

Weten  
Weten  
Weten  
Weten  
van wetenschap

Een analyse van de beleidsmatige en  
politieke omgang met onderzoek  
naar basisvaardigheden

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Marlies Honingh  
Teun Toonen  
Jessie Samwel

Nancy Chin-A-Fat  
Wiljan Hendrixx  
Henk den Uijl



### **Prof. dr. Marlies Honingh**

is bijzonder hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde, in het bijzonder Maatschappelijke Democratie aan de Universiteit Utrecht en senior research fellow bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde. Haar onderwijs en onderzoek richt zich op burgers in relatie tot bestuur en de bredere vraag naar het functioneren van de maatschappelijke democratie. Marlies promoveerde in 2008 aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift naar gevolgen van marktwerking in het onderwijs en heeft sindsdien vele onderzoeksprojecten naar onderwijskwaliteit en onderwijsbestuur uitgevoerd en geleid.

### **Teun Toonen MSc MA**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en heeft een achtergrond in de politieke economie en politieke filosofie.

### **Jessie Samwel MSc**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en heeft een achtergrond in de geschiedenis en bestuurskunde.

### **Nancy Chin-A-Fat MSc**

is manager onderzoek en onderwijs bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij coördineert de verschillende onderzoeksprojecten en is als senior onderzoeker betrokken bij voornamelijk politiek-bestuurlijke, complexe vraagstukken.

### **dr. Wiljan Hendriks**

is als senior onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich op de uitdagingen die ontstaan uit het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

### **dr. Henk den Uijl**

is co-decaan, senior onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek en onderwijs verbindt politieke filosofie, ethiek en bestuurs- en organisatiekunde.

*“Pluralisme in theorieën en methoden moge vruchtbaar zijn voor de wetenschappelijke kennisproductie, beleidsvoerders kunnen erdoor in verwarring worden gebracht en bovendien worden gestimuleerd tot een selectief gebruik van resultaten”*

**- Leune, 1980; p.138.**

# Inhoudsopgave

## 1. Inleiding → 4

- 1.1 De rol van *evidence* in onderwijsbeleid → 4
- 1.2 Beleidsmatige focus op basisvaardigheden → 7

## 2. Een analyse van verwijzingen naar onderzoek op het terrein van basisvaardigheden → 11

- 2.1 Inleiding en methode → 11
- 2.2 De meervoudige legitimerende werking van onderzoek → 11
- 2.3 Verschil in manier van legitimeren → 12
- 2.4 Verschil in aard van verwijzing → 25

## Conclusies en reflecties → 35

- 3.1 Conclusies → 35
- 3.2 Overige reflecties: naar een verbreding van het debat → 37
- 3.3 Tot slot → 43

## Referenties → 45

## Bijlage 1. Onderzoek naar onderwijskansen → 48

## Bijlage 2. Methodologische verantwoording → 50

## Bijlage 3. Citaten per legitimeringsvorm → 53

## Bijlage 4. Actoren in het bredere beleidsveld → 69

# 1. Inleiding

## 1.1 De rol van *evidence* in onderwijsbeleid

Onderwijsbeleid is een politieke opgave en raakt elke burger. De verwachtingen van het onderwijs en daarmee ook van onderwijsbeleid zijn hooggespannen en nemen vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw toe.<sup>1</sup> Vanaf die tijd wordt het bestuur en management van scholen ‘object van sturing’ in de politiek en in de beleidsontwikkeling. Het onderwijsbeleid wordt geacht bij te dragen aan een samenleving waarin een optimaal sociaal en cultureel welzijn voor iedereen mogelijk is. In deze formulering wordt het onderwijs nadrukkelijk verbonden met doelen op het individuele én maatschappelijke niveau.<sup>2</sup> Onderwijs is dus niet alleen gericht op individuele ontwikkeling, maar ook gericht op het leveren van een bijdrage aan de samenleving.

In het nastreven van deze meervoudige ambities wordt in de onderwijs-wetenschappen een steeds sterkere nadruk gelegd op een wetenschappelijke onderbouwing van het onderwijsbeleid. In het onderwijsonderzoek groeit vanaf het midden van de jaren zeventig de aandacht voor politiek, beleid en het functioneren van het onderwijsstelsel, waaronder de formulering, reikwijdte, toepasbaarheid en operationalisatie van beleidsdoelen.<sup>3</sup> Met de tijd verandert ook de taal waarmee over onderzoek en het gebruik van onderzoek in beleid wordt gesproken. Waar het eerst vooral ging om wetenschappelijke kennis en datagedreven werken, wordt nu vooral gesproken over ‘*evidence*’. Iedere actor die zich bezighoudt met onderwijsbeleid – het ministerie, de Tweede Kamer, sectororganisaties, adviesbureaus, ondersteunende diensten, de Inspectie van het Onderwijs, onderwijsorganisaties en scholen – doet een beroep op de op dat moment voorhanden zijnde wetenschappelijke kennis, inzichten en onderzoeksuitkomsten.

Het verwijzen naar de rol van onderzoeksuitkomsten en daarbij de roep om *evidence* is de laatste jaren eerder regel dan uitzondering. Onder invloed van een sterkere focus op meetbare prestaties, *benchmarks*, internationale *rankings*, het operationaliseren van onderwijskwaliteit en meer aandacht voor bestuur en toezicht, lijkt de roep om planmatig, kennis- of datagedreven

---

1 Idenburg, P. J. (1971). *Theorie van het onderwijsbeleid*. Wolters-Noordhoff.

2 Branger, J.D.C., Dodde, N.L., & Wielemans, W. (1984). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Acco.

3 Branger, J.D.C., Dodde, N.L., & Wielemans, W. (1984). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Acco.

te werken steviger te worden. Deze ontwikkeling past, samen met de opkomst van wat we ‘New Public Management’ noemen, in een bredere maatschappelijke ontwikkeling, die gericht is op beheersing en sturing van de samenleving.<sup>4</sup>

De wijze waarop over de bruikbaarheid van uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, en in het bijzonder over *evidence* wordt gesproken, geschreven en gedacht, toont echter dat er geen eenduidig beeld is van dit begrip.<sup>5</sup> Bovendien blijkt de vertaling en duiding van wetenschappelijke inzichten naar beleid of naar de praktijk niet altijd even eenvoudig.<sup>6</sup> Het roept de vraag op naar de wijze waarop politici, beleidsmakers en sectororganisaties gebruik maken van onderzoek. Hoe spreken zij over onderzoek? Waar en op welk moment doen zij dat? Welke werking gaat uit van het gebruik maken van, een beroep doen op of het verwijzen naar onderzoek? En is er in dit gebruik ook oog voor de context waarin onderzoek is uitgevoerd en voor de methodologische keuzen en verantwoording?

De Onderwijsraad schrijft een verkenning om inzicht te krijgen in de kansen en risico's van werken op basis van *evidence* in de onderwijspraktijk en het onderwijsbeleid. De Onderwijsraad heeft ons ter ondersteuning van deze verkenning gevraagd om een nadere analyse uit te voeren naar de wijze waarop door politici en beleidsmakers gesproken en geschreven wordt over het gebruik en de inzet van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van beleid. We richten ons daarbij specifiek op het dossier basisvaardigheden. Sinds 2010 staan basisvaardigheden namelijk in de beeldvorming en beoordeling van onderwijskwaliteit in het brandpunt van de politieke belangstelling. Het gaat heel nadrukkelijk over prestatiecijfers in taal en rekenen en de effectiviteit van de ingezette methoden om de prestaties te verbeteren. Het dossier basisvaardigheden is daarmee exemplarisch voor hoe er gesproken en gedacht wordt over onderzoeksresultaten. In dit onderzoek richten wij ons tegen die achtergrond op de wijze waarop over basisvaardigheden wordt gesproken en in het bijzonder over onderzoek en *evidence*. Daarmee komen we tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

---

4 Scott, J.C. (2012). *Two cheers for anarchism*. Princeton University Press; Van Putten, R. (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde; Rosa, H. (2023). *Onbeschikbaarheid*. Boom.

5 Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? *Beleidsonderzoek Online*. <https://doi.org/10.5553/beleidsonderzoek.000031>

6 Galan Groep (2021). *Omwille van goed onderwijs. Verkenning scenario's kennis- en infrastructuur onderwijs*. Baarn: Galan Groep; Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? *Beleidsonderzoek Online*. <https://doi.org/10.5553/beleidsonderzoek.000031>.

*Hoe wordt in Kamerbrieven, beleidsnota's en Kamerdebatten gesproken en geschreven over evidence op basis van onderzoek ter verbetering van de onderwijskwaliteit in het bijzonder wat betreft basisvaardigheden in de afgelopen vijftien jaar?*

Doel van het onderzoek is om zicht te krijgen op de uiteenlopende wijzen waarop er gebruik wordt gemaakt van onderzoek en onderzoeksuitkomsten door politici en beleidsmakers. In Kamerbrieven, beleidsnota's en verslagen van Kamerdebatten, is te lezen op welke wijze er gesproken is of schriftelijk verwezen wordt naar onderzoek. Door de betreffende passages te analyseren is het mogelijk verdiepend zicht te krijgen op de manier waarop gesproken wordt over onderzoek. Zo kan er instrumenteel, conceptueel of juist om strategische redenen verwezen worden naar onderzoek.<sup>7</sup> In het eerste geval gaat het om het direct implementeren van kennis en gegevens. Bij conceptueel gebruik van onderzoek gaat het om de manier van denken op te rekken en bij strategisch gebruik van kennis door beleidsmakers gaat het vaak om een legitimering voor een beslissing. In het gebruik van kennis is het belangrijk te onderscheiden om welke fasen in de beleidscyclus het gaat, zoals het agenderen, het nemen van beslissingen of het evalueren van beleid.

In de codering van de passages hebben we rekening gehouden met de gedetailleerdheid waarmee over onderzoek gesproken wordt. Worden er bijvoorbeeld opmerkingen gemaakt over de context van het onderzoek? Wordt er informatie gegeven over de achtergrond van het onderzoek, de onderzoeksvraag, de aard van het onderzoek, de gehanteerde methoden of de robuustheid van het onderzoek? En worden er eventuele methodologische disclaimers gemaakt?

Deze aanpak maakt het mogelijk om op een open wijze te coderen en voor elk van de verwijzingen naar onderzoek aan te geven hoe er gesproken wordt over het onderzoek en de betekenis die de verwijzing naar onderzoek heeft in het document. Juist omdat binnen de wetenschap het gebruik van onderzoeksgegevens voor de praktijk en in beleid onderwerp van gesprek is,<sup>8</sup> is het relevant om na te gaan op welke wijze beleidsmakers spreken en

---

7 Deze driedeling naar instrumenteel, conceptueel en de strategisch legitimerend wordt onder ander genoemd door Smet V., 'Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet?', *Beleidsonderzoek Online*, december 2013, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000031.

8 Brinkgreve, C., Bloemink, S., & Koenen, E. (2017). *Weten vraagt meer dan meten: Hoe het denken verdwijnt in het regime van maat en getal*. Amsterdam University Press; In 't Veld, R.J. (2021). *Kennisdemocratie: In het oog van de orkaan*. Boom Bestuurskunde.

schrijven over de uitkomsten van onderzoek. In bijlage 2 staat beschreven op welke wijze de database geconstrueerd is, welke documenten opgenomen zijn en welke stappen achtereenvolgens zijn gezet in de analyse.

## 1.2 Beleidsmatige focus op basisvaardigheden

In ons onderzoek kijken we specifiek naar beleidsdocumenten die gaan over het dossier basisvaardigheden. De aandacht voor wat we verstaan onder goed onderwijs, is vandaag de dag namelijk toegespitst op basisvaardigheden. Om deze toespitsing beter te kunnen duiden, schetsen we enkele relevante ontwikkelingen binnen het onderwijsonderzoek en de beleidsmatige focus op kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

### **Opkomst van onderzoek naar onderwijsbeleid vanaf de jaren zeventig**

In Nederland en Vlaanderen ontwikkelde de onderwijskunde zich begin jaren zeventig tot een interdisciplinaire wetenschappelijke opleiding. Deze nieuwe toegepaste wetenschappelijke discipline bouwde voort op de al langer bestaande sociaalwetenschappelijke disciplines van de pedagogiek, psychologie en sociologie. Zo vloeiden het denken over pedagogische en didactische tradities en onderwijsbeleid samen. Dit ging echter gepaard met fikse discussies over het gebruik van methoden en wetenschapsfilosofische uitgangspunten. Volgens Leune lag de nadruk in die periode vooral op didactische, pedagogische en leerpsychologische vragen, en niet zozeer op die van de sociologie.<sup>9</sup>

Met de opkomst van de onderwijskunde als wetenschappelijke discipline neemt ook de aandacht voor onderwijsbeleid toe. Binnen wetenschappelijke opleidingen en onderzoek vormt onderwijsbeleid als thema een belangrijk zwaartepunt. Er wordt steeds meer onderzoek gedaan naar de kwaliteit, doorwerking en effectiviteit van beleid<sup>10</sup>; naar sturing en besturing van en in het onderwijs; en naar onderwijsmanagement en leiderschap.<sup>11</sup> Tegelijkertijd is ook de landelijke overheid meer gericht op organisatorisch en onderwijskundig handelen. Het is de periode die door Idenburg wordt geduid

---

9 Leune, J.M.G. (1984). Onderzoek van onderwijs en onderwijsbeleid. In J.D.C. Branger, N.L. Dodde & W. Wielemans (Red.), *Onderwijsbeleid in Nederland* (pp. 183–204). Acco.

10 Ook vanuit aanpalende disciplines zoals psychologie, sociologie en economie is er veel aandacht voor meetbare resultaten. Daarmee is het aantal effectstudies in het onderwijs toegenomen.

11 De opkomst van dit type onderzoek wordt beschreven door Branger et al., (1984). Deze trend heeft zich voortgezet zoals blijkt uit 'Onderwijsbeleid in Nederland' (Van Wieringen, 1996). In het curriculum van de onderwijskundige opleidingen bestaan verschillen in de aandacht die uitgaat naar beleidsmatige en organisatiekundige vraagstukken.

als ‘constructieve onderwijspolitiek’, en waarin onderwijsbeleid centraal staat dat gericht is op de verbetering en ontwikkeling van het onderwijs als geheel.<sup>12</sup>

In die periode stelt de overheid zich nog terughoudend op ten aanzien van de precieze formulering en inhoudelijke invulling van onderwijsdoelen. Deze doelen gaan enerzijds over gewenste ontwikkelingen en anderzijds om voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Op individueel niveau betreft het doelen zoals intellectuele ontwikkeling, creatieve vorming en lichamelijke opvoeding. Binnen het domein van socialisatie gaat het om beroepsvorming en coöperatieve vaardigheden, en bij normatieve doelen om waarden en medemenselijkheid. Maar ondanks deze terughoudende opstelling van de overheid, tekent zich het beeld af dat onderwijsbeleid steeds meer als een probleem wordt ervaren vanwege politieke opgaven die gesteld worden.

### **Onderwijskwaliteit als aangrijpingspunt voor beleid**

In de jaren die volgen is een verschuiving merkbaar in de inhoudelijke oriëntatie in het onderwijsbeleid en de rol van de overheid. Waar voorheen in lijn met Grondwetsartikel 23 (lid 5 en 6) gesproken wordt over ‘deugdelijkheid van onderwijs’, wordt in 1981 voor het eerst door de regering expliciet aandacht gevraagd voor de term ‘onderwijskwaliteit’. Dit gebeurde bij de verschijning van de nota ‘Kwaliteit van het onderwijs, algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling’.<sup>13</sup> Vanaf omstreeks 1982 is het onderwijsbeleid te typeren als meer managementgericht.<sup>14</sup>

De aandacht voor onderwijskwaliteit is sinds de jaren tachtig niet meer van de politieke agenda verdwenen en is blijvend aangrijpingspunt voor beleidsontwikkeling. Aanvankelijk was het verhogen van de onderwijskwaliteit een reden om de autonomie van onderwijsorganisaties en hun bestuurders te vergroten.<sup>15</sup> De verwachting was dat het vergroten van de autonomie – of beslissingsbevoegdheid – van scholen in beheersmatige zin ten goede zou komen aan de kwaliteit die scholen kunnen leveren en in het bijzonder aan

---

12 Idenburg, P.J. (1971). *Theorie van het onderwijsbeleid*. Wolters-Noordhoff.

13 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling*. Eerste nota in een reeks discussiebijdragen van de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

14 Stevenson, L., Honingh, M. & Brandsen, T. (2024). *Putting centrality central in the study of institutional complexity: On the relative and relational aspects of the centrality of institutional logics*. *Organization Theory*, 5(2).

15 Karsten, S. (1999). *Neoliberal Education Reform in The Netherlands. Comparative Education*, 35(3), 303-317; Onderwijsraad. (2000). *Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

de prestaties van leerlingen.<sup>16</sup> Ook werd verwacht dat autonome scholen beter in staat zouden zijn om zichzelf te managen en te besturen, omdat autonomie leidt tot het nemen van verantwoordelijkheid voor gemaakte keuzes en het gevoerde beleid. Uit deze verwachtingen spreekt een groot vertrouwen in zelfregulering van de onderwijssector en de doorwerking van wijzigingen in de organisatiestructuur op het primaire proces.<sup>17</sup> Met deze autonomie nam ook het toezicht op kwaliteit toe en werd de term deugdelijk onderwijs losgelaten en vervangen door onderwijskwaliteit. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) die in 2002 in werking trad, werden kwaliteitsaspecten voor het eerst geconcretiseerd.

Vanaf 2010 werd het verhogen van de onderwijskwaliteit juist het argument om meer grip te krijgen op besturen en hun werkwijzen. De aandacht voor onderwijskwaliteit spitst zich vanaf dat moment toe op taal en rekenen als meetbare aspecten van onderwijskwaliteit – oftewel, de basisvaardigheden. Deze meetbare doelen spelen een centrale rol in de kwaliteitsbeoordeling en -controle van scholen door de rijksoverheid. Daarnaast heeft de overheid sinds 2010 de mogelijkheid om bij achterblijvende onderwijskwaliteit te interveniëren. Wanneer de minimum leerresultaten niet gehaald worden door leerlingen, kan worden besloten de financiering te beëindigen.<sup>18</sup> Op deze manier heeft de overheid meer grip gekregen op onderwijsinhoudelijke aspecten en wordt de onderwijsinhoudelijke autonomie van onderwijsinstellingen ingeperkt.<sup>19</sup>

Waar de overheid zich dus eerder terughoudend opstelde ten opzichte van het onderwijsinhoudelijke proces, is sinds 2010 een duidelijke verschuiving zichtbaar naar een meer sturende rol. In de debatten over basisvaardigheden ligt sindsdien een sterke focus op prestaties, op vastgestelde referentieniveaus, monitorstudies, onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs uitvoert om zicht te hebben op de basisvaardigheden, de prestaties van leerlingen in vergelijkend internationaal perspectief en op gehanteerde onderwijsmethoden

---

16 Karsten, S. (1999). *Neoliberal Education Reform in The Netherlands. Comparative Education*, 35(3), 303-317; Onderwijsraad. (2000). *Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

17 Honingh, M. & Van Thiel, S. (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23 (1).

18 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2009). *Wetsvoorstel Goed onderwijs en goed bestuur* (Kamerstukken 2009/2010, 31828).

19 Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent School. *Journal of School Choice*, 4 (4), 398-417.; Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: Belevingsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

in de klas.<sup>20</sup> Opvallend daarbij is dat de nadruk steeds wordt gelegd op het niveau van leerlingen. In onderwijsbeleid wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen micro-, meso- en macroniveau en de onderlinge samenhang daartussen. Het gaat dan om leerlingen, hun prestaties, curricula, het functioneren van onderwijsorganisaties, lokale en landelijke actoren die van betekenis zijn voor de organisatie en sturing van onderwijs. Bij de huidige beleidsmatige focus op basisvaardigheden verschuift de aandacht echter voornamelijk naar alleen het microniveau, met de nadruk op leerlingprestaties en de behoefte om deze naar een hoger plan te tillen, vanuit een sterk cijfermatig perspectief.

Door te focussen op leerlingprestaties, en dat als aangrijpingspunt voor sturing te hanteren, komt een instrumenteel perspectief in het onderwijsbeleid centraal te staan. De wetenschap, en met name onderzoek dat zich bedient van kwantitatieve methoden, zoals het onderwijseffectiviteitsonderzoek, krijgt zo een sleutelrol in de beleidsvorming, -verantwoording en het onderwijstoezicht.

---

<sup>20</sup> Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

## 2. Een analyse van verwijzingen naar onderzoek op het terrein van basisvaardigheden

### 2.1 Inleiding en methode

In politieke en beleidsmatige besluitvormingsprocessen kan op tal van manieren gebruik worden gemaakt van onderzoek.<sup>21</sup> Het gaat dan om een instrumenteel, conceptueel of strategisch gebruik van onderzoek. Bekend is bijvoorbeeld dat onderzoek als hefboom kan werken om iets op de politieke agenda te krijgen of om besluitvorming te vertragen door aan te geven dat er nog onvoldoende kennis is om over te gaan tot een definitief besluit.

In dit hoofdstuk beschrijven we inzichten uit onze analyse van Kamerstukken over basisvaardigheden. We presenteren de wijze waarop gesproken en geschreven wordt over onderzoek als het gaat om basisvaardigheden. In de analyse hebben we ons gericht op de wijze waarop over het onderzoek gesproken wordt en de functie die het onderzoek heeft in het debat. Daarbij hebben we ook gekeken naar de aard (methoden) van het onderzoek en de aard van het inhoudelijke debat over het onderzoek. Daarmee kijken we zowel naar welke rol onderzoek rol vervult in debatten en beleidsdocumenten, als naar de aard van de verwijzingen en inhoudelijke bespreking van het onderzoek.

### 2.2 De meervoudige legitimerende werking van onderzoek

Op tal van momenten treffen we in de documenten verwijzingen naar onderzoek aan. Deze verwijzingen hebben vrijwel allemaal een legitimerend karakter: de onderzoeken worden aangehaald om bepaalde besluiten te ondersteunen. Het doel van de legitimering kan verschillend zijn: het kan bedoeld zijn om een beleidsvoorstel te agenderen, een debat te depolitiseren of om een besluit juist uit te kunnen stellen. In onze analyse onderscheiden we vier vormen van legitimering die beleidsmakers inzetten door te verwijzen naar onderzoek. Onderzoek wordt als legitimering gebruikt om (1)

---

21 Schuyt, K., Duyvendak, J.W., Roes, T. & Schnabel, P. (2006). *Werken op de grens van wetenschap en beleid: de lezingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.; Van Ommeren, F., Roovers, D., De Jong, P. & Coster, B. (reds). *Wetenschap en overheidsbeleid; een spanningsvolle relatie*. *Boom Bestuurskunde*.

te agenderen (onderzoek als hefboom); (2) te vertragen (onderzoek als hang naar zekerheid); (3) het perspectief op te rekken (onderzoek als blikverruimer) en (4) te depolitiseren (onderzoek als beslechter). Daarnaast constateren we dat er daarbij op verschillende manieren gebruikt wordt gemaakt van onderzoek en dat er aanvullend meer te zeggen is over de aard van de verwijzing in de documenten. De verwijzingen naar onderzoek zijn vaak (a) selectief (*cherry picking*); (b) oppervlakkig (*name dropping*); (c) cijfergericht (macht van het grote getal); en (4) kritisch (inhoudelijk of methodologisch). Daarmee komen we op vier soorten legitimering en vier typen van verwijzingen.

---

**SOORT LEGITIMERING:**

---

Agenderen (als hefboom)

---

Vertragen (als hang naar zekerheid)

---

Oprekken (als blikverruimer)

---

Depolitiseren (als beslechter)

---

---

**AARD VAN DE VERWIJZING:**

---

Selectief (*cherry picking*)

---

Oppervlakkig (*name dropping*)

---

Cijfergericht (macht van het grote getal)

---

Kritisch (inhoudelijk of methodologisch)

---

Hieronder lichten we de verschillende vormen van legitimeren en verwijzen nader toe aan de hand van kenmerkende citaten uit de documenten die we hebben bestudeerd. Sommige citaten omvatten meerdere zinnen en bevatten meerdere vormen van legitimering. We hebben ervoor gekozen om citaten slechts één keer te vermelden in dit hoofdstuk. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we niet gestreefd naar volledigheid. We presenteren een selectie van relevante citaten in de hoofdtekst. Ter ondersteuning en nadere onderbouwing van de analyse staan in bijlage 3 aanvullende tabellen waarin we meer citaten hebben opgenomen.

## 2.3 Verschil in manier van legitimeren

### 1. Onderzoek om te agenderen (als hefboom)

*“De kwaliteit van ons onderwijs staat echter onder druk. Er zijn te weinig leraren en schoolleiders en de onderwijsresultaten van leerlingen in Nederland dalen al langere tijd. Steeds meer leerlingen en studenten beheersen het lezen, schrijven en rekenen onvoldoende. Dat laat internationaal vergelijkend onderzoek, zoals*

*Pisa, duidelijk zien. Deze dalende onderwijsresultaten zijn niet alleen een probleem voor de leerlingen zelf, maar ook voor Nederland als geheel.*<sup>22</sup>

In bovenstaand citaat agendeert de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) verschillende problemen. Door te verwijzen naar onderzoeksuitkomsten lukt het om deze thema's aan te kaarten, urgentie te laten zien en op de politieke agenda te zetten of te behouden. Dit zien we in de geanalyseerde documenten heel nadrukkelijk en frequent gebeuren. Doorgaans wordt daarbij verwezen naar monitorstudies, overzichtsstudies en uitkomsten van internationaal vergelijkend onderzoek. Dit type onderzoek wordt, veel meer dan kleinschalig lokaal onderzoek, aangegrepen om agenderend een punt te maken. Onderzoek dient daarbij als hefboom. Uit onderstaande citaten blijkt eveneens dat er verwezen wordt naar internationale (monitor)studies om een gevoel van urgentie en noodzaak te creëren, of om een mogelijke 'oplossing' op de agenda te zetten.

*“Veel recent onderzoek laat zien dat succes op de arbeidsmarkt en maatschappelijke participatie niet alleen worden bepaald door cognitief functioneren, maar dat ook sociale en zelfregulerende vaardigheden daarvoor van grote betekenis zijn.<sup>23</sup> Zelfregulering kan verder worden versterkt door aandacht voor een gezonde levensstijl en bewegingsonderwijs.”<sup>24</sup>*

*“Uit het PIRLS-onderzoek (Progress in International Reading Literacy Study) blijkt dat Nederlandse leerlingen in groep 6 van het basisonderwijs gemiddeld minder goed lezen dan vijf jaar geleden. In vergelijking met andere landen behoort Nederland ook niet meer tot de top, maar tot de subtop. Het Nederlandse onderzoek (cohorten, Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON)) laat zien dat de prestaties van leerlingen redelijk stabiel zijn, maar op een aantal belangrijke onderdelen zwaktes kent. De Onderwijsraad stelt in 2007 dat 10% van de leerlingen op de basisschool minder presteert dan verwacht. De Inspectie van het Onderwijs (inspectie) constateert dat 10 tot 15% van de leerlingen in groep 8 problemen heeft met technisch lezen.”<sup>25</sup>*

Dit laatste citaat komt uit een debat over de vaststelling van referentieniveaus en bevat concrete verwijzingen naar bronnen, waarvan het merendeel evaluerend en een deel ook internationaal monitorend onderzoek is. Deze

---

22 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs*. Vergaderjaar 2024–2025, 31 293, nr. 762.

23 OESO (2014). *Skills for social progress*. Parijs: OECD.

24 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Toekomstgericht funderend onderwijs*. Vergaderjaar 2014–2015, 31 293, nr. 226.

25 Memorie van toelichting. *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*. Vergaderjaar 2009–2010, 32290, nr 3.

studies worden ook hier gebruikt om het vraagstuk aan te kaarten. Er vindt in de bespreking en besluitvorming geen reflectie plaats op de kwaliteit van deze onderzoeken, de concepten, de wijze van meten of eventuele factoren die van invloed zijn op internationale verschillen. Maar het onderzoek wordt gebruikt om een alarmerend beeld van ‘achterblijvende’ leesvaardigheid op de agenda te zetten.

Aanvullend is in onderstaand citaat interessant dat gesproken wordt over het idee dat monitoring op stelselniveau goede aangrijpingspunten biedt om maatregelen te nemen:

*“De inspectie onderzoekt via een representatieve steekproef van scholen niet alleen het niveau van de opbrengsten, zij rapporteert ook over andere aspecten van onderwijskwaliteit zoals het aanbod, het onderwijsleerproces, de leerlingenzorg, de kwaliteitszorg en de naleving van wet- en regelgeving. Deze monitoring biedt op stelselniveau goede aangrijpingspunten om tijdig maatregelen te kunnen treffen indien mocht blijken dat de kwaliteit van het onderwijs achteruitgaat.”<sup>26</sup>*

Hieruit blijkt dat onderzoeksuitkomsten gezien worden als direct instrument om stappen te formuleren om tot verbetering te komen. Uitkomsten van monitoring (dat nog in de toekomst ligt) worden hier dus gebruikt om de urgentie van een probleem aan te duiden, en kunnen op deze manier dienen als een hefboom voor beleid.

## **2. Onderzoek om te vertragen (als hang naar zekerheid)**

*“Beslissingen over de afname, herkansingen en de uitslagregeling zal ik pas nemen als er uit projecten, proeftoetsen en monitors voldoende informatie beschikbaar is om dat zorgvuldig te doen, met dien verstande dat voor het profiel havo cultuur en maatschappij de inzet is dat leerlingen die dit profiel volgen hooguit één vijf voor het eindexamen van Nederlands, Engels en rekenen mogen scoren.”<sup>27</sup>*

Bovenstaand citaat laat zien dat de staatssecretaris van OCW, in de beantwoording van Kamervragen, aangeeft dat bepaalde beslissingen pas kunnen worden genomen wanneer er genoeg informatie uit monitoronderzoek naar voren is gekomen. Dit laat niet alleen het vertrouwen in dergelijke monitoronderzoeken zien, maar ook de mogelijkheid van bewindslieden om onderzoek in te zetten als legitimering om een beslissing – in dit geval over de rekentoets als onderdeel van het eindexamen in het voortgezet onderwijs

---

<sup>26</sup> Aanhangsel van de handelingen. *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 2009-2010, nr. 2517.

<sup>27</sup> Memorie van toelichting. *Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen)*. Vergaderjaar 2009-2010, 32290, nr. 3.

– nog niet te hoeven nemen. Wanneer onderzoek, zoals hierboven beschreven, een legitimerende werking heeft voor de beleidskeuzes die worden gemaakt, kan ook het ontbreken van onderzoek een legitimerende werking hebben om bepaalde beleidskeuzes juist uit te stellen of om aan te geven dat kritische vragen vanuit de Kamer nog niet kunnen worden beantwoord. Een soortgelijk voorbeeld zien we in onderstaande zin uit een Kamerbrief van de minister voor Primair- en Voortgezet Onderwijs:

*“De eerste monitor basisvaardigheden valt te beschouwen als een startmeting en geeft een beeld van het antwoord op de vraag hoe de leerlingen op het terrein van taal en rekenen-wiskunde ervoor stonden aan het einde van het schooljaar 2022–2023, slechts een jaar na de start van het Masterplan<sup>28</sup>. Experts zijn het erover eens dat op die korte termijn er nog geen zichtbare resultaten te verwachten zijn. Zoals toegelicht in de brief «Doelen en voortgang: Masterplan basisvaardigheden<sup>1</sup>» is het ons streven dat over vijf jaar – aan het einde van schooljaar 2027–2028 – de basis bij alle leerlingen op orde is en de aansluiting naar het vervolgonderwijs op orde is.”<sup>29</sup>*

Hier wordt onderzoek in een beginstadium, door ‘experts’ aan te halen, gebruikt om een antwoord op de vraag over voortgang uit te stellen. De minister bouwt hierdoor tijd voor zichzelf in en verwijst naar resultaten die behaald zouden moeten worden over vijf jaar.

In onze analyse zien we een dergelijk gebruik van onderzoek als ‘vertrager’ vaker terugkomen. De zekerheid die onderzoek voor beleidskeuzes biedt, wordt omgekeerd: een gebrek aan onderzoek zorgt voor onzekerheid en daarom moet eerst onderzoek worden gedaan om meer zekerheid te bieden, van waaruit beslissingen kunnen worden genomen. Zo speelt de verwijzing naar een nog uit te voeren onderzoek een belangrijke rol in de beantwoording van de Kamervragen door de minister. Een vraag betrof een kritisch nieuwsbericht over het aantal basisscholen dat de Inspectie zou hebben bezocht en dit aantal was kleiner dan aan de Kamer was toegezegd. Als antwoord op de vraag of er beslissingen zijn genomen op basis van de onvolledige informatie die het ministerie van de inspectie heeft ontvangen, antwoordt de minister als volgt: *“Wij vinden het belangrijk dat eerst het onderzoek zoals genoemd onder vragen 2, 4 en 5 plaatsvindt. Vervolgens kunnen*

---

28 Het Masterplan Basisvaardigheden is een beleidsprogramma van het ministerie van OCW dat als doel heeft om scholen en leraren te ondersteunen bij het verbeteren van basisvaardigheden. In dit programma is er veel aandacht voor de standaard basisvaardigheden (OPo) als onderdeel van het onderzoekskader van de Onderwijsinspectie.

29 Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. *Voortgang Masterplan Basisvaardigheden*. Vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 709.

wij op basis van dit onderzoek deze vraag zorgvuldig beantwoorden”.<sup>30</sup> ‘Het onderzoek’ verwijst in dit geval naar een nog uit te voeren onafhankelijk en extern onderzoek naar de rapportages over de bezoeken van de inspectie aan scholen in het funderend onderwijs. Hiermee verschafft de minister zichzelf tijd in de beantwoording van kritische vragen.

Daarnaast zien we een andere manier waarop vertraagd wordt, namelijk door onderzoek als oplossing te presenteren, als antwoord op onzekerheid. Het volgende citaat, een beantwoording van een Kamervraag, is hier een voorbeeld van:

*“Uit schriftelijke vragenlijsten voor de monitor vm2 en de casestudies die indertijd in het kader van de monitor vm2 zijn uitgevoerd, zijn geen concrete gegevens over werkdruk voor docenten te achterhalen. De monitor richtte zich vooral op de effectmeting van vm2. De casestudies gingen dieper in op de organiseerbaarheid voor de samenwerkende scholen en instellingen. Uit de schriftelijke vragenlijsten en de interviews met docenten komt als algemeen beeld wel naar voren dat docenten aangaven dat ze door hun management gefaciliteerd moesten worden qua tijd. Naar aanleiding van deze vraag zal het kabinet nagaan of het facet werkdruk en de gevolgen voor het personeel kan worden meegenomen in de monitor vakmanschaproute en beroepsroute.”<sup>31</sup>*

In het citaat worden allereerst onderzoeksresultaten gepresenteerd die niet eenduidig zijn over de werkdruk van docenten, omdat, volgens de minister, de vraag naar werkdruk niet de focus was van het onderzoek. Zonder dat er antwoord wordt gegeven op de vraag of mogelijke andere richtingen worden besproken, wordt de vraag over werkdruk beantwoord door het noemen van onderzoek in de toekomst, namelijk: het bekijken of dit onderdeel meegenomen kan worden in een monitor. We zien hier dus nogmaals dat keuzes en antwoorden worden vertraagd en uitgesteld door onderzoek te noemen.

### **3. Onderzoek om op te rekken (als blikverruimer)**

*“De leden van de SGP-fractie constateren dat in de afgelopen jaren de verwachtingen van de invloed van de Onderwijsinspectie op het verbeteren van de onderwijskwaliteit zienderogen zijn gestegen. Deze leden vragen hoe de minister rekenschap*

---

30 Aanhangsel van de handelingen. *Antwoord op vragen van het lid Kisteman over het bericht ‘Inspectie bezoekt al jaren veel minder basisscholen dan aan Kamer is beloofd’*. Vergaderjaar 2024-2025, nr. 636.

31 *Verslag van een schriftelijk overleg. Verslag van een schriftelijk overleg inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014-2022 vanwege de uitbreiding van het aantal experimenten met doorlopende leerlijnen en aanpassing van de studieduur en inrichting van die leerlijnen*. Vergaderjaar 2014-2015, 300 79, nr. 59.

*geeft van de aanbeveling van het onderzoek van de Radboud Universiteit dat de invloed van de Onderwijsinspectie op leren en verbeteren beperkt en indirect is, zoals nog onderkend in de brief van 15 februari 2021. Noopt dit niet tot een bescheidener opstelling?”<sup>32</sup>*

In het voorgaande citaat zien we dat leden van de SGP-fractie het denken proberen op te rekken door te reflecteren aan de hand van ander onderzoek dat eerder ter sprake is gekomen in een brief. Zij herinneren de minister aan de brief en het daar gepresenteerde onderzoek. Daar vinden zij de aanleiding om het debat verder te verdiepen en of te verbreden.

Een vergelijkbaar proces zien we wanneer er door een Kamerlid van Nieuw Sociaal Contract wordt gevraagd naar wat er bekend is over prestatiedruk: *“Is de schooldruk en prestatiedruk op Nederlandse scholen hoger dan elders? Zijn daar onderzoeken naar gedaan? Wat verklaart die schooldruk?”<sup>33</sup>* Hier zien we duidelijk dat er gezocht wordt om na te kunnen gaan of de framing van het geschetste probleem een juiste is en in hoeverre daar onderzoek over beschikbaar is.

In een vraag van de vaste commissie van OCW zien we dat gepoogd wordt het perspectief op de rol van begrijpend lezen in het leesonderwijs op te rekken, door een internationale vergelijking te maken:

*“Hoe stelt u vast of de manier waarop in Nederland en Vlaanderen begrijpend lezen tot een hoofdcomponent is gemaakt van het toetsen van het leesonderwijs evidence informed is, mede in het licht van het gegeven dat men nergens elders de focus zo heeft gelegd op begrijpend lezen en nergens elders in de westerse wereld de aversie van jongeren tegen lezen zo groot is?”<sup>34</sup>*

We zien hier een kritische reflectie op het idee dat de sterke focus op begrijpend lezen *evidence informed* is. De minister pareert dit evenwel met een verwijzing naar het onderzoek ‘de vele kanten van leesbegrip’.<sup>35</sup> Daarnaast

---

32 Verslag van een schriftelijk overleg. *Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs*. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 707.

33 Aanhangsel van de handelingen. *Vragen van het lid Soepboer (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over de slechte PISA scores in verhouding tot de genomen maatregelen om achterstanden weg te werken en te voorkomen*. Vergaderjaar 2023-2024, nr. 761.

34 Lijst van vragen en antwoorden. *Lijst van vragen en antwoorden over de reactie op de motie van de leden Paternotte en Stoffer over het verleggen van de focus naar bewezen effectief leesonderwijs met kennisrijke teksten*. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 731.

35 Houtveen, T., Steensel, van R. & Rie, de la, S. (2019). *De vele kanten van leesbegrip*. Literatuurstudie naar onderwijs in begrijpend lezen in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de Inspectie van het Onderwijs.

geeft hij aan dat er geen onderzoek is dat het blikverruimende perspectief dat in de vraag naar voren komt, ondersteunt:

*“Uit onderzoek blijkt dat expliciete strategie-instructie (het aanleren van leesstrategieën) bijdraagt aan de leesvaardigheid van leerlingen, en dus effectief is. Daaronder is ook veel onderzoek uit Nederland en Vlaanderen. Dat heeft er aan het begin van de 20ste eeuw toe geleid dat leesstrategieën de focus werden van het onderwijs in «begrijpend lezen». Het is niet onderzocht of dit begrijpend leesonderwijs dat gericht is op het aanleren van leesstrategieën, een oorzaak is van het afnemende leesplezier van leerlingen in Nederland en Vlaanderen.”<sup>36</sup>*

In algemene zin wordt er in de documenten die wij hebben bestudeerd veel verwezen naar (internationaal) monitoronderzoek. Dat zijn doorgaans grote kwantitatieve onderzoeken, die in methodologische zin op elkaar lijken. Onderstaand citaat geeft echter weer dat verschillende onderzoeksresultaten kunnen worden gecombineerd om een breder beeld van een probleem te laten zien.

*“Leerlingen gaan met name achteruit op het gebied van «reflecteren en evalueren», maar ook op «begrijpen» scoort Nederland nu beneden het OESO-gemiddelde, volgens de PISA-2018 cijfers. [referentie: Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht (2019), J. Gubbels, A. van Langen, N. Maassen & M. Meelissen. Enschede: Universiteit Twente]. Deze leesvaardigheden vallen deels samen met wat de Onderwijsraad en Raad voor Cultuur «diep lezen» noemen: het langer en aan een stuk door geconcentreerd lezen van teksten, en reflecteren op de verbanden. Aan het eind van groep 8 haalt 78% van de leerlingen op lezen het streefniveau (2F) en bijna iedereen (98%) het fundamentele leesniveau (1F). 22% van de leerlingen haalt 2F dus niet aan het einde van het po. De basis van de leesvaardigheid wordt gelegd in het po. Van de leerlingen in het derde leerjaar vmbo-bb heeft 70% de basisschool verlaten met leesniveau 1F of lager, in het vmbo-kb is dit 63% en in het vmbo-gl/tl is dit 40%. [referentie: analyse van DUO]. Ook bij het internationale PIRLS onderzoek zien we dat de score op leesvaardigheid van Nederlandse 10-jarigen significant gedaald is, van 554 naar 545 tussen 2001 en 2016. De daling zit in de vaardigheid interpreteren, integreren en evalueren. [referentie: J. Gubbels, A. Netten, & L. Verhoeven (2017). Vijftien jaar leesprestaties in Nederland. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands, Radboud Universiteit]”<sup>37 38</sup>*

---

36 Lijst van vragen en antwoorden. *Lijst van vragen en antwoorden over de reactie op de motie van de leden Paternotte en Stoffer over het verleggen van de focus naar bewezen effectief leesonderwijs met kennisrijke teksten*. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 731.

37 Brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs. *Meerjarenplan Alfabetisering*. Vergaderjaar 2020-2021, 28 760, nr. 105.

38 N.b. dit citaat komt uit een Kamerstuk uit het vergaderjaar 2020-2021. In onze uiteindelijke dataverzameling is dit jaar niet meegenomen, maar in een eerdere

Hoewel kritische reflectie op de resultaten op sommige plaatsen ontbreekt in bovenstaand citaat, worden er wel onderzoeken, verschillend van aard en vorm, aangehaald om het denken over het ‘achteruitgaan’ van kinderen als het gaat om basisvaardigheden, op te rekken en breder te bezien. Hier worden niet slechts PISA-resultaten genoemd om een probleem duidelijk te maken, maar ook definities van de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur, resultaten van het internationale PIRLS onderzoek, en een analyse vanuit het Expertise-centrum Nederlands van de Erasmus Universiteit aangehaald. Hierdoor wordt het onderwerp vanuit meerdere bronnen benaderd, wat laat zien dat het gebruik van onderzoek blikverruimend kan werken, hoewel we hier ondanks de combinatie van onderzoeken, toch ook zien dat er een hang is naar grootschalige monitorstudies. De minister van OCW stelt in een schriftelijk overleg:

*“De activiteiten en projecten met leesbevordering als doel zijn goed onderzocht. Stichting Lezen doet als landelijke kennisorganisatie onderzoek naar werkzame elementen. Vrijwel alle landelijk gefinancierde projecten zijn onafhankelijk onderzocht. Stichting Lezen voert zelf, samen met de Koninklijke Bibliotheek, ook het landelijke programma Kunst van Lezen uit. Dit programma wordt nog apart extern onderzocht als onderdeel van de jaarlijkse monitor ‘Tel mee met Taal’. Het voert te ver om in deze beantwoording alle losse onderzoeken te noemen. In het algemeen kan gesteld worden dat de meeste programma’s en projecten op korte termijn significante positieve effecten laten zien op leesvaardigheid en leesmotivatie. Op lange termijn zijn die effecten lastiger om vast te houden door allerlei factoren: de thuisomgeving van kinderen, de kwaliteit van leesmethodes van de school waar zij op zitten, de beschikbaarheid van boeken en andere stimulerende invloeden, en de algemene ouderbetrokkenheid. Randvoorwaarden zijn dus van grote invloed op de werkzaamheid van programma’s. Over stimulerende programma’s zelf is echter wetenschappelijke consensus over de leesspiraal. Leesvaardigheid, leesmotivatie en leesfrequentie hangen met elkaar samen. Oftewel, meer lezen leidt tot meer leesvaardigheid, en meer leesvaardigheid leidt tot leesplezier.”<sup>39</sup>*

Hier zien we dat een verwijzing naar verschillende onderzoeksinitiatieven aangegrepen wordt om vanuit een ander perspectief nog eens over het vraagstuk van leesplezier en het eigen handelen vanuit de overheid na te denken. Dit geldt ook voor de vraag van de PvdA-fractie in hetzelfde schriftelijk overleg:

---

versie wel. Omdat het wel een treffend citaat is en we de kwaliteit leidend willen laten zijn, hebben we dit citaat hier toch opgenomen. Dit geldt ook voor enkele andere citaten in het vervolg van hoofdstuk 2.

39 Verslag van een schriftelijk overleg. *Verslag van een schriftelijk overleg over stand van zaken Leesoffensief*. Vergaderjaar 2020-2021, 28 760, nr. 107.

*“Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat de ministers bij het stimuleren van leesplezier met instemming verwijzen naar het initiatief van de SchrijfAkademie van prof. dr. Els Stronks. Zij heeft echter ook een andere boodschap. Deze zelfde Stronks is namelijk medeondertekenaar van een ingezonden brief [referentie: artikel NRC]<sup>40</sup> van onder meer zes hoogleraren Nederlands die zich afvragen of de oplossing voor het probleem dat Nederlandse jongeren steeds minder goede lezers zijn, wel specifiek moet worden gezocht in het bevorderen van plezier, dat zich immers slecht laat afdwingen door het onderwijs. Zij wijzen op vijf ingesleten gewoontes die de overheid moet loslaten om verbetering te bereiken. Hoe reageren de beide ministers op hun stellingname? De voornoemde leden vragen of zij specifiek kunnen ingaan op elk van deze vijf gewoontes.”<sup>41</sup>*

#### **4. Onderzoek om te depolitiseren (als beslechter)**

*“De wetenschappelijke curriculumcommissie is nu aan zet om een eerste advies te geven. Het streven is dat dit eerste advies er in november ligt. Zo lang er geen actueel en verbeterd curriculum is, blijven de knelpunten in het huidige curriculum immers bestaan, zoals leden van uw Kamer ook al opmerkten.”<sup>42</sup>*

Onderzoek kan ook gebruikt worden om een bepaalde discussie te stoppen en om een soort punt te zetten achter de behandeling van een vraag. Het gebruik van onderzoek als legitimatie, krijgt dan de functie van een beslechting: onderzoek als beslissende uitspraak. Bovenstaand citaat is hier een voorbeeld van. Hier lezen we de toelichting op de instelling van een wetenschappelijke curriculumcommissie, bestaande uit hoogleraren. Het advies dat zij zullen geven zal leidend zijn voor bijstelling van de eindtermen. Er wordt in de toelichting vooralsnog niets gezegd over de werkwijze/aanpak van de commissie. Slechts het feit dat hoogleraren plaatsnemen in de commissie geldt hier als voldoende argument.

*“In 2001 kwam de publicatie «Het oog der natie: scholen op rapport» uit, waarin de wetenschappelijke stand van zaken rond het bepalen van opbrengsten van scholen is beschreven. Uit deze publicatie blijkt dat er verschillende opvattingen zijn over wat de opbrengsten van scholen zijn, hoe deze te meten zijn en welke relatie ze hebben met onderwijskwaliteit. De werkwijze van de inspectie sluit aan bij de wetenschappelijke inzichten in deze publicatie. Verder vindt er, ook na 2001, voortdurend overleg plaats met wetenschappers en het Cito. Ook presenteert de*

---

40 NRC (2020). *Deze gewoontes moet de overheid loslaten om laaggeletterdheid tegen te gaan.* <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/03/geef-jongeren-leesonderwijs-waar-ze-recht-op-hebben>.

41 Verslag van een schriftelijk overleg. Verslag van een schriftelijk overleg over stand van zaken Leesoffensief. Vergaderjaar 2020-2021, 28 760, nr. 107.

42 Brief van de Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs. *Instelling van de wetenschappelijke curriculumcommissie ten behoeve van de curriculumherziening in het funderend onderwijs.* Vergaderjaar 2019-2020, 31 293, nr. 547.

*inspectie haar methodiek voor risicoanalyse en opbrengstbeoordeling op nationale en internationale (wetenschappelijke) congressen en is ze voortdurend in overleg met andere toezichthouders, zowel op nationaal als internationaal niveau.”<sup>43</sup>*

In bovenstaand citaat gebeuren verschillende dingen. In het citaat wordt gesproken over ‘de wetenschappelijke stand van zaken’. Er wordt nadrukkelijk opgenomen dat er verschillende opvattingen over opbrengsten zijn, dat verschil van inzicht bestaat over de wijze waarop die gemeten kunnen worden en hoe zij gerelateerd zijn aan onderwijskwaliteit. Interessant is dat de inspectie vervolgens aansluit bij de wetenschappelijke inzichten in de betreffende publicatie. Welke dat zijn en wat de kwaliteit van de gepresenteerde publicatie uit 2001 is, wordt niet benoemd. Het aansluiten bij de ‘wetenschappelijke stand van zaken’ wordt gepresenteerd als eindpunt van de discussie over de werkwijze. Vervolgens worden ‘voortdurend overleg met wetenschappers en cito en het presenteren op wetenschappelijke congressen en overleg met andere toezichthouders’ als sluitend argument gegeven voor het feit dat er voldoende grond is voor de berekening van opbrengsten.

Wat ook opvalt is dat de sturing en beleidskeuzen die volgen op het monitorende onderzoek vaak worden gedepolitiseerd – juist door te verwijzen naar de onderzoeksresultaten. Iets wordt gepresenteerd als een ‘feit’ in plaats van over iets waar politiek van mening kan worden verschild. De cijfers spreken voor zich, zo lijkt het beeld dat wordt geschetst. In de *Herijking sturing funderend onderwijs* wordt door de minister bijvoorbeeld, op basis van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over sturing op kwaliteit van onderwijs, gewezen op de noodzaak om een “*consistente keuze te maken voor een manier van sturen, en daaraan vast te houden bij nieuwe beleidswensen.*”<sup>44</sup> Eerder in de brief, wijst de minister op “*een noodzakelijke toevoeging aan de gereedschapskist voor het bekostigen van scholen*” op basis van ditzelfde IBO-rapport. De minister lijkt op basis van meetbare onderzoeksresultaten de urgentie van bepaalde maatregelen te willen aanstippen, door over ‘noodzaak’ te spreken. Daardoor krijgt het niet alleen een alarmerende ondertoon, maar wordt ook de politieke discussie omzeild. De Britse politicoloog Jonathan White (2024) spreekt in dit verband ook wel van de ‘taal van de noodzaak’, die steeds vaker lijkt te worden gebruikt in de legitimering van bepaalde beleidskeuzes. Beleid verwordt zo tot reageren op noodsituaties: “*niet democratische verbeeldingskracht, maar het wegnemen van onzekerheid door het stellen van meetbare doelen wordt het devies – een toekomst van targets,*

---

43 Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. Vergaderjaar 2009-2010, 2517.

44 Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Herijking sturing funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 727.

*data en deadlines*".<sup>45</sup> Dat beleidskeuzes ook altijd politieke keuzes zijn en dus gaan over het afwegen van waarden, lijkt hier te worden verhuld.

Een andere manier waarop onderzoek als beslechter wordt gebruikt, is in de discussie over *evidence-informed* werken. Het gebruik van *evidence-informed* werken wordt gebruikt als legitimering in zichzelf, als vanzelfsprekendheid, waarmee wordt gepoogd om de discussie af te ronden. Het antwoord van de minister op de gestelde vraag hieronder is hier een voorbeeld van:

*[vraag] "In hoeverre wil de minister bij de uitvoering van de motie recht doen aan deze overwegingen? Toezien op het proces van evidence-informed werken zou je, volgens deze leden, moeten zien als onderdeel van «kwaliteitscultuur». Waarom wil de minister hiervoor nu een aparte deugdelijkheidseis opstellen? Ligt het risico niet op de loer dat deze eis wordt opgerekt naar meer regie op het «hoe»? Gaat deze ontwikkeling dan niet voorbij aan het vakmanschap van de leraar?*

*[antwoord minister]: Met de voorgestelde formulering wordt vereist dat scholen evidence-informed werken. Deze eis zal zich beperken tot het proces, namelijk: onderzoeks- en praktijkkennis meewegen en die toepassen, afgestemd op de context van de eigen school. Deze invulling van de eis vraagt juist vakmanschap van de leraar om actuele en relevante kennis te verzamelen en toe te passen in de eigen school- en lescontext."*<sup>46</sup>

In de reactie wordt *evidence-informed* als zekerheid voor goede onderwijskwaliteit gepresenteerd. Ook in de beschreven eis lijkt 'onderzoeks- en praktijkkennis' iets eenduidigs waar scholen gebruik van moeten maken. De minister poogt om de discussie af te sluiten door op de vraag over 'vakmanschap' te reageren dat het gebruik van onderzoek ook een vorm van vakmanschap is. Er wordt verder niet ingegaan op de vraag op welke manier *evidence-informed* in relatie staat tot een 'kwaliteitscultuur'. Illustratief is het volgende citaat: "*Leesonderwijs is effectief als het is gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek.*"<sup>47</sup> Dit citaat uit een Kamerbrief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs toont de noodzaak om gebruik te maken van onderzoek om tot goed onderwijs te komen. Het is een kort citaat, maar het is opvallend dat effectief onderwijs gereduceerd wordt tot iets dat slechts gebaseerd dient te zijn op onderzoek.

---

45 White, J. (2024). Over honderd jaar: de toekomst als politiek idee, p. 17. Uitgeverij Nieuwezijds.

46 Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 707.

47 Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Reactie op de motie van de leden Paternotte en Stoffer over het verleggen van de focus naar bewezen effectief leesonderwijs met kennisrijke teksten. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 719.

Bovendien lijkt (wetenschappelijk) onderzoek hier iets statisch. Het is een voorwaarde voor 'effectief leesonderwijs'. Het schetst een beeld van 'zekerheid' door het gebruik van onderzoek: het noemen van onderzoek draagt automatisch bij aan het geloof in effectiviteit of kwaliteit van onderwijs of onderwijsbeleid. Nuance ten aanzien van de zekerheid die effectiviteit biedt, of de context waarin onderwijs gegeven wordt, wordt niet geboden.

Een laatste manier hoe we onderzoek gebruikt zien worden als 'beslechter' is door onderzoek met ander onderzoek te 'bestrijden'. Onderstaand antwoord op de vraag van de SGP-fractie is hier een voorbeeld van:

*[vraag SGP-fractie]: "Onderkent de minister dat scholen in het funderend onderwijs geen instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek zijn, dat het vaak heel lastig is om duidelijke uitspraken te doen op basis van het beschikbare onderzoek en dat zelfs de stand van de wetenschap verre van duidelijk is? Waarom wordt niet eerst veel meer ervaring opgedaan op basis van de subsidieregeling voordat een aankondiging van een wetsvoorstel gedaan wordt?"*

*[antwoord minister]: Ik deel de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat scholen voor funderend onderwijs geen onderzoekslabs zijn. Evidence-informed werken vraagt ook niet van scholen in het funderend onderwijs dat zij academische onderzoekslabs worden. Het vraagt dat leraren en schoolleiders weloverwogen keuzes maken, op basis van wetenschappelijke en praktijkkennis over wat werkt en hoe dat aansluit op de schooleigen context. Het kan lastig zijn om inzichten uit de wetenschap te vertalen naar de eigen schoolpraktijk. Daarom is het ook belangrijk dat scholen kunnen beschikken over een handzaam en toegankelijk overzicht van heldere kerndoelen, een kwalitatief goede leermiddelenmix en onderwijsinterventies en -praktijken die door wetenschappelijke inzichten als effectief worden aangemerkt, afhankelijk van de schoolcontext. Zoals in de eerdere beantwoording op vragen van de leden van de BBB-fractie aan de orde kwam, worden scholen hierbij ondersteund door het NRO. Het NRO brengt kennis over wat effectief kan zijn bijeen."<sup>48</sup>*

Hier is het interessant dat er niet direct wordt ingegaan op de vraag en het onderzoek dat aangehaald wordt door de SGP-fractie. Er wordt niets gezegd over de indirecte relatie die de SGP noemt, de minister neemt onderzoek van de inspectie ter hand en geeft aan dat de kwaliteit van de sturing onvoldoende is. Deze verwijzing gaat daarmee niet in op het vastgestelde gegeven dat de invloed van besturen beperkt en indirect is. Door het onderzoek van de inspectie aan te halen wordt gesuggereerd dat er antwoord is gegeven op

---

<sup>48</sup> Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 707.

de vraag, onderbouwd door middel van onderzoek, maar in werkelijkheid lopen er twee gesprekken langs elkaar heen en wordt vermeden om het inhoudelijk over het onderzoek te hebben die werd aangehaald door de SGP-fractie.

Onderzoek als slotstuk wordt niet alleen gebruikt om een discussie te beëindigen, of om een vraag aan te kunnen merken als ‘beantwoord’. Met name in politieke debatten (in schriftelijke of mondelingen commissie-debatten) komt het ook voor dat onderzoek wordt gebruikt om een andere partij of de regering ‘buiten spel’ te zetten, door bijvoorbeeld de geloofwaardigheid van iemand in twijfel te trekken op basis van eerdere opmerkingen over ‘onderzoek’. Het volgende citaat is hier een voorbeeld van:

*[DENK]: “De PVV had het over «evidence-based/informed» zijn. Ik hoor graag uit welke onderzoeken en welke resultaten blijkt dat dat allemaal niet meer kan. Ik zie juist dat het onderwijsveld enorm in beweging is, en veel aandacht schenkt aan zaken als het slavernijverleden, het koloniale verleden en het migratieverleden van Nederland. Daar zitten ook controversiële onderwerpen tussen, onderwerpen die lastig zijn of waar leerlingen moeite mee hebben. Dat hoort er gewoon bij. Daar moet je juist het gesprek over aangaan. Ik zie in de politiek, met name bij de coalitie, een totaal andere beweging, namelijk dat de boel wordt geproblematiseerd. Ik heb geen enkel onderzoek gezien waaruit blijkt dat radicalisering in de klas plaatsvindt. Ik roep de PVV dan ook op om aan te geven op welke scholen die radicalisering plaatsvindt en op welke manier. Op basis van welk onderzoek zegt u dat? Daar ben ik enorm benieuwd naar.”<sup>49</sup>*

Het noemen van ‘onderzoek’ of het belang van *evidence* wordt hier op verschillende manieren gebruikt om de PVV in het debat aan te vallen. Drie stappen volgen elkaar op: 1) Er wordt gesteld dat de PVV, op basis van eerdere antwoorden, belang hecht aan het gebruik van *evidence*’ (op welke manier dan ook). 2) Een politiek punt wordt gemaakt over het bespreken van ‘controversiële onderwerpen’. 3) Er wordt bewijslast bij de PVV gelegd door de vraag te stellen: gezien de hoge waarde die de PVV hecht aan *evidence*, waar is het bewijs dan? De PVV wordt op deze manier in hun gebruik van onderzoek als onbetrouwbaar gekenmerkt, omdat de indruk wordt gewekt dat ze het belangrijk vinden om onderzoek te gebruiken, maar het zelf niet doen.

---

<sup>49</sup> Verslag van een commissiedebat, gehouden op 16 oktober 2024, over curriculumherziening en de voortgangsrapportage masterplan basisvaardigheden. Vergaderjaar 2024–2025, 31 293, nr. 763.

Een soortgelijke beweging zien we ook in onderstaand citaat uit een commissie-debat:

*[Partij voor de Dieren (PvdD)]: “Over één ding is de coalitie het wel eens. Dat brengt me bij het tweede punt waar ik mij erg over verbaas. Ze zijn het er wel over eens dat het nu erg van belang is dat we een wetenschappelijke commissie gaan instellen die het proces gaat begeleiden. Dit doet vermoeden dat wij wetenschap heel belangrijk vinden in de ontwikkeling van wat het onderwijs nodig heeft. Dat verbaast me, zeker als ik kijk naar de partijen die in de gelegenheid zijn geweest om wetenschappelijke inzichten in de praktijk te brengen, of het nou de VVD geweest is, D66 nu of de PvdA in het verleden. Als er over één ding consensus is in de wetenschap, dan is het dat kleinere klassen beter onderwijs opleveren, maar dat is er op geen enkele manier aan toegevoegd.”<sup>50</sup>*

Het grote vertrouwen van de regering in ‘wetenschappelijke commissies’ wordt door de PvdD gebruikt om een punt te maken dat partijen in de regering (of eerdere coalities) dit eigen advies niet opvolgen door iets waarover ‘consensus’ bestaat in ‘de wetenschap’ niet toe te voegen.

In deze paragraaf zijn we op basis van de analyse tot vier vormen van legitimerend gebruik van onderzoek gekomen. In de volgende paragraaf gaan we in op enkele kenmerkende manieren waarop die verwijzingen naar onderzoek vorm krijgen.

## 2.4 Verschil in aard van verwijzing

Het algemene beeld is dat de kwaliteit van verwijzing naar onderzoek enorm uiteenlopend is. Observaties van verwijzingen geven soms de indruk van *cherry picking*, *name dropping* en soms gaat het ook om het presenteren van cijfers als middel van macht en controle. We sluiten af met verwijzingen naar onderzoek waar juist uit blijkt dat het gebruik van onderzoek weldegelijk wordt bevraagd of bekritiseerd.

### a. Onderzoek als snoepwinkel (*cherry picking*, selectief gebruik)

*[vraag van Nieuw Sociaal Contract]: “Hoe kan het volgens u dat bijna alle EU-landen hoger scoren op leesvaardigheid dan Nederland? Op welke leeftijd doen die achterstanden zich voor? Wordt deze relatieve achterstand voor Nederland ook al op jongere leeftijd gezien? Is dat onderzocht en zo nee, kunt u dat laten onderzoeken?”*

---

<sup>50</sup> *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 maart 2020, over Curriculum.nu. Vergaderjaar 2019-2020, 31 293, nr. 517.*

*[Antwoord minister]: “Op het terrein van leesvaardigheid doet Nederland mee met twee internationale vergelijkingsonderzoeken naar de leesvaardigheid van leerlingen. Naast PISA, dat de vaardigheid van 15-jarigen meet, doet Nederland mee met PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study). PIRLS wordt om de vijf jaar afgenomen en meet de begrijpend leesvaardigheid van 10-jarige leerlingen (groep 6). Het meest recente rapport (PIRLS-2021) is in mei 2023 verschenen. Daaruit bleek dat Nederlandse 10-jarigen voor het eerst niet langer bovengemiddeld scoren voor leesvaardigheid, en dat ze minder vaak het geavanceerde leesniveau halen dan leeftijdgenoten in andere Europese landen. Opvallend is dat Nederlandse leerlingen juist weer beter scoorden op het laagste leesniveau. We zien de achteruitgang van het leesniveau van Nederlandse leerlingen ten opzichte van dat van Europese leeftijdgenoten dus ook al bij 10-jarigen. Internationale vergelijkingsonderzoeken geven ons inzicht in zaken die minder aan bod komen in ons onderwijs. Zoals het lezen van langere, rijke teksten, en het kritisch evalueren van en reflecteren op de inhoud van teksten. Dat blijken volgens onderzoek belangrijke vaardigheden om tot diep leesbegrip te komen. Die inzichten zijn meegenomen in de nieuwe kerndoelen Nederlands, zodat ze een vast onderdeel worden in het onderwijs.”<sup>51</sup>*

Het aantal onderzoeken waar de politiek uit kan putten om een bepaald punt dat ze willen maken te ondersteunen, is groot. Dit betekent ook dat politici vrij selectief met onderzoek om kunnen gaan. Maar zelfs de resultaten uit dezelfde studie kunnen anders geïnterpreteerd worden. Bovenstaande schriftelijke vraag van NSC schetst een erg negatief beeld van de leesvaardigheid van Nederlandse scholieren. Ook het antwoord van de minister is niet positief, maar de formulering is toch heel anders: Nederlandse scholieren scoren voor het eerst niet bovengemiddeld. De minister lijkt te benadrukken dat Nederland er erg goed voorstond en dat de achteruitgang dus relatief is. Bovendien stelt hij dat Nederlandse jongeren juist weer beter scoorden op het laagste leesniveau, waarmee hij ook de positieve ontwikkelingen wil laten zien. Het laat zien dat de framing van bepaalde onderzoeksresultaten van belang is, maar dat ook selectief kan worden geput uit studies.

In het volgende citaat, uitgesproken door de minister van Primair- en Voortgezet onderwijs, zien we dat onderzoek als legitimering wordt gebruikt, terwijl het onderzoek niet in gaat op het voorgelegde argument – daarmee ontstaat haast een soort illusie van causaliteit.

---

<sup>51</sup> Aanhangsel van de Handelingen. *Schriftelijke vragen over de slechte PISA scores in verhouding tot de genomen maatregelen om achterstanden weg te werken en te voorkomen en de Kamerbrief van 5 december jl.* Vergaderjaar 2023-2024, 761.

*“Actieve participatie aan de samenleving stelt steeds hogere eisen aan mensen. Van mensen wordt verwacht dat zij regie kunnen voeren over hun eigen leven. Het beheersen van basisvaardigheden, rekenen en taal, is een eerste voorwaarde. Om toegang te krijgen tot informatie en om actief te kunnen deelnemen aan de samenleving is digitale geletterdheid een essentiële vaardigheid. Het gaat daarbij om verschillende vaardigheden die de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) samenvat als digitaal vaardig (basale ICT-vaardigheden), digitaal denkend (informatievaardigheden, het kunnen zoeken, selecteren en verwerken van informatie) en digitaal verantwoordelijk (mediawijsheid en het verantwoordelijk omgaan met digitale informatie). [referentie: KNAW (2012). Digitale geletterdheid in het voortgezet onderwijs. Vaardigheden en attitudes voor de 21ste eeuw. Amsterdam: KNAW].”<sup>52</sup>*

‘Regie over eigen leven’ en ‘actieve participatie’ worden gelinkt aan ‘digitale geletterdheid’, zonder dat ergens expliciet dit verband wordt gelegd. Daarna worden verschillende ‘digitale vaardigheden’ aangehaald, maar zonder echt te reflecteren op hoe digitale vaardigheden zich verhouden tot het beheersen van basisvaardigheden en die ‘actieve participatie’. Er ontstaat een soort verknoping van concepten, waarbij de tekst meer is geschreven naar de redenatie van de minister, dan naar het onderzoek zelf.

#### **b. Onderzoek als ‘name dropping’ (oppervlakkig gebruik)**

Uit onze analyse komen verschillende voorbeelden naar voren waarin enkel het noemen van onderzoek wordt gebruikt als legitimatie. Het aanhalen van onderzoek, in welke vorm dan ook, lijkt te worden gebruikt als een feitelijk gegeven, iets dat we ‘weten’, door onderzoek. In sommige gevallen wordt dit vrijblijvend gedaan zoals in dit citaat van GroenLinks: *“De mening van een wetenschapper is veel meer waard dan de mening van leerlingen.”*<sup>53</sup> Vergelijkbaar zijn verwijzingen naar ‘wetenschappelijk onderzoek’ in het algemeen, zonder verdere toelichting welk onderzoek en wat daar precies uit blijkt. Een voorbeeld hiervan is het volgende citaat uit een brief van de staatssecretaris van OCW in 2024: *“Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat wanneer kinderen goede vve krijgen, <sup>54</sup> zij in deze periode hun achterstand inlopen. Ook verbeteren hun schoolse vaardigheden, waar ze de rest van hun schoolloopbaan baat bij hebben.”*<sup>55</sup> Onderzoek wordt dikwijls, zonder verdere precisering of referenties, gepresenteerd om met meer gewicht te kunnen stellen dat kinderen

---

52 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Toekomstgericht funderend onderwijs*. Vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 226.

53 *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 maart 2020, over Curriculum.nu*. Vergaderjaar 2019-2020, 31 293, nr. 517.

54 Vve staat voor: voor- en vroegschoolse educatie.

55 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Aanpak onderwijsachterstanden*. Vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr. 765.

achterstanden hebben waarvoor, volgens de staatssecretaris, voor- en vroegtijdse scholing een oplossing is.

Ook wordt onderzoek als logische vervolgstap gepresenteerd voor het verkrijgen van nog meer zekerheid: *“Om die reden laat ik een onderzoek uitvoeren naar kansrijke interventies die ervoor zorgen dat alle kinderen met zo min mogelijk achterstand op de basisschool starten.”*<sup>56</sup> Bij deze uitspraak wordt onderzoek als instrument ingezet om ‘zekerheid’ uit te stralen of juist te versterken. In de documenten lezen we verder geen nadere informatie over de inhoud van het aangehaalde onderzoek of wenselijke methoden voor het vervolgonderzoek. Het noemen van onderzoek lijkt als voldoende te worden gezien om bepaalde besluitvorming te legitimeren.

Opvallend is bijvoorbeeld ook het volgende citaat uit een brief van de minister over de voortgang van het Masterplan Basisvaardigheden: *“Er is veel onderzoek naar het begrijpend leesonderwijs gedaan, en er is zicht op wat werkt en wat niet.”*<sup>57</sup> Wat dan werkt en wat niet en waaruit dit blijkt, wordt echter niet duidelijk uit de brief. Wel wordt met deze verwijzing naar onderzoek een besluit gelegitimeerd om een pilot voor leermiddelen omtrent begrijpend lezen te starten.

In onze analyse hebben we echter ook de nodige citaten gevonden waarin wel wordt gerefereerd naar een specifiek onderzoek, inclusief bronvermelding, zodat het betreffende onderzoek geraadpleegd kan worden. Wat dan echter opvalt is dat reflectie op de inhoud van het onderzoek, de methode, of de generaliseerbaarheid vaak ontbreekt. Zo antwoordt de minister van OCW in een schriftelijk overleg op een vraag van de BBB-fractie of er een nadere toelichting kan worden gegeven op de wetenschappelijke consensus over de effectiviteit van *evidence-informed* werken, als volgt:

*“Steeds meer wetenschappelijk onderzoek geeft inzicht in effectieve manieren van onderwijsverbetering en schoolontwikkeling. Een kenmerk van effectief werkende scholen is dat zij systematisch en onderbouwd werken aan onderwijsverbetering. Deze scholen hebben door middel van zoveel mogelijk evidence-informed werken beter zicht op de kwaliteit en zijn in staat om goede onderbouwde keuzes te maken, met het oog op de leerprestaties.”*<sup>58</sup>

---

56 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Aanpak onderwijsachterstanden. Vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr. 765.

57 Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Voortgang Masterplan basisvaardigheden. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 709.

58 Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 707.

De voetnoot bij dit antwoord verwijst naar een hele trits aan wetenschappelijke studies. Wat precies uit welke studie blijkt en hoe dit de effectiviteit van *evidence-informed* werken ondersteunt wordt echter niet verder toegelicht. Ook deze verwijzing naar onderzoek blijft daarmee oppervlakkig en weinig precies. Enkel de *name dropping* van de studies dient als legitimering.

**c. Onderzoek en de macht van het getal (nadruk op cijfers)**

*“Uit PISA-onderzoek uit 2018 blijkt dat bijna een kwart van de jongeren risico loopt op laaggeletterdheid. Dat is een stijging sinds 2015 die in andere landen niet plaatsvond. Het ICCS liet zien dat de burgerschapskennis, -houding en -vaardigheden van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs nogal te wensen overlaten. Bovendien ervaart 20% van de middelbare scholieren lessen niet als zinvol en hebben ze geen idee waarom bepaalde dingen geleerd moeten worden, zo bleek uit de LAKS-monitor. Dat gaat ten koste van productiviteit, motivatie en welzijn. Wat die motivatie betreft signaleerde de OESO al eerder dat die achterblijft bij de landen om ons heen. Sterker nog, de motivatie bij 14-jarigen om te leren is bijna nergens zo laag als hier.”<sup>59</sup>*

Bovenstaand citaat komt uit een verslag van een algemeen overleg uit het vergaderjaar 2019-2020. In de periode waarin wij Kamerstukken over basisvaardigheden hebben geanalyseerd (2010 – 2025) zien we dat er veelvuldig gebruik gemaakt wordt van monitorstudies. Dit geldt voor grote internationale studies zoals die van het PISA-onderzoek dat al in eerdere citaten genoemd is. Maar dat geldt ook voor OESO-studies, Nederlandse peilingsonderzoeken, cohortstudies en monitorstudies onder andere van de Inspectie van het Onderwijs.

In het citaat valt op dat er verwezen wordt naar de onderzoeken en enkele centrale bevindingen. Hoewel er verschillende cijfermatige resultaten worden genoemd, blijft onduidelijk hoe deze studies zich tot elkaar verhouden en welke concepten en vragen centraal stonden. Daarmee blijft een precieze duiding van de uitkomsten moeilijk. Dat de nadruk ligt op meetbare resultaten en verbeteringen, blijkt ook uit het volgende citaat uit een brief van de staatssecretaris van OCW. De uitkomsten die gepresenteerd worden zijn tentatief en vertrouwenwekkend, maar het is nog even wachten op de echte cijfers voor er conclusies getrokken kunnen worden:

*“De doelstelling bij dit beleidsthema was het meetbaar verbeteren van de prestaties op taal- en rekengebied. Weliswaar zijn er veel maatregelen getroffen, maar om te kunnen beoordelen in hoeverre ook de leerresultaten van leerlingen*

---

59 Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 maart 2020, over Curriculum.nu. Vergaderjaar 2019-2020, 31 293, nr. 517.

*al zijn gestegen (bijvoorbeeld in termen van scores in internationaal vergelijkende onderzoeken zoals PISA), is het nog te vroeg. Het is echter wel indicatief en vertrouwenwekkend dat op schoolniveau concrete doelstellingen worden geformuleerd.”<sup>60</sup>*

Bewindslieden lijken druk te voelen vanuit onderzoeksrapporten om hun beleid en bijbehorende doelstellingen meetbaar te maken. Zo geeft de minister voor Primair- en Voortgezet Onderwijs in een schriftelijk overleg over de versterking van toezicht in het funderend onderwijs meermaals aan dat onder andere de Inspectie en de Onderwijsraad hebben aangegeven “[...] dat het in het belang van de onderwijskwaliteit is om meer focus aan te brengen en de eisen concreter te stellen”,<sup>61</sup> waarbij wordt verwezen naar het rapport ‘De staat van het Onderwijs 2023’ en ‘PISA-2018’ (en dus niet naar rapporten van de Onderwijsraad).<sup>62</sup> Het meetbaar maken moet onder meer gebeuren door cijfermatige analyses. Opvallend is ook de woordkeuze ‘in het belang van de onderwijskwaliteit’: onderwijskwaliteit is frequent de sleutel om een wijziging door te voeren. Maar belangrijker nog, de meetbare onderwijskwaliteit, zonder verder te preciseren wat die kwaliteit is, blijkt een absoluut op zichzelf staand doel te zijn geworden.

Aandacht voor cijfermatige analyses komt ook vanuit de Kamer zelf, zo blijkt uit onze analyse. Zo pleit de PVV in een commissiedebat voor harde prestatieafspraken om laaggeletterdheid tegen te gaan, die mede op basis van PISA-onderzoek moeten worden gecontroleerd – zonder enige reflectie op de bruikbaarheid van dergelijke onderzoeken hiervoor:

*“Wij kunnen niet jaren wachten op resultaat. De PVV pleit daarom voor korte klappen, opbrengstgerichtheid, zelfbinding en harde prestatieafspraken met de scholen. Wat ons betreft kan het eerstvolgende PISA-onderzoek reeds dienen als een eerste ijkmoment. We willen dat scholen en besturen zich eraan committeren het hoge percentage van 33% laaggeletterdheid bij het volgende PISA-onderzoek met minimaal 15% terug te brengen.”<sup>63</sup>*

In een verslag van een schriftelijk overleg valt verder te lezen dat Kamerleden van D66 de minister vragen om doelstellingen SMART te formuleren, “zodat de doelstellingen daadwerkelijk meetbaar worden. Deze leden zouden graag

---

60 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Vergaderjaar 2009-2010, 31 289.

61 Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023 – 2024, 31 293, nr. 724.

62 Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023 – 2024, 31 293, nr. 724.

63 Verslag van een commissiedebat, gehouden op 12 februari 2025, over sturing in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2024-2025, 31293, nr. 790.

*zien dat het kabinet zijn ambitie toont, en dat het deze ambitie vertaalt naar achteraf controleerbare doelstellingen.”*<sup>64</sup> Dit citaat toont een verzoek waaruit vertrouwen spreekt in (cijfermatige) meetbaarheid en een wens tot controle. Reflectie op implicaties van deze vraag en de vraag in hoeverre doelen al dan niet meetbaar zijn, blijkt niet uit het citaat. Daarnaast wordt in een Kamerdebat door de ChristenUnie-fractie de angst uitgesproken dat een bepaalde keuze ‘onwetenschappelijk’ zou zijn:

*ChristenUnie: “Ik vraag de minister daarom erop alert te zijn dat het kennen en kunnen altijd in vakcontext staat en dat de kerndoelen niet brede zogeheten 21ste-eeuwse vaardigheden gaan bevatten die onmeetbaar, ondefinieerbaar en ronduit onwetenschappelijk zijn.”*<sup>65</sup>

Dit citaat is interessant vanwege de manier waarop in één adem gesproken wordt over ‘onmeetbaar, ondefinieerbaar en ronduit onwetenschappelijk’, waar zowel de hang naar zekerheid door ‘wetenschap’ als de nadruk op het ‘meetbaar’ zijn van kerndoelen uit blijkt.

Met name in de afgelopen jaren is de nadruk op monitorstudies en kwantitatieve onderzoeksresultaten groot. In het Masterplan Basisvaardigheden, een beleidsprogramma van het ministerie van OCW dat als doel heeft om scholen en leraren te ondersteunen bij het verbeteren van basisvaardigheden, is er veel aandacht voor de standaard basisvaardigheden (OPo) als onderdeel van het onderzoekskader van de Onderwijsinspectie. Op deze manier wordt op een gestandaardiseerde manier het basisvaardighedenonderwijs op scholen gemonitord. Dat in het Masterplan Basisvaardigheden met name kwantitatieve onderzoeksresultaten leidend zijn, wordt duidelijk uit de voortgangsbrieven waarmee de staatssecretaris van OCW de Kamer informeert, bijvoorbeeld in het volgende citaat: *“Het Masterplan basisvaardigheden ligt hiermee op koers om het eerste tussendoel te behalen. Kanttekening hierbij is dat het hier gaat om een kwalitatief beeld van de ervaren effecten en niet om een harde kwantitatieve vergelijking.”*<sup>66</sup> Pas wanneer harde cijfers laten zien wat de effecten van het beleid (in dit geval subsidie) zijn, wordt duidelijk wat de invloed van het onderwijsbeleid op basisvaardigheden is, zo lijkt de redenering van de staatssecretaris. Daarom kondigt de

---

64 Verslag van een schriftelijk overleg inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 vanwege de uitbreiding van het aantal experimenten met doorlopende leerlijnen en aanpassing van de studieduur en inrichting van die leerlijnen. Vergaderjaar 2014–2015, 30 079, nr. 59.

65 Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 maart 2020, over Curriculum.nu. Vergaderjaar 2019–2020, 31 293, nr. 517.

66 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voortgang Masterplan Basisvaardigheden. Vergaderjaar 2024–2025, 31 293, nr. 775.

staatssecretaris een analyse van het CPB aan die de kwantitatieve effecten van de subsidiëring van scholen onderzoekt. De resultaten van dit onderzoek moeten vervolgens eventuele sturing legitimeren – iets dat de staatssecretaris nog niet legitiem acht op basis van kwalitatieve onderzoeksresultaten.

Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is bovendien een steeds belangrijker rol gaan spelen in de manier waarop over onderzoek wordt gesproken. Het gaat daarbij vaak om onderzoek van de inspectie met een sterk kwantitatieve aard, met als doel om de staat van de basisvaardigheden en het onderwijs van basisvaardigheden te meten. Dit type onderzoek moet het onderwijsveld kenbaar en daarmee beheersbaar maken, zo blijkt uit onderstaand citaat:

*“Er worden ook meer onderzoeken gedaan om een representatief beeld te krijgen van de staat van het Nederlandse onderwijs op schoolniveau. Deze onderzoeken stellen de inspectie in staat om bij te sturen en in te grijpen waar dat nodig is en te stimuleren waar zaken beter kunnen.”<sup>67</sup>*

Het idee dat uit veel begeleidende brieven van ministers en staatssecretarissen (met name in de vergaderjaren 2023-2024 en 2024-2025) naar voren komt, is dat vanuit de meetbaarheid mogelijkheden ontstaan om bij te sturen. Bovenstaand citaat verwoordt deze gedachte mooi: middels onderzoeken wordt een representatief beeld vergaard van de staat van het Nederlandse onderwijs, dat vervolgens kan worden gebruikt om in te grijpen en te stimuleren. Onderzoek heeft in deze zin dus een legitimerende werking om dingen meetbaar en daarmee beheersbaar of controleerbaar te maken. De macht van het getal geldt hier als leidend principe: cijfers bieden houvast en zekerheid en laten zien waar valt bij te sturen.

#### **4. Kritisch (inhoudelijk of methodologisch)**

In sommige gevallen zijn we in de analyse wel voorbeelden van reflectie op aangehaald onderzoek tegengekomen, vanuit de bron zelf of vanuit een andere partij die iemand op het gebruik van onderzoek wijst. Dit kan bijvoorbeeld omdat er een kritische vraag werd gesteld vanuit een Kamerfractie, waarna een bewindspersoon op basis van onderzoek een antwoord geeft om een en ander verder te verhelderen op basis van onderzoek. Zo vraagt de VVD in een schriftelijk overleg het volgende:

---

67 Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 707.

*“Onder het kopje «oorzaken van dalende leesvaardigheden en leesmotivatie» lezen de leden van de VVD-fractie dat er zeer effectieve vve-methoden zijn, maar die effecten niet altijd behouden blijven op de lange termijn. Zij vragen wat hier de redenen voor zijn.”<sup>68</sup>*

De minister antwoordt hier als volgt op:

*“De langetermijneffecten van vve zijn vooral aangetoond in buitenlands onderzoek en beperkter in Nederlands onderzoek.<sup>69</sup> Vooralsnog zijn in Nederlands onderzoek vooral korte termijneffecten gevonden.”<sup>70</sup>*

Daarnaast zien we in onderstaand citaat een reflectie op de vertaling van internationaal onderzoek naar de Nederlandse praktijk. Hoewel internationaal onderzoek, zoals hierboven beschreven, veelvuldig wordt aangehaald, is een dergelijke reflectie zeldzaam.

*“Om tot beter leesbeleid te komen wordt internationaal onderzoek regelmatig geraadpleegd en ingezet. Uit recent internationaal vergelijkingsonderzoek [referentie: 38OECD (2019): PISA 2018 Results (Volume II). Where all students can succeed] is gebleken dat landen waar zowel scholen als leerlingen relatief veel autonomie ervaren, zoals in Nederland, er hogere OESO-gemiddelden zijn. Maar er zijn ook landen met minder autonomie met hoge prestaties. Verder zien we in hetzelfde onderzoek dat landen waar de relatie tussen de sociaaleconomische status van leerlingen en hun prestaties klein is, er ook hoger wordt gescoord op leesvaardigheid. Het is echter moeilijk om inzichten uit andere landen naar Nederland te vertalen, omdat niet eenduidig te achterhalen is welke factoren causaal bijdragen aan PISA-scores van andere landen en omdat de onderwijsstelsels te veel van elkaar verschillen.”<sup>71</sup>*

Ook lijkt een enkele keer een zeker ongemak te bestaan bij de kwantitatieve benadering van de minister. Zo geeft de SGP tijdens een schriftelijk debat het volgende aan:

---

68 Verslag van een schriftelijk overleg over stand van zaken Leesoffensief. Vergaderjaar 2020-2021, 28 760, nr. 107.

69 De minister verwijst daarbij naar het volgende onderzoek: Van Huizen, T. & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.

70 De minister verwijst daarbij naar het volgende onderzoek: Slot, P. & Leseman, P. (2019). Bevindingen uit de wetenschap. PACT Kindercentra. Het kinderopvangfonds.

71 Verslag van een schriftelijk overleg over stand van zaken Leesoffensief. Vergaderjaar 2020-2021, 28 760, nr. 107.

*“De leden van de SGP-fractie vragen de minister op basis van welke bronnen en gegevens zij verwacht dat het evidence-informed werken als cultuur zich laat afdwingen door een wettelijke maatregel. Gaat dit voorschrift gelden voor het volledige curriculum of geldt het enkel voor de basisvaardigheden? Ziet de minister het risico dat scholen bereid zijn door een hoepeltje te springen met bronnen, voetnoten en studiedagen, zonder dat er daadwerkelijk iets hoeft te verbeteren? Deze leden hebben overigens de indruk dat de voorgestelde verplichting eigenlijk suggereert dat scholen een academisch onderzoekslab zijn waar professionals op basis van de laatste stand van de wetenschap werken.”<sup>72</sup>*

De partij lijkt te waarschuwen voor een praktijk waarin het onderwijs ten dienste komt te staan van het onderzoek, in plaats van andersom. Bovendien zien we in dit citaat een van de weinige keren dat de wetenschappelijke consensus in het politieke debat ter discussie wordt gesteld.

Desondanks zijn dit soort nuanceringen en verdiepende gesprekken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van en met onderzoek bij de sterk kwantitatieve benadering in onderwijsbeleid gering.

De balans opmakend in deze paragraaf zien we een gevarieerd beeld van de verwijzingen naar onderzoek. In de verwijzingen zien we enkele malen kritische reflecties en inhoudelijke aanvullingen, maar dat blijkt eerder uitzondering dan de regel te zijn.

---

<sup>72</sup> *Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs*. Vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 707.

# Conclusies en reflecties

## 3.1 Conclusies

De voornaamste bevinding op basis van de gepresenteerde citaten en de achterliggende analyse is dat onderzoeksresultaten vooral een legitimerende werking hebben in de geanalyseerde documenten. Ook laten de citaten, wanneer we letten op chronologie, enkele constanten maar ook enkele ontwikkelingen zien. Een constante is dat onderzoek en de uitkomsten van onderzoek worden gezien als zekerheid. Daarnaast zien we een ontwikkeling van een initiële sturing op onderzoek door de overheid en politiek naar het sturen op het gebruik van onderzoek in beleid en in de onderwijspraktijk en tot slot naar het sturen op wat werkt. Oftewel, sturing op basis van *evidence*.

### Onderzoek als zekerheid

De constante door de tijd heen is het neerzetten van onderzoek als ultiem criterium voor een beleidsbeslissing of een onderwijspraktijk, oftewel: onderzoek presenteren als zekerheid. Dit blijkt uit de analyse van hoofdstuk 2. Dit zien we terug in citaten waarin het idee wordt gewekt dat er pas een beleidsbeslissing kan worden genomen als er onderzoek gepresenteerd wordt. Onderdeel hiervan is dat er meermaals in citaten wordt gesteld dat iets nog te weinig onderzocht is, waardoor er ook een vorm van vertraging in de besluitvorming ontstaat. Dit zien we ook terug in het verwijzen naar monitorstudies om op terug te vallen als manier om een vinger aan de pols te houden. En in diezelfde lijn zien we ook dat in sommige citaten teruggegrepen wordt op grote (kwantitatieve) n-studies als vorm van evaluatie of monitoring om zicht te krijgen op de praktijk. Onder andere de Inspectie van het Onderwijs maakt bijvoorbeeld gebruik van de beschikbare monitoringsstudies in hun toezicht op het niveau van basisvaardigheden.

Wanneer er geen monitorstudies voorhanden zijn kan er een vorm van vertraging in de besluitvorming ontstaan. Soms gaat het om het idee dat er pas een beslissing genomen kan worden als er onderzoek ter ondersteuning gepresenteerd kan worden. Vaker wordt er juist verwezen naar onderzoek over onderwijspraktijken dat laat zien wat werkt in onderwijsbeleid – het pleidooi voor *evidence-informed* werken in het onderwijs. Hierbij wordt meermaals de wens uitgesproken dat leraren hun manier van lesgeven en hun interventies in het klaslokaal op ‘bewijs’ vanuit onderzoek baseren, waar vervolgens weer kwaliteitskaders en handreikingen voor worden opgesteld. Door het meermaals terugkomen van deze uitspraken in de analyse lijkt meer en meer het beeld te ontstaan dat er pas zekerheid en vakbekwaamheid is als

er onderzoek voorhanden is. Het naleven van wat in onderwijsonderzoek (door de lezer) voor wetenschappelijk bewijs binnen het thema van basisvaardigheden wordt aangenomen – los van het gegeven dat daar vaak veel wetenschappelijke discussie over bestaat – wordt vaak als kwalitatief goed onderwijs beschouwd. Deze definitie van kwalitatief goed onderwijs wordt weinig kritisch bevraagd of duidelijk onderbouwd in de geanalyseerde documenten. Daarmee lijkt er sprake van een technocratische sturing ten aanzien van onderwijskwaliteit. Er lijkt immers niet of nauwelijks sprake van een waardengedreven discussie over wát goed onderwijs is, of zou moeten zijn, maar de verwijzing naar onderzoek lijkt te volstaan om vast te stellen dát iets kwalitatief goed onderwijs is.

Bovendien lijkt de suggestie te zijn dat kennis uit onderzoek vrijwel direct toepasbaar is in de praktijk. Belangrijk is dan ook dat op geen enkele plek, waar naar het gebruik van *evidence* is verwezen, is gereflecteerd op de betekenis van *evidence* binnen een sociaalwetenschappelijke discipline als onderwijswetenschappen. Over de betekenis van significante uitkomsten, standaardafwijkingen en de voorspellende waarde van *evidence*, zien we geen gesprek. Net als ‘onderzoek’, in de eerdere jaren van de onderzoeksperiode in deze analyse, wordt *evidence-informed* een term die zichzelf legitimeert.

### **Van sturen op het meetbare naar sturen op wat ‘werkt’**

De grootste verschuiving die zichtbaar is in onze analyse is die van gerichtheid op wat meetbaar is, naar weten wat werkt en sturen op basis van wat werkt. Rond 2009 is er, zo laten wij in hoofdstuk 2 zien bij het kopje ‘onderzoek en de macht van het getal’, aandacht voor de vragen of doelstellingen, opbrengsten en kwaliteit objectief en meetbaar zijn. In de jaren die daarop volgen worden studies in toenemende mate gepresenteerd als antwoord op de vraag: wat werkt? Daarmee staan effectiviteit, doelbereiking en prestaties centraal. Dit blijkt uit verschillende citaten in hoofdstuk 2 en aanvullende citaten in bijlage 3, bijvoorbeeld wanneer er wordt verwezen naar leesonderwijs als ‘effectief’ als het gebaseerd is op onderzoek. Deels heeft deze ontwikkeling te maken met de opzet van evaluaties en monitoring om na te gaan in hoeverre geformuleerde plannen het gewenste doel bereiken. Vanaf het jaar 2023 in onze analyse komt de nadruk te liggen op het gebruik van *evidence*, waarmee het sturen op wat werkt nog concreter vorm krijgt. Hier lijkt een cyclus te ontstaan van: het gebruik van wetenschappelijk ‘bewijs’; het doorvoeren en implementeren van beleid dat gebaseerd is op dat bewijs; om vervolgens te monitoren of de onderwijsprestaties verbeterd zijn door te werken met een methode die gebaseerd is op *evidence*. Hiermee ontstaat een tamelijk instrumenteel en zelfs circulair perspectief en lijkt onderzoek te gelden als een doorslaggevend argument om voor een bepaalde werkwijze in de onderwijspraktijk te kiezen. De beweging naar *evidence informed* markeert

volgens ons de beweging van sturen op wat meetbaar is naar sturen op wat 'is gemeten' en wordt bestempeld als 'wetenschappelijk bewijs'. Tekenend voor de redenering is bijvoorbeeld het volgende citaat:

*“Daarom is het ook belangrijk dat we meer grip krijgen op die basisvaardigheden, waaronder taal en rekenen. Dat doen we in beleid, door met het Masterplan basisvaardigheden veel extra geld en ondersteuning vrij te maken voor de scholen. Die ondersteuning is zo veel als mogelijk evidence-informed, dus bewezen effectief, zowel door de praktijk als door de wetenschap.”<sup>73</sup>*

### **3.2 Overige reflecties: naar een verbreding van het debat**

De analyse van het gebruik van onderzoek in het dossier basisvaardigheden maakt duidelijk dat onderzoek in toenemende mate functioneert als legitimatiemiddel en sturingsinstrument. Daarmee is een beleidspraktijk ontstaan waarin onderzoek minder wordt ingezet om te thematiseren, te bevragen of te verkennen en juist steeds vaker om keuzen en werkwijzen te bevestigen. Opvallend is dat vanwege de doorslaggevende rol die onderzoek heeft er nauwelijks over de aannames, voorwaarden, beperkingen of contextuele afhankelijkheden in het onderzoek of in de directe toepassing van onderzoeksuitkomsten wordt gesproken.

Hieronder richten we ons daarom op wat in deze dominante omgang met (beleids)onderzoek niet of onvoldoende aan bod komt: de vragen die niet gesteld worden zodat kennis buiten beeld blijft en aannames niet ter discussie gesteld worden. Het wijzen op vragen die gesteld zouden moeten worden, zorgt voor verbreding. Een verbreding die voortvloeit uit het van oorsprong multidisciplinaire karakter van de onderwijswetenschappen waarbinnen micro-, meso- en macrovraagstukken aan de orde zijn. Dat betekent dat de uitkomsten op microniveau (leerlingniveau) niet op zichzelf staan maar ook gerelateerd zijn aan factoren op meso- en macroniveau. Of met andere woorden; leerlingen, klassen en scholen zijn onderdeel van bredere onderwijsorganisaties en hebben te maken met maatschappelijke ontwikkelingen en invloeden. Om micro-ontwikkelingen te kunnen duiden, is het nodig de bredere context niet uit het oog te verliezen. We delen hier enkele vervolgrelecties en sluiten af met de brede onderzoeksoriëntatie die eigen is aan onderwijswetenschappen om de reikwijdte van onderwijsvraagstukken nogmaals te expliciteren.

---

<sup>73</sup> *Verslag van een commissiedebat, gehouden op 13 maart 2024, over Toezicht en handhaving. Vergaderjaar 2023-2024, 31 289, nr. 586.*

## Onderzoeksgelateerde reflecties

Nu we vanuit onze analyse hebben geconcludeