvaardigheid. De media spraken over deze oorzaak in termen van een tekort aan docenten en een tekort aan bekwame docenten, waardoor de leesprestaties dalen in het onderwijs. Zo worden vierdaagse schoolweken genoemd als gevolg van het lerarentekort en wordt ander personeel ingezet om het tekort aan leerkrachten op te vangen. Dit heeft een negatieve invloed op de onderwijskwaliteit en dat blijkt ook uit internationale vergelijkingen. Theo Witte, neerlandicus aan de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van het RED-Team Onderwijs, zegt hierover het volgende in de NRC:

“Dat lerarentekort is volgens hem een van de oorzaken van de achteruitgang van Nederland in de internationale vergelijkingen. “Voor alle vakken geldt dat de werkdruk enorm is opgelopen. Leraren hebben geen tijd meer om goed te kijken of leerlingen een tekst echt goed begrijpen. Er vragen over te stellen, een gesprek over aan te gaan”.” (NRC, 6 december 2023).

Het lerarentekort als oorzaak van dalende leesvaardigheid wordt in zowel de media als in de politiek-bestuurlijke besluitvorming besproken. Figuur 11 geeft de absolute frequentie weer van ‘het lerarentekort’ als genoemde oorzaak in de media en in de politiek per kwartaal.

Figuur 11

Verloop frequentie voor ‘lerarentekort’ per kwartaal uitgesplitst in media-analyse en besluitvormingsanalyse.



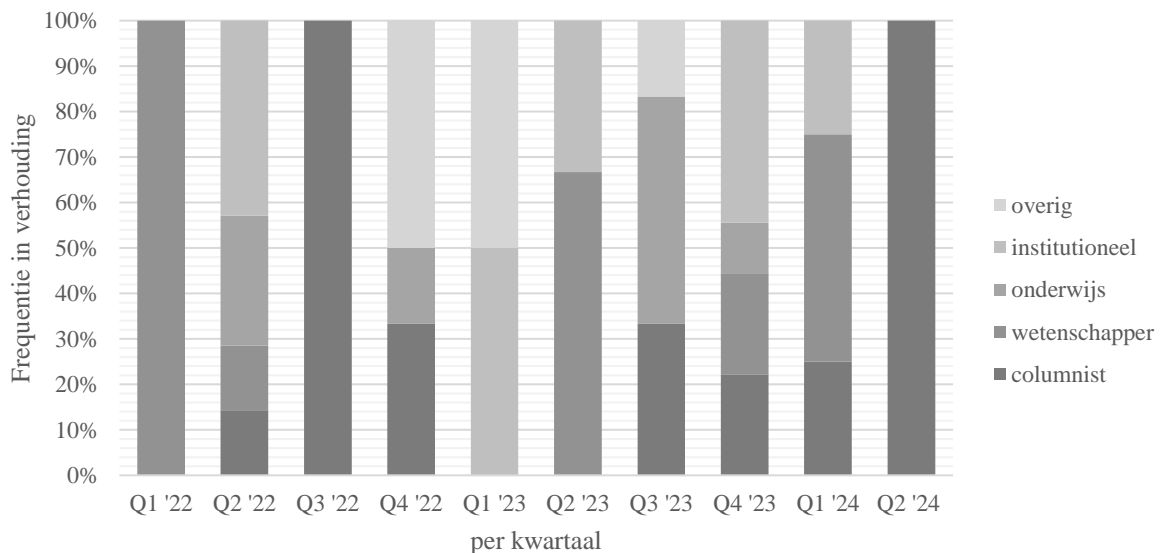
Uit Figuur 11 blijken de pieken in frequentie van de media eerder te zijn dan de pieken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Een belangrijke kanttekening bij het beeld dat blijkt uit de figuur, is dat er een aparte brief naar de Kamer wordt gestuurd over het lerarenbeleid in het vierde kwartaal van elk jaar. Deze brieven zijn niet meegenomen in de besluitvormingsanalyse. Deze brieven gaan namelijk niet over het Masterplan basisvaardigheden of over leesvaardigheid en waren om die reden niet geïncludeerd. De hoge frequentie waarin dit onderwerp is genoemd door de media in het vierde kwartaal van 2022 en 2023 is om die reden te verklaren.

Wat opgemaakt kan worden uit Figuur 9 is dat de beweging van de frequentieanalyse van de media een ander beeld laat zien dan de frequenties die blijken uit de besluitvormingsanalyse. Grotere toename in bespreking van het lerarentekort in de media laat volgens de huidige resultaten zien, dat het leidt tot het vaker bespreken van het lerarentekort in

de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Al de categorieën van actoren bespreken het lerarentekort in meer of mindere mate (Figuur 12).

Figuur 12

Het lerarentekort als genoemde oorzaak naar verdeling van actoren in verhouding per kwartaal.



De pieken in frequentie in beleid zijn, zoals Figuur 11 weergeeft, in het tweede kwartaal van 2022 en 2023 en in het eerste en tweede kwartaal van 2024. Uit Figuur 12 blijkt dat gedurende de pieken niet één actor dominant is in de media. Wel zijn het met name wetenschappers die het lerarentekort als oorzaak bespreken voor dalende leesvaardigheid in het kwartaal voor de pieken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Over de gehele periode zijn het de columnisten, de wetenschappers en de institutionele actoren die het lerarentekort veel bespreken als oorzaak van de dalende leesvaardigheid. Deze oorzaak wordt vaak en door veel verschillende actoren besproken. Het beeld dat lerarentekort een oorzaak van dalende leesvaardigheid kan zijn, leeft dus breed.

Directe omgeving van leerling stimuleert niet

Een verklaring op microniveau was dat de directe omgeving van de leerling niet stimuleert om te lezen of te werken aan leesvaardigheid. Dit betrof alle uitspraken die aanhaalden dat ouders bijvoorbeeld zelf minder bezig zijn met lezen, alsook dat ouders hun kinderen minder stimuleren en motiveren om boeken te lezen. Zo verwoordde wetenschapper Eric C Hendriks-Kim in de NRC deze verklaring als volgt:

“De dalende leesvaardigheid bij scholieren gaat gelijk op met een bredere ontleding onder de generatie van hun ouders en is daarmee evengoed een probleem van de thuissituatie.” (NRC, 13 augustus 2022).

Melanie Ehren schrijft in de Didactief ook de dalende onderwijskwaliteit als gevolg van een aantal oorzaken, waaronder ook de rol van de ouders als directe omgeving van het kind:

“We zien de onderwijskwaliteit al jaren dalen. Boos worden helpt niet, want: op wie dan? Dat zou een schuldige impliceren, terwijl dit probleem een gevolg is van een combinatie van het lerarentekort, de dalende status van het beroep, de kwaliteit van de lerarenopleidingen, onvoldoende kwaliteit van onderwijsmethoden, veranderende condities in de schoolomgeving, leraren die hun instructie moeten verbeteren of ouders die thuis niet lezen met hun kinderen en corona.” (Didactief, januari 2024)

Antoinette van de Berg, verkoopster van kinderboeken, geeft aan dat het probleem van dalende leesvaardigheid komt door een onjuiste benadering van ouders, scholen en overheid:

“Bij ouders moet meer bewustzijn komen over het belang van lezen. Het leesonderwijs moet echt anders worden benaderd. Niet alleen bij taalonderwijs moeten boeken worden gebruikt, maar ook bij aardrijkskunde of biologie. In Nederland is het onderwijs ontzettend methode-gedreven. Daarin wordt flink geïnvesteerd, maar voor nieuwe boeken is amper een euro beschikbaar. Dat vind ik schokkend. Er ligt een gezamenlijke taak voor ouders, scholen én overheid.” (Volkskrant, 5 april 2024).

Uit de citaten blijkt dat de dalende leesvaardigheid niet alleen ligt bij leerlingen die minder lezen, maar dat deze daling gepaard gaat met een bredere ontleding. In de media wordt besproken dat de dalende leesvaardigheid komt door de ontwikkeling in de samenleving dat er minder wordt gelezen in de vrije tijd door zowel leerlingen als ouders. Waar deze oorzaak in de media veelvuldig wordt besproken, wordt deze oorzaak in de politiek-bestuurlijke besluitvorming niet besproken.

Verschraling van het leesonderwijs

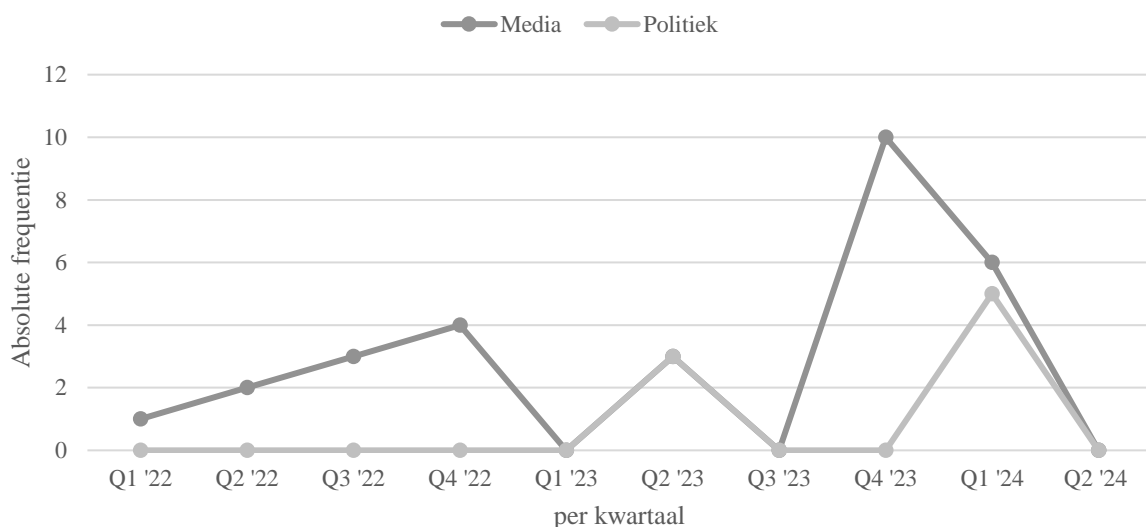
De verschraling van het leesonderwijs komt uit de media-analyse ook naar voren als een veelbesproken oorzaak. Voor deze oorzaak ging het niet om de didactiek, maar om hoe het vak gepositioneerd is ten opzichte van andere vakken op school. Hierbij werd veelal genoemd dat leesvaardigheid of begrijpend lezen als los vak wordt aangeboden, terwijl goed kunnen lezen samenhangt met woordenschat en kennisvergarig over onderwerpen. Leesvaardigheid wordt volgens het maatschappelijk debat geoefend met losse teksten en lezen wordt niet gestimuleerd tijdens andere vakken. Leesonderwijs is niet geïntegreerd, waardoor het betekenisloos blijft voor leerlingen. Experts geven, na aanleiding van de lage scores uit het Pisa-onderzoek, hierover het volgende aan:

“Bij dit vak krijgen leerlingen losse teksten waar ze vragen over moeten beantwoorden. Alleen in Nederland wordt het op deze manier gegeven. De kritiek is dat kinderen daar niet beter van gaan lezen. Scholieren scannen eerst de vragen en gaan in de tekst op zoek naar het antwoord. Op die manier komen ze volgens experts niet tot een 'diep begrip' van de tekst waardoor ze teksten kunnen evalueren.” (Trouw, 26 december 2023).

Het ‘diep begrip’ waar in dit citaat naar wordt verwezen, wordt wel gemeten bij het PISA-Onderzoek (OECD, 2023). Media en politiek bespreken beide deze oorzaak in meer of mindere mate (Figuur 13).

Figuur 13

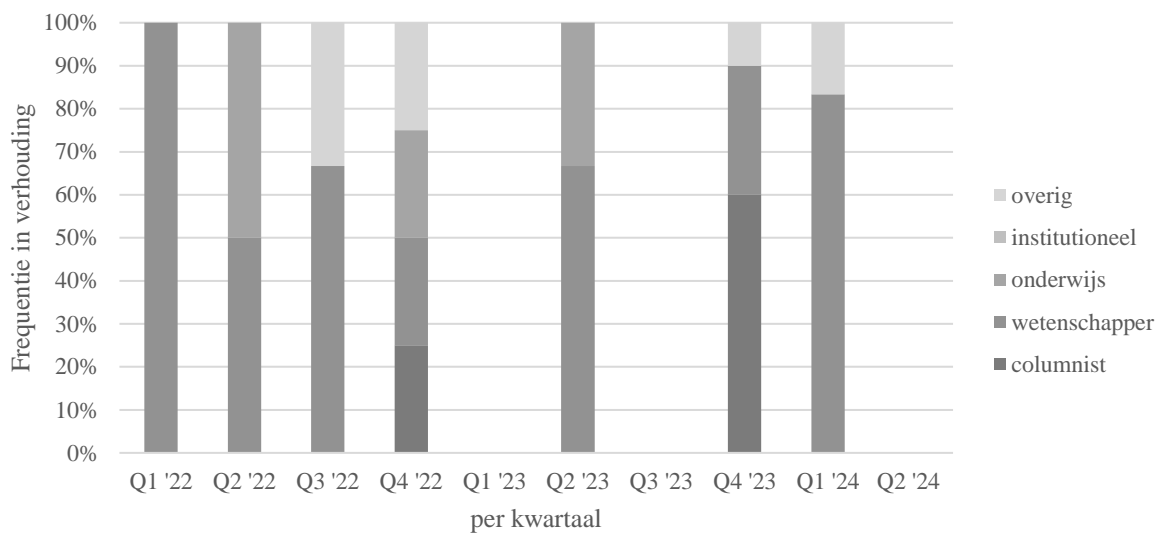
Verloop frequentie voor ‘verschraling van het leesonderwijs’ per kwartaal uitgesplitst in media-analyse en besluitvormingsanalyse.



Uit Figuur 13 blijkt dat de pieken in frequentie van media en politiek niet gelijk lopen. De media-aandacht gaat volgens de huidige resultaten vooraf aan de aandacht hiervoor in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Vanaf het vierde kwartaal van 2023, wanneer ook het PISA-onderzoek van december 2023 is gepubliceerd, blijken zowel media als politiek meer aandacht te geven hieraan. Het maatschappelijk debat lijkt hier dan ook enige invloed te hebben op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Figuur 14 geeft de verdeling weer van de actoren die deze oorzaak bespreken in de media.

Figuur 14

Verschraling leesonderwijs als genoemde oorzaak naar verdeling van actoren in verhouding per kwartaal.



De pieken in frequentie in beleid zijn, zoals Figuur 13 weergeeft, in het eerste kwartaal van 2022 en 2024 en in het tweede kwartaal van 2023. Uit dit beeld blijkt dat met name actoren sprekend vanuit wetenschappelijke titel deze oorzaak bespreken voor en tijdens de piekmomenten in de politiek-bestuurlijke besluitvorming (Figuur 14). Institutionele actoren bespreken deze oorzaak niet.

Begrijpend lezen gericht op leesstrategieën

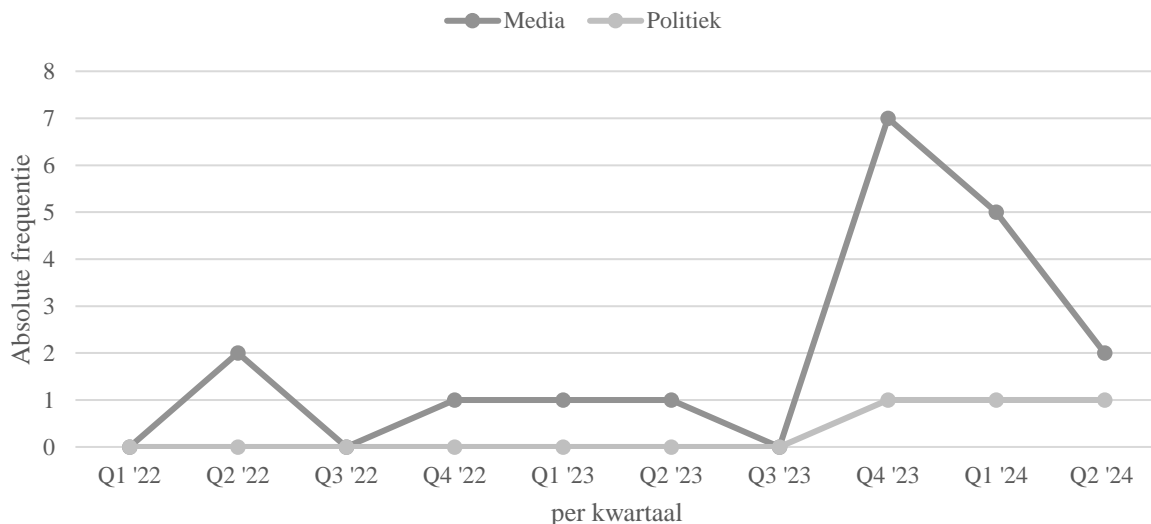
De oorzaak dat begrijpend lezen gericht is op leesstrategieën, wordt in de media meermaals aangehaald. Er wordt benoemd dat de didactiek en de methoden die worden gebruikt voor leesonderwijs te eenzijdig zijn gericht op het aanleren van leesstrategieën in plaats van op begrip ontwikkelen voor wat er gelezen wordt. Haro Kraak, columnist voor de Volkskrant, zegt hierover het volgende:

“De methode draait om leesstrategieën, zoals het herkennen van kernzinnen, hoofdgedachten en signaalwoorden. Volgens onderzoek leidt dat tot oppervlakkig lezen: leerlingen kennen de trucjes en scannen de tekst op zoek naar een antwoord, in plaats van goed te lezen.” (Volkskrant, 17 december 2023).

In de media en in de politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt in verschillende mate over deze oorzaak besproken (Figuur 15).

Figuur 15

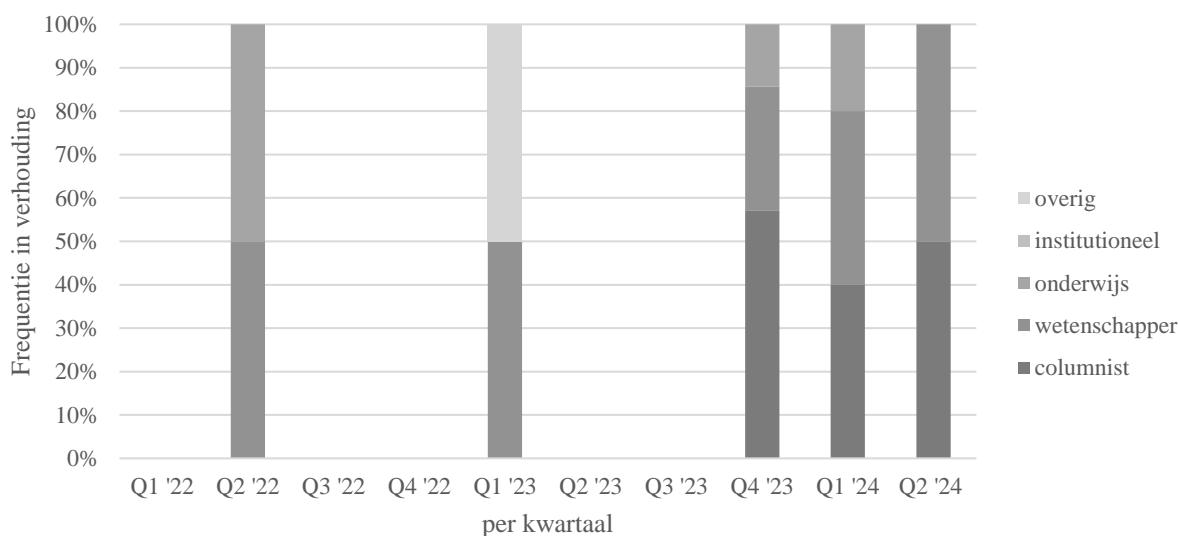
Verloop frequentie voor ‘Begrijpend lezen gericht op leesstrategieën’ per kwartaal uitgesplitst in media-analyse en besluitvormingsanalyse.



Uit figuur 15 blijkt dat de media deze oorzaak relatief vaak bespreekt, met name vanaf de publicatie van het PISA-onderzoek in december 2023, waaruit blijkt dat de leesvaardigheid een sterk dalende trend laat zien. In de politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt deze oorzaak ook besproken vanaf de publicatie van het PISA-onderzoek, maar in beperkte mate. Ondanks de relatief grote media-aandacht, lijkt de politiek in de besluitvorming beperkt hierop te reageren. Figuur 16 geeft weer welke categorie van actoren deze oorzaak bespreken in de media.

Figuur 16

Leesstrategieën als genoemde oorzaak naar verdeling van actoren in verhouding per kwartaal.



De pieken in frequentie in de politiek zijn, zoals Figuur 15 weergeeft, in het vierde kwartaal van 2023 en het eerste kwartaal in 2024. Tijdens deze pieken zijn het met name wetenschappers en columnisten die deze oorzaak bespreken. De institutionele actoren bespreken deze oorzaak niet.

Analyse van oorzaken vanuit Kamerstukken

De meest genoemde oorzaken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming verschillen met die van de media. Er worden ook in totaal 58 verschillende oorzaken besproken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming tegenover 78 in de media. Na voorgaande analyses is ook inzichtelijk gemaakt welke actoren de meest genoemde oorzaken die naar voren komen in de besluitvormingsanalyse hebben genoemd.

Waar in de media de categorie columnisten en de categorie wetenschappers het grootst waren, heerst er voor de vijf meest besproken oorzaken in de Kamerstukken een ander beeld. Het beeld in verdeling van actoren voor de meest genoemde oorzaken die worden besproken in de Kamerstukken is diffuus. In verhouding bespreken institutionele actoren vaak de vijf meest genoemde oorzaken die naar voren komen in de beleidsanalyse.

Het lerarentekort is een oorzaak die zowel in de media als in de politiek-bestuurlijke besluitvorming veelvuldig wordt besproken. Verder wordt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming veelvuldig besproken dat de overheid te weinig zou sturen en dat de overheid weinig toezicht zou hebben op de algehele onderwijskwaliteit. Deze twee oorzaken worden in de media beperkter besproken, maar wel door allerlei actoren. De subsidieconfettie als oorzaak voor dalende leesvaardigheid wordt in de media meermaals besproken door institutionele actoren. De VO-Raad geeft bijvoorbeeld aan dat het in het onderwijs ontbreekt aan structurele

gelden (subsidieconfettie). Henk Hagoort schrijft in zijn column in het VO-Magazine hierover het volgende:

“De resultaten van leerlingen voor taal, rekenen en burgerschap moeten omhoog, maar dat kan niet door tijdelijke subsidies de scholen in te pompen. Dat vraagt om structureel geld en om vertrouwen in de professionals binnen de scholen.” (VO-Magazine, november 2023).

Ook de Algemene Rekenkamer geeft dit punt aan in de Trouw (29 februari 2024). In het plenaire debat van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2024 en de vierde voortgangsbrief van het Masterplan basisvaardigheden in 2024 wordt gesproken over gerichte bekostiging wat van structurele aard zou zijn. Dit laat zien dat ook in de politiek-bestuurlijke besluitvorming de subsidieconfettie als negatief wordt ervaren. Gerichte bekostiging breekt als besluit de lijn met de losse subsidies van de jaren ervoor.

In de media is driemaal besproken dat de Inspectie beperkt toezicht zou houden. Dit werd met name door columnisten besproken in de media. Marcel Peereboom Voller schrijft in zijn column in de Telegraaf hierover het volgende:

“Op de website van de Onderwijsinspectie lees ik: 'Onze missie is effectief toezicht voor beter onderwijs', maar hoe effectief is dat toezicht als het onderwijs steeds verder in de modder zakt? Misschien moet deze papieren tijger ook eens hand in eigen boezem steken, want in feite geeft de Inspectie zichzelf elk jaar een dikke onvoldoende.” (Telegraaf, 12 mei 2023).

In het citaat van Marcel Peereboom Voller wordt het beperkt functioneren besproken van de Inspectie van het Onderwijs. Aleid Truijens benoemde dat de Inspectie gezien haar bevoegdheden ook maar beperkt kan functioneren:

“Ook zou de Onderwijsinspectie de bevoegdheid moeten krijgen om voortaan ook de pabo's en lerarenopleidingen te beoordelen; een hbo-accreditatie is kennelijk onvoldoende.” (Volkskrant, 7 november 2023).

Opvallend is dat na de publicatie van de column van Marcel Peereboom Voller en Aleid Truijens vaker dan in 2022 is gesproken over verscherpt toezicht van de Inspectie. Ook Sezgin

Cihangir, namens het mathematisch instituut, benoemde deze oorzaak in het NRC (15 mei 2023). Zo wordt in de voortgangsbrief van het Masterplan basisvaardigheden van november 2023 benoemd dat de Inspectie van het Onderwijs een verscherpt toezichtskader zal handhaven. In het begrotingsdebat van januari 2024 is in de Kamer besproken dat de Inspectie meer bevoegdheden zou moeten krijgen binnen het onderwijsstelsel.

Focusgroep

Alle beleidsmedewerkers uit de focusgroep gaven aan het beeld te herkennen van de verhouding tussen de media-aandacht en de aandacht in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Ze bevestigden dat media-aandacht voor bepaalde oorzaken niet direct leidt tot aandacht hiervoor in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. De beleidsmedewerkers ervaren de media als iets wat intenser wordt, zodra er bijvoorbeeld een onderzoeksrapport uitkomt over het onderwijs. Een beleidsmedewerker gaf aan dat de media soms ook weer reageert op de politiek na bijvoorbeeld een debat en dat het op die manier een wisselwerking kan zijn.

Twee beleidsmedewerkers kenden een voorbeeld waarbij media-aandacht leidde tot een politieke reactie. In één geval ging het om een situatie waarbij er statistische onjuistheden werden genoemd in de media en in een ander geval ging het om oorzaken die hoogleraren aandroegen. In beide gevallen heeft het ministerie contact gezocht met de actoren die de oorzaken ventileerden in de media en hebben ze informatie verzameld om mee te nemen in het beleid.

Beleidsmedewerkers gaven aan beleid te baseren op onderzoeken, deze te plaatsen in een context en ook partners uit het veld te raadplegen. Het evidence-informed werken aan de hand van bijvoorbeeld onderzoeken, werd door alle beleidsmedewerkers belangrijk gevonden. De media werd hierin wel in meegenomen om ook te blijven volgen wat er speelt, maar beleid werd niet gebaseerd op een enkel opiniestuk. Een beleidsmedewerker gaf aan dat er onderscheid wordt gemaakt tussen een wetenschapper die wat schrijft in een vakblad of een krant of een columnist die het op eigen basis van zijn eigen ervaringen schrijft:

“We hebben wel een soort van groslijst gemaakt van wat zijn veelgenoemde oorzaken. En dan hebben we natuurlijk ook wel iets meer gekeken van, zegt een stel gerespecteerde hoogleraren dat of zegt een columnist in een willekeurige krant dit gebaseerd op een verhaal dat die heeft van zijn kind op school. We zagen ook zoveel dingen voorbij komen in opinie dingen dat je dacht: ‘Waar is dat vandaan gehaald of waarop gebaseerd?’ Maar goed, daar zijn we gewoon nog mee bezig. Daar gaan we

gewoon gedegen weer mee verder met wetenschappers om het beeld scherper te krijgen.”

Uit dit citaat blijkt dat de media wordt meegenomen, maar dat er kritisch wordt bekeken welke soort actor een uitspraak doet. De beleidsmedewerkers gaven aan verder gebruik te maken van de vaste gesprekspartners van de overheid. Hierbij werd bedoeld op het ambtelijk overleg, waar met name sectorraden en vakbonden aan deelnemen. Maar ook benoemde een beleidsmedewerker DUO en de Inspectie van het Onderwijs als belangrijke bronnen in bijvoorbeeld het raadplegen van data. Het voordeel van gesprekken met deze georganiseerde belangengroepen is, volgens de beleidsmedewerkers, dat ze fungeren als eerste aanspreekpunt. Een beleidsmedewerker geeft over deze manier van werken het volgende gevaar aan:

“Misschien wel het grootste risico in al die dingen is dat je vaak dezelfde stemmen hoort. Dat is voor de expertgroep die er vaak zijn, maar ook als je mensen uit het veld wilt vragen, is een select groepje dat het leuk vindt of de tijd ervoor heeft of daar zich comfortabel bij voelt om erover mee te praten.”

Uit dit citaat blijkt dat het gevaar van het hebben van vaste gesprekspartners is dat vaak dezelfde stemmen worden gehoord en meegenomen kunnen worden. Hierover gaf een beleidsmedewerker aan dat experts meer stem zouden mogen krijgen. Onder experts verstond de beleidsmedewerker met name wetenschappers, maar ook leerkrachten als praktijkexperts. Een andere beleidsmedewerker voegde daaraan toe dat ouders en leerlingen ook meer gehoord zouden moeten worden gezien hun grote belang bij het onderwijs.

Aan de focusgroep is ook voorgelegd welke oorzaken het meest naar voren kwamen in de Kamerstukken. Hierbij werd gevraagd of de subsidieconfettie en het beperkte toezicht van de onderwijsinspectie mogelijk zijn aangepast na aandacht hiervoor van een actor in de media of dat er een andere verklaring aan ten grondslag kan liggen. De beleidsmedewerkers gaven hierover aan dat voor beide onderwerpen al langer aandacht was in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Ook heeft de overheid daar intern diverse onderzoeken naar laten doen, zoals het Interdepartementaal beleidsonderzoek (Rijksoverheid, 2022). Een beleidsmedewerker gaf aan dat het niet zozeer de media-aandacht was die heeft geleid tot deze beleidskeuzes, maar dat het al langer speelt:

“Ik weet dat met name die subsidieconfettie al langer speelt. In het rapport *Sturing op onderwijskwaliteit* was inderdaad ook een van de conclusies dat de overheid stuurde met allemaal subsidies, daar kwam de subsidieconfettie onder andere vandaan. Dat is langzaam in het politiek discours gekomen en ook later ook hier in het discours gekomen.”

Uit dit citaat blijkt dat de media-aandacht niet de politiek-bestuurlijke besluitvorming heeft gestuurd, maar dat bespreking in de politiek heeft geleid tot bespreking van deze oorzaak in de media. De media bespreken dit als reactie op besluitvorming dat al bezig was. Beleidsmedewerkers gaven aan dat voor het beperkte toezicht van de Inspectie van het Onderwijs hetzelfde speelde. Ook voor dit onderwerp goldde dat de besluitvorming hierover al aan de gang was en dat de media in reactie daar aandacht aan heeft gegeven. Het zijn beide onderwerpen die al langer werden besproken en in lijn met de politieke kleur van afgelopen ministers van Primair en Voortgezet Onderwijs te verklaren is.

Deelconclusie invloedsanalyse

De voornaamste oorzaken vanuit de media-analyse blijken niet in hoge frequentie door te klinken in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Uit voorgaande resultaten blijkt dat de frequentielijnen van de media en politiek niet overtuigend gelijke bewegingen laten zien. Het is lastig vast te stellen of de politiek reageert op de media, of de media op de politiek. Er kan een voorzichtige conclusie worden getrokken dat op sommige onderwerpen de politiek beperkt reageert op media-aandacht. Wanneer media-aandacht wel leidt tot politieke aandacht volgens huidige resultaten, bespreken met name wetenschappers deze oorzaak voor of tijdens de toename van bespreking in de politiek. Ook beleidsmedewerkers benoemden vaker wetenschappers serieus te nemen in dit dossier dan bijvoorbeeld een columnist. Columnisten en wetenschappers lijken volgens huidige resultaten enige invloed uit te kunnen oefenen via de media op de politiek-bestuurlijke besluitvorming, maar vanuit de focusgroep blijkt dat het vooral onderwerpen zijn die al langer spelen en om die reden al langer de politiek-bestuurlijke besluitvorming domineren.

Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht wie de macht heeft om het beleid op leesvaardigheid in het vmbo te beïnvloeden. Hiervoor is gekeken of actoren via mediaberichtgeving invloed kunnen uitoefenen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Een media-analyse is uitgevoerd om te analyseren welke oorzaken door welke actoren worden genoemd in de media. Vervolgens is een besluitvormingsanalyse uitgevoerd waarbij Kamerstukken zijn geanalyseerd op de genoemde oorzaken uit de media. Het vergelijken van deze frequentieanalyse over tijd geeft een beeld of actoren via de media de politiek-bestuurlijke besluitvorming hebben kunnen beïnvloeden. De aanvullende focusgroep gaf diepgaander inzicht in welke actoren betrokken worden bij politiek-bestuurlijke besluitvorming. In het onderzoek is gepoogd antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag: *“Wie heeft de macht om het onderwijsbeleid op leesvaardigheid in het vmbo te beïnvloeden?”*. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

Uit de besproken literatuur is gebleken dat macht op verschillende manieren kan worden gemeten. In dit onderzoek is macht gemeten aan de hand van een variant op de decisiemethode. Hierbij werd afgewogen of hetgeen een actor bespreekt in de media ook doorklinkt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Er heerst de perceptie dat er sprake is van verkoking in het onderwijs (Bronneman-Helmers, 2011; Waslander, 2023, pp. 17). Vaste gesprekspartners van de overheid zouden bepalen wat er op een politieke agenda komt te staan. Deze vaste gesprekspartners zijn georganiseerde belangengroepen en in mindere mate onderwijzend personeel. De macht in het onderwijsstelsel zou om die reden dan verdeeld zijn tussen de overheid en georganiseerde belangengroepen en adviesorganen.

Een groot aantal verschillende oorzaken zijn in het maatschappelijk debat gevonden voor de dalende trend in leesvaardigheid onder Nederlandse leerlingen. Vanuit de media blijkt dat er 78 verschillende oorzaken worden genoemd. Rondom de publicatie van PISA in december 2023 is de media-aandacht groot en worden veel verschillende oorzaken benoemd. Opvallend is dat oorzaken die worden genoemd in de media van generieke aard zijn en, op een enkeling na, niet gelden voor het vmbo specifiek. De genoemde oorzaken in de media gaan in op micro-, meso- en macroniveau en betreffen oorzaken waarop de overheid kan interveniëren, zoals het aanbieden van begrijpend lezen als los vak, maar ook waarop de overheid lastig kan sturen, zoals de leesmotivatie van leerlingen. Het zijn met name columnisten en wetenschappers die stem krijgen in de media. Leerkrachten, ouders en leerlingen als belanghebbenden in het onderwijs, komen nauwelijks naar voren.

Het maatschappelijk debat bespreekt de problematiek rondom de dalende trend in leesvaardigheid onder Nederlandse leerlingen uitvoeriger en met meer verschillende argumenten dan in de politiek-bestuurlijke besluitvorming wordt gedaan. Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt dat oorzaken die in de politiek-bestuurlijke besluitvorming veelvuldig worden besproken, in de media juist in mindere mate worden besproken. De politiek-bestuurlijke besluitvorming verschilt hiermee van het maatschappelijke debat. Waar de dalende PISA-scores in het maatschappelijk debat leidden tot sterk uiteenlopende ideeën over mogelijke oorzaken van de dalende trend, lijkt het binnen de politiek-bestuurlijke besluitvorming vooral te gaan over de mogelijke oorzaken die binnen de eigen invloedssfeer van de overheid liggen. Opvallend is dat de meest genoemde oorzaken die in de politiek-bestuurlijke besluitvorming naar voren komen allemaal op macroniveau zijn. Relatief veel institutionele actoren bespreken deze oorzaken blijkens de media-analyse.

De huidige onderzoeksresultaten laten zien dat media-aandacht niet direct leidt tot politieke aandacht. De politiek-bestuurlijke besluitvorming lijkt beperkt te worden beïnvloed door een hoge frequentie waarin een oorzaak wordt besproken of door een bepaalde actor. In Tabel 8 zijn de resultaten samengevat. Dit overzicht toont aan dat het maatschappelijke debat wat zich afspeelt in de media, beperkt invloed heeft op de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Tabel 8

Invloed van media-aandacht op de politiek-bestuurlijke besluitvorming met een mogelijke invloedrijke actor.

Oorzaak	Mate van invloed	Invloedrijke categorie actoren
Lage leesmotivatie	Enige	Institutionele actoren
Het lerarentekort	Enige	Wetenschappers
Directe omgeving van de leerlingen stimuleert niet	Geen	-
Verschraling van het leesonderwijs	Enige	Wetenschappers
Begrijpend lezen gericht op leesstrategieën	Beperkt	Wetenschappers en Columnisten

Noot. Mate van invloed varieert van ‘geen’ invloed, naar ‘beperkte’ invloed, naar ‘enige’ invloed.

Tabel 8 laat zien dat op basis van de huidige onderzoeksresultaten media-aandacht beperkt leidt tot aandacht in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Wetenschappers blijken enige invloed

uit te kunnen oefenen. Dit wordt ook bevestigd door beleidsmedewerkers die aangeven dat de media beperkt wordt meegenomen in politiek-bestuurlijke besluitvorming, maar dat wetenschappers vaker serieus worden genomen dan bijvoorbeeld columnisten. Van andere actoren is lastig vast te stellen of die de politiek-bestuurlijke besluitvorming hebben beïnvloed. Er kan een voorzichtige conclusie worden getrokken dat de politiek-bestuurlijke besluitvorming en de politieke agenda beperkt worden gestuurd door media-aandacht. De macht van de media is beperkt.

Op basis van de resultaten uit de focusgroep en op basis van de huidige resultaten blijkt de macht om besluitvorming te beïnvloeden binnen dit onderwijsdossier verdeeld onder de overheid en haar vaste gesprekspartners. De institutionele actoren zijn vaak het eerste aanspreekpunt van de overheid en worden vaak benoemd in de politiek-bestuurlijke besluitvorming, zonder dat ze daar veel aandacht voor vragen in de media. Andere actoren die via de media hun ideeën onder de aandacht brengen, slagen in zeer beperkte mate in om de besluitvorming te beïnvloeden. Het zijn met name onderzoeken en gesprekken met vaste partners die de politieke agenda en de besluitvorming sturen, volgens beleidsmedewerkers. De bevindingen vanuit de invloedsanalyse van de media op de politiek ontkrachten dat beeld niet. Deze bevindingen kunnen voorzichtig bevestigen dat verkokering binnen dit onderwijsdossier aan de orde is. Er kan op basis van deze onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat institutionele actoren en wetenschappers deel uitmaken van de onderwijsskoker. Deze actoren hebben het vermogen, oftewel de macht, om de politiek-bestuurlijke besluitvorming over leesvaardigheid te beïnvloeden.

Discussie

Invloed uitoefenen via de media blijkt lastig en de politiek-bestuurlijke besluitvorming lijkt zeer beperkt te worden beïnvloed door de uiteenlopende percepties van mogelijke oorzaken die de media bespreken. Verkokering binnen het onderwijsbeleid voor leesvaardigheid is op basis van de huidige bevindingen nog steeds aan de orde. In de discussie wordt op de conclusies gereflecteerd en worden beperkingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek besproken. Vervolgens worden implicaties voor de wetenschap en maatschappij van dit onderzoek besproken.

Het maatschappelijk debat wat voortkomt uit de media ziet een veelzijdigheid aan oorzaken voor de dalende trend in leesvaardigheid. Opvallend is dat er nauwelijks oorzaken zijn gevonden die specifiek over het vmbo-onderwijs gaan. Wel worden veel oorzaken toegeschreven aan het hele funderend onderwijs of alle scholingsniveaus van het voortgezet onderwijs. Een antwoord specifiek geldend voor vmbo-leerlingen kan om die reden dan ook niet worden vastgesteld. Gezien de meest genoemde oorzaken zoals de lage leesmotivatie, kan dit wel worden gezien als een oorzaak die voor vmbo-leerlingen meer kan gelden dan voor andere niveaus. De metacognitieve vaardigheden, waar motivatie onderdeel van vormt, zijn namelijk verminderd ontwikkeld bij vmbo-leerlingen (Smit, 2017, pp. 123). Ook zijn vmbo-leerlingen meer instructie behoevend. Het gebrek aan voldoende en bekwame leerkrachten kan voor deze leerlingen hierom dan ook meer impact hebben (Groeneveld & Van Steensel, 2009, pp. 41). Ook blijkt dat de huidige gebruikte didactiek, methoden en positionering van de vaardigheid lezen de oorzaak blijkt te zijn. Aangezien vmbo-leerlingen instructies nodig hebben en ook minder taalvaardig zijn, kunnen ook deze oorzaken een groter effect hebben op de prestaties van leerlingen (Groeneveld & Steensel, 2009, pp. 41).

De bevinding dat met name de publicatie van PISA in december 2023 aanleiding vormt voor actoren om via de media hun interpretatie van de problematiek onder de aandacht te brengen, kan worden verklaard door de *window of opportunity* die hier lijkt te zijn (Austen-Smith & Wright, 1994, pp. 27). Leesvaardigheid bleek namelijk een moeilijk oplosbaar probleem en wanneer er geen eenduidige oorzaak of oplossing blijkt, is er sprake van beleidsonzekerheid (Robinson, 2000, pp. 615; Tweede Kamer, 2023b). Overheden zouden in die situatie vatbaarder zijn voor beïnvloeding door mediaberichtgeving (Robinson, 2000, pp. 615). Actoren hebben, zoals blijkt uit de bevindingen, gepoogd hiervan gebruik te maken. Echter blijkt ook op basis van de huidige resultaten dat de overheid op dit beleidsdossier hier minder vatbaar voor is, aangezien de politiek-bestuurlijke besluitvorming niet wordt gestuurd door het maatschappelijke debat.

Uit de resultaten kan verder worden gesteld dat met name columnisten en wetenschappers veel stem krijgen in de media. Columnisten hebben makkelijk toegang tot de media en gebruiken die machtsbron om aandacht te krijgen in het maatschappelijk debat (Devos, 2014, pp. 129). Wetenschappers komen ook veel terug in de media. Zij beschikken over een functie en over informatie die beide machtsbronnen kunnen zijn om de aandacht van de media te krijgen, alsook om het maatschappelijk debat te kunnen beïnvloeden (Devos, 2014, pp. 129). Onderwijzend personeel komt veel minder aan bod. Deze groep beschikt over minder machtsbronnen, omdat zij niet een positie hebben waardoor ze makkelijk toegang hebben tot de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Tevens is de overlegstructuur geïnstitutionaliseerd, wat betekent dat niet-georganiseerde actoren geen toegang hebben (Hooge, 2013 pp. 10). De perceptie klopt dan ook dat geïnstitutionaliseerde actoren meer invloed kunnen uitoefenen (Waslander, 2023, pp. 17).

In de politiek-bestuurlijke besluitvorming worden vooral oorzaken op macroniveau besproken. Dit resultaat is te verklaren vanuit de stelselverantwoordelijkheid die de overheid heeft (Grondwet art. 23). De overheid kan direct sturen op zaken op macroniveau en kan op die zaken veel invloed uitoefenen (Rijksoverheid, 2022, pp. 21). Oorzaken op mesoniveau en microniveau zijn minder onderhevig aan overheidsinvloed. Zaken op mesoniveau vallen grondwettelijk niet onder de bemoeienis van de overheid, en vallen in de praktijk onder de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Het microniveau valt buiten de formele macht die actoren kunnen hebben binnen het onderwijsstelsel.

Op basis van de bevindingen blijkt dat de overheid 'te weinig zou sturen' als oorzaak voor dalende leesvaardigheid, een grote rol speelt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Dit ligt in lijn met de roep die afgelopen jaren groter wordt om meer te moeten kunnen sturen als overheid op het onderwijs (Rijksoverheid, 2022, pp. 5). Ook zaken als slecht toezicht van de Inspectie van het Onderwijs en subsidieconfettie zijn zaken die al langer spelen en daarom nadrukkelijker aanwezig als onderwerp in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Aangezien hier nog geen consensus over is, blijft de machtsstrijd rondom deze onderwerpen de politiek-bestuurlijke besluitvorming waarschijnlijk domineren (Allison, 2012, pp. 275). Ook blijkt dat de oorzaken die het meest worden genoemd in de politiek blijken de Kamerstukken veelvuldig worden benoemd door institutionele actoren. Deze actoren zijn georganiseerde gesprekspartners die sterk gepositioneerd zijn. Dit komt overeen met het beeld over de verkokerde toestand van het onderwijsbeleid (Bronneman-Helmers, 2011). De bevinding dat institutionele actoren wel worden benoemd in Kamerstukken kan worden verklaard door het

feit dat institutionele actoren vaste overlegpartner zijn van de overheid en minder noodzaak voelen om via de media de politieke besluitvorming te bereiken (Bronneman-Helmers, 2011).

Uit de analyse in dit onderzoek blijkt dat het complex is om het vermogen van macht vast te stellen op basis van de gebruikte decisiemethode. Om de aanwezigheid van macht vast te stellen is namelijk zichtbaar beïnvloeding nodig van gedrag of besluiten (Bekkers, 2023, pp. 91). De verkokering die aan de orde blijkt te zijn, bevestigt de perceptie en kennis over invloedsverhoudingen binnen het onderwijsstelsel (Bronneman-Helmers, 2011; Waslander, 2023, pp. 17). Wetenschappers blijken volgens de bevindingen uit dit onderzoek ook binnen de koker geïsoleerd te zijn. Dit is te verklaren door de grote roep naar het maken van evidence-informed beleid (Waterreus & Simpa, 2023, pp 5-7). Het betrekken van wetenschappers kan politieke-bestuurlijke keuzes op die manier legitimeren (Edelenbos, 2000, pp. 89).

Limitaties

Dit onderzoek heeft inzichten opgeleverd voor wetenschap en maatschappij en is op die vlakken relevant. Dit onderzoek kent echter ook een aantal beperkingen op methodologisch en inhoudelijk gebied. De limitaties zullen worden besproken en er zullen suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek.

Ten eerste is het onderzoek sterk interpretatief. Dit houdt in dat de interpretatie van de data in hoge mate heeft afgehangen van de interpretatie van de onderzoeker. Tijdens het onderzoek zijn meerdere methodologische keuzes besproken met experts vanuit het beleid op onderwijs. Toch heeft de onderzoeker het overgrote deel van de data alleen beoordeeld. Dit heeft impact op de reproduceerbaarheid van het onderzoek. In vervolgonderzoek wordt daarom aangeraden om dit onderzoek met meer dan één onderzoeker uit te voeren, om het effect van bias vanuit de onderzoeker te beperken (Boeije & Bleijenbergh, 2023, pp. 156).

Ten tweede is een methodologische beperking van de decisiemethode dat niet genomen besluiten niet meegenomen kunnen worden. Ook een prioritering in het bespreken van een bepaalde oorzaak op een bepaald moment kan een keuze zijn van een actor. In de gehanteerde methode kan dat niet worden achterhaald. Veel macht wordt uitgeoefend achter gesloten deuren en is lastig in vast te stellen met de gebruikte decisiemethode. De toegepaste methode in dit onderzoek neemt namelijk enkel het formele gepubliceerde resultaat mee, terwijl aan besluitvorming een machtsstrijd vooraf kan gaan tussen actoren met verschillende belangen. Dit machtsstrijd kan ook informeel of in besloten kringen plaatsvinden (Allison, 2012, pp. 275). Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om een beleidsproces op een gelijksoortig beleidsterrein, zoals besluitvorming op het gebied van voortgezet onderwijs, van begin af aan

te volgen en om ook tijdens het proces ambtenaren en politici te interviewen. Door het proces en het uiteindelijke beleid mee te nemen, kan nauwkeurig worden vastgesteld wanneer een actor invloed heeft gehad op de politiek-bestuurlijke besluitvorming en worden conclusies niet getrokken op basis van een papieren werkelijkheid.

Ten derde kon niet worden vastgesteld of een specifieke actor binnen de vastgestelde categorieën invloed heeft gehad op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. In de Kamerstukken zijn, op één situatie na, niet de namen van actoren opgenomen, waarop ze hun standpunten of hun ideeën over de dalende trend in leesvaardigheid baseren. Daardoor is bijvoorbeeld niet aantoonbaar welke columnist invloed heeft gehad op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Vervolgonderzoek zou door middel van interviews met politici en beleidsmakers meer inzicht kunnen geven in welke bronnen zij raadplegen in het beargumenteren van hun standpunten.

Ten vierde hangt politieke aandacht binnen een dossier sterk af van wanneer debatten over dit onderwerp zijn gepland, Kamerbrieven uitkomen of beleidsreacties worden verwacht naar aanleiding van bijvoorbeeld een onderzoek als PISA. Hierdoor is er geen continuïteit in bespreking van deze problematiek in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en dit heeft effect op de beweging die kon worden vastgesteld met de frequentielijnen. Om deze reden kunnen enkel voorzichtige conclusies worden getrokken over in hoeverre een actor via media-aandacht reactie in de politiek-bestuurlijke besluitvorming kan uitlokken. Echter kan ook worden gesteld dat media-aandacht dus niet direct leidt tot politieke aandacht in de vorm van Kamervragen of een beleidsreactie. De macht van de media blijkt lastig de standaard politieke agenda te kunnen beïnvloeden.

Ten vijfde is er in dit onderzoek alleen gebruikgemaakt van landelijke kranten en een kleine selectie van vakbladen. Dit zijn traditionele media. In dit onderzoek is hiervoor gekozen om representatieve data te verzamelen en selectieve selectie, vanwege algoritmes in sociale media, te voorkomen (Olteanu et al., 2019, pp. 23). Momenteel gebruiken echter juist georganiseerde belangenverenigingen en actoren sprekend vanuit individuele titel, sociale media als middel om het maatschappelijk debat te beïnvloeden. Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om een sociale media platform als *LinkedIn* mee te nemen, om na te gaan of dat een ander beeld oplevert van de invloed van bepaalde actoren op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. LinkedIn leent zich hiervoor, omdat het een platform is dat gebruikt wordt om professionele informatie en deskundigheid te delen (Bohn Stafleu van Loghum, 2015 pp. 42).

Implicaties

Ondanks de genoemde beperkingen kent dit onderzoek relevante implicaties voor de wetenschap en maatschappij. Uit de resultaten van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat de decisiemethode van het meten van macht maar beperkt inzicht kan bieden in hoeveel macht en invloed verschillende actoren kunnen uitoefenen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Voor de wetenschap betekent dit dat deze methode gebruikt kan worden, indien het proces van besluitvorming en de rol van verschillende actoren daarin kan worden meegenomen. Het is namelijk waardevol om ook inzicht te hebben in het proces van besluitvorming en meer informatie te verkrijgen over hoe sleutelfiguren in een besluitvormingsproces hun standpunten opbouwen.

Ook wetenschappelijk relevant is dat uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de beleidskoker binnen dit onderwijsdossier niet vooral wordt beheerst door georganiseerde belangengroepen, maar dat ook wetenschappers deel uitmaken van de koker. De theorie over verkokering kan hiermee worden genuanceerd. Dit onderzoek bevestigt wel dat belanghebbenden zoals ouders, leerlingen en leerkrachten nog weinig worden meegenomen.

Op basis van de resultaten blijkt dat er in de politiek-bestuurlijke besluitvorming in geringe mate oog is voor oorzaken op micro- en mesoniveau. Voor ambtenaren van het ministerie van onderwijs kan deze bevinding stimuleren om meer bewust te zijn van de manier waarop beleid wordt gevormd. Georganiseerde belangenorganisaties geven namelijk waarschijnlijk niet een volledig perspectief op het dossier. Het betrekken van meer actoren op microniveau als onderwijzend personeel of ouders zou de besluitvorming kunnen versterken. Met name moet de overheid oog houden voor actoren die minder sterk zijn georganiseerd. Dit kan door als overheid deze actoren zelf te benaderen door schoolbezoeken af te leggen of wisselende groepen actoren uit te nodigen aan de overlegtafel.

Ook voor politici vormen deze resultaten een praktische implicatie voor de perspectieven waarop zij hun standpunten baseren en of ze oog hebben voor de weerbaarheid van de praktijk. Hiervoor is het van belang dat ze oog blijven houden voor het maatschappelijke debat wat zich onder meer afspeelt in de media. Door de minister bijvoorbeeld te wijzen op oorzaken die in de media naar voren komen en het debat breder te voeren dan alleen over de onderwerpen die direct binnen de invloedssfeer van de overheid liggen.

Voor belangenorganisaties kunnen de bevindingen uit dit onderzoek ook relevant zijn. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat onderwijspersoneel zeer beperkt slaagt in het uitoefenen van invloed op politiek-bestuurlijke besluitvorming. Een sectororganisatie, zoals de naam zegt, zou de sector moeten vertegenwoordigen. Dit betekent dat een VO-Raad het voortgezet

onderwijs als sector zou moeten vertegenwoordigen. Dit gaat dan niet alleen om bestuurders, maar ook om leerkrachten en directeurs werkzaam in die sector. Belangenorganisaties en sectorraden zouden kritisch kunnen reflecteren op hun manier van werken en of ze daadwerkelijk representeren wie zij pretenderen te representeren en voldoende zicht hebben op hun gehele achterban om het volledige verhaal te vertellen aan de overlegtafel van de overheid.

Uit de resultaten kan ook worden geconcludeerd dat de tendens die heerst in het maatschappelijke debat blijkens media niet zomaar overgenomen wordt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Voor actoren die spreken vanuit individuele titel, blijkt invloed uitoefenen via de media lastig. Georganiseerde belangengroepen staan in een betere positie om direct met de politiek en de minister te spreken. Om die reden kan worden gesteld dat een leerkracht zich bijvoorbeeld zou moeten organiseren in een vakbond of via een sectorraad proberen zijn interpretatie op de dalende trend in leesvaardigheid kenbaar te maken.

Literatuurlijst

- Allison, G. (2012). 'The Cuban Missile Crisis', in: Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, Oxford University Press, 256-83.
- Althoff, M. (2018). Mediaberichten, framing en hypes: over de relatie van media en criminaliteit en de analyse hiervan. *Proces*, 97(6), 341-352.
<https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762018097006003>.
- Austen-Smith, D, Wright, J.R. (1994). Counteractive Lobbying. *American Journal of Political Science*, 38(1), 25-44. <https://doi.org/10.2307/2111334>.
- Bekkers, V.J.J.M. (2023). *Beleid in beweging* (4e ed.). Boom uitgevers Amsterdam.
- Boeije, H.R., & Bleijenbergh, I.L. (2023). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (4e ed.). Boom uitgevers Amsterdam.
- Bohn Stafleu van Loghum. De mogelijkheden van LinkedIn: 'Geven is het nieuwe krijgen'. *Podopost* 28, 42 (2015). <https://doi.org/10.1007/s12480-015-0147-0>.
- Bronneman-Helmers, H. M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
https://pure.uva.nl/ws/files/1129352/99030_06.pdf.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4e ed.). Oxford University Press.
- Cihangir, S., Bosman, A. & Kirschner, P. (2024, 30 januari). Luidde Pisa de noodklok voor oren die liever doof blijven?. *Trouw.nl*. <https://www.trouw.nl/opinie/luidde-pisa-de-noodklok-voor-oren-die-liever-doof-blijven~b6058afc/>.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2, 201–215.
<https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- De Visser, M., Hendrix, M., Termorshuizen, T., Smeets, E., & Den Boer, P. (2022). *Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit*. ResearchNed.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/02/28/pre-fase-ibo-sturing-op-onderwijskwaliteit/Pre-fase-IBO-Sturing-op-onderwijskwaliteit.pdf>.
- Devos, C. (2014). *Een plattegrond van de macht: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*. Academia press.
- DUO (2023). *Voorlopig - Leerlingen per vestiging naar onderwijstype 2023*. DUO.
https://duo.nl/open_onderwijsdata/images/01.-leerlingen-vo-per-vestiging-naar-onderwijstype-2023.xlsx.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma.

- Ehren, M. (2024). *Rechtszaak tegen de overheid?* Didactief.
- Fischer, T. & Julsing, M. (2023). *Onderzoek doen!* Noordhoff.
- Frissen, P., van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., de Jong, I., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs: Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit*. NSOB.
- Groeneveld, M. J., van Steensel, K., Techniek, P. B., & Onderwijs, D. (2009). *Kenmerkend Vmbo. Een vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van vmbo-leerlingen, vmbo-leerlingen en de generatie Einstein*. Hiteq.
- Hagoort, H. (2023, november). Losse flodders. *VO-Magazine*, 18, 3.
https://www.voraad.nl/rails/active_storage/blobs/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBdk1UliwiZXhwIjpudWxsLCJwdXkiOiJibG9iX2lkIn19--bcc524cd4a8c77f75d4e969474298de71f355013/VO%20Magazine%202%202023-2024.pdf.
- Haugaard, M. & Ryan, K. (2012). Introduction. In: M. Haugaard & K. Ryan. *Political Power: The Development of the Field*. Barbara Budrich Publishers, 9-19.
- Hendriks-Kim, E.C. (2022, 13 augustus). *Het Nederlandse onderwijs heeft een cultureel probleem*. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/12/het-nederlandse-onderwijs-heeft-een-cultureel-probleem-a4138783>.
- Hooge, E. H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg University.
- Hooge, E. H. (2017). *Sturingsdynamiek in het onderwijs op stelselniveau: Lenige netwerksturing door de overheid*. TIAS school for Business and Society, Tilburg University.
- Huberts, L. W. J. C. (2019). *Moraal en Macht: Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk*. Vrije Universiteit.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *Selectief en slagvaardig*. Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/publicaties/2011/10/12/selectief-en-slagvaardig/selectief-en-slagvaardig-werken-met-de-wot-2000-2010.pdf>.
- Inspectie van het Onderwijs (2022). *Peil.Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs 2020-2021*. Inspectie van het onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/themarapporten/2022/12/13/peil-leesvaardigheid-einde-basisonderwijs-en-speciaal->

- [basisonderwijs-2020-2021/Rapport+Peil+Leesvaardigheid+einde+speciaal+basisonderwijs+2020-2021.pdf](#).
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *De staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het onderwijs.
- <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2023/05/10/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2023/Staat+van+het+Onderwijs+2023.pdf>.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Peil.Taal en rekenen einde basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs 2021-2022*. Inspectie van het onderwijs.
- <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2023/05/10/peil-taal-en-rekenen-2021-2022/Rapport+Peil+Taal+en+rekenen+2021-2022.pdf>.
- Kuiper, W., Nieveen, N. & Berkvens, J. (2013). Curriculum regulation and freedom in the Netherlands. A puzzling paradox. In: Kuiper, W. & Berkvens, J. (red). *Balancing Curriculum Regulation and Freedom across Europe. Yearbook 2013*. Enschede: SLO.
- Kraak, H. (2023, 17 december). *Van oppervlakkig lezen naar tekstbegrip én leesplezier: deze basisschool gooide radicaal het roer om*. De Volkskrant.
- <https://www.volkskrant.nl/binnenland/van-oppervlakkig-lezen-naar-tekstbegrip-en-leesplezier-deze-basisschool-gooide-radicaal-het-roer-om~b2f92f71/>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). *Monitor Basisvaardigheden 2023*. OCW. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-fb3da649997327a22511da8f1174b2095cd054a7/pdf>.
- OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): *The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- Olteanu A, Castillo C, Diaz F, Kıcıman E. (2019) Social Data: Biases, Methodological Pitfalls, and Ethical Boundaries. *Frontiers in Big Data*, 2, 13.
- <https://doi.org/10.3389/fdata.2019.00013>.
- Peeters, R., Hofman, R., & Frissen, P. H. A. (2013). *Het ongemak van autonomie: Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. NSOB.
- <https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/2388679/Ongemakautonomie.pdf>.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Uitgeverij Boom.
- Rijksoverheid (z.d.). Hoe zit het vmbo in elkaar?. Rijksoverheid.nl.

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voortgezet-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-zit-het-vmbo-in-elkaar>.
- Rijksoverheid (2021). *Verantwoordelijkheidsverdeling huisvesting scholen*. Den Haag. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ef2b60a9-d422-45f2-bf1c-bb8a63583b9a/1/pdf/Verantwoordelijkheidsverdelingen%20onderwijshuisvesting.pdf>.
- Rijksoverheid (2022). *Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs*. Den Haag. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c30d743529bb475f41c43ba3cb6ec473ded69e76/pdf>.
- Robinson, P. (1999). The CNN effect: can the news media drive foreign policy? *Review of International Studies*, 25(2), 301–309.
- Robinson, P. (2000). The policy-media interaction model: measuring media power during humanitarian crisis. *Journal of Peace Research*, 37(5), 613–634.
- Scheerens, J., Veldkamp, B., & Meelissen, M. (2021). *Onderzoek naar hefboomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs*. Oberon.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. https://www.raadrvs.nl/binaries/raadrvs/documenten/publicaties/2008/09/01/de-ontkokering-voorbij/De_ontkokering_voorbij.pdf.
- Schohaus, B. (2015). Media, Macht & Politiek: De verkiezingscampagne van 2012. *Tijdschrift voor Mediageschiedenis*, 18(1). <http://www.tmgonline.nl/index.php/tmg/article/view/228/324>.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. Sage publications.
- Slaman, P., Bardeel, J., Beer, E., ten Dam, G., Dane, J., Faasse, P., ... Wissink, M., (2018). *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. OCW. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2971447/view>.
- Smit, K. (2017) *Exploring perspectives for improving students' motivation in pre-vocational secondary education*. [proefschrift]. Leiden University.
- Sodaro, M.J. (2004). *Comparative Politics. A Global Introduction*. McGraw-Hill.
- Standaert, R. (2018). *De becijferde school* (2^e ed). Acco.
- Stellingma, M. (2023, 8 december). Hoe komen we uit de onderwijscrisis. *NRC*. <https://advance-lexiscom.proxy.library.uu.nl/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69TR-SH61-JBNH-J2R0-00000-00&context=1516831>.
- Suchtelen, E. (2023a, 5 december). Leesvaardigheid Nederlandse scholieren duikt ver onder

- internationaal gemiddelde. *De Trouw*.
[https://www.trouw.nl/binnenland/leesvaardigheid-nederlandse-scholieren-duikt-ver-
onder-internationaal-gemiddelde~b9d39eb4/](https://www.trouw.nl/binnenland/leesvaardigheid-nederlandse-scholieren-duikt-ver-
onder-internationaal-gemiddelde~b9d39eb4/).
- Suchtelen, E. (2023b, 13 december). In de nieuwe bieb van deze vmbo-school slaan leerlingen
weer aan het lezen. 'Meeste scholen hebben veel te weinig goede boeken'. *De Trouw*.
[https://www.trouw.nl/onderwijs/in-de-nieuwe-bieb-van-deze-vmbo-school-slaan-
leerlingen-weer-aan-het-lezen-meeste-scholen-hebben-veel-te-weinig-goede-
boeken~b4c9aeec/](https://www.trouw.nl/onderwijs/in-de-nieuwe-bieb-van-deze-vmbo-school-slaan-
leerlingen-weer-aan-het-lezen-meeste-scholen-hebben-veel-te-weinig-goede-
boeken~b4c9aeec/).
- Trappenburg, M. (2005). *Gezondheidszorg en democratie*. Demmenie Grafimedia.
- Tweede Kamer (2008). *Brief van de commissie Parlementair onderzoek
Onderwijsvernieuwingen ter aanbieding van het rapport 'Tijd voor Onderwijs'
(Kamerstuk 31007)*. Tweede Kamer.
[https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi
3k9mbivvy6/f=/kst113842.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi
3k9mbivvy6/f=/kst113842.pdf).
- Tweede Kamer (2022). *Masterplan basisvaardigheden en eindrapportage: 'Analyse en
evaluatie referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen' (Kamerstuk 31293-620)*.
Tweede kamer. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D18485>.
- Tweede Kamer (2023a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023 (Kamerstuk 36 200 VIII)*.
Tweede Kamer. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D31788>.
- Tweede Kamer (2023b). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht (Kamerstuk 36310-VIII-31)*.
Tweede Kamer. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D47910>.
- Van Cuilenburg, J.J., Scholten, O. & Noomen, G.W. (1991). *Communicatiewetenschap*.
Coutinho.
- Van Daalen, R. (2010). *Het vmbo als stigma*. Augustus.
- Van der Steen, M., Schulz, M., Chin A., Fat, N., & Van Twist, M. (2016). *De som en de delen:
In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. NSOB.
[https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2016-De-som-en-de-
delen.pdf](https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2016-De-som-en-de-
delen.pdf).
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundige Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Coutinho.
- Verburg, J. (2022, 22 mei). *Motivaiteproblemen na corona? Laat oud-leerling de scholier
motiveren*. De Trouw. [https://www.trouw.nl/opinie/motivatieproblemen-na-corona-
laat-oud-leerlingen-de-scholier-van-nu-motiveren~bdf9016c/](https://www.trouw.nl/opinie/motivatieproblemen-na-corona-
laat-oud-leerlingen-de-scholier-van-nu-motiveren~bdf9016c/).
- Verhoeven, N. (2020). *Thematische analyse : patronen vinden bij kwalitatief onderzoek*.

Boom.

VO-Raad (2023). *Grote zorgen over leesvaardigheid van Nederlandse scholieren*.

Geraadpleegd van: <https://www.vo-raad.nl/nieuws/grote-zorgen-over-leesvaardigheid-van-nederlandse-scholieren>.

Vught, G. (2024). *We moeten het lesonderwijs echt anders gaan benaderen*. De Volkskrant.

<https://www.volkskrant.nl/boeken/we-moeten-het-leesonderwijs-echt-anders-gaan-benaderen~bae27316/>.

VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Rijksoverheid.

<https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>.

Walgrave, S., & Van Aelst, P. (2006). The contingency of the mass media's political agenda setting power: Toward a preliminary theory. *Journal of communication*, 56(1), 88-109.

<https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00005.x>.

Waslander, S., Hooge, E., & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education*, 51(4), 478-494.

<https://doi.org/10.1111/ejed.12188>.

Waslander, S., Hooge, E., & Theisens, H. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. NRO.

https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Zicht-op-Sturingsdynamiek_405-14-401-integratierapport-Waslander-Hooge-Theisens.pdf.

Waslander, S. (2023). *Vertooganalyse: Besturen in een diffuus bestel*. Onderwijsraad.

<https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/rapporten/2023/9/28/vertooganalyse-besturen-in-een-diffuus-bestel-waslander/Vertooganalyse+Besturen+in+een+diffuus+bestel+-+Waslander+2023.pdf>.

Waterreus, I. & Simpla, L. (2023). *Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid: Verkenning naar de mogelijkheden om de impact van onderzoek op onderwijsbeleid te versterken en de rol van het NRO daarbij*. NRO.

<https://www.nro.nl/sites/nro/files/media-files/Rapport%20Kennisingredie%CC%88nten%20voor%20onderwijsbeleid.pdf>.

Woerdman, E., & Krol, E. (2020). *Politiek en politicologie* (5^e ed.). Noordhoff.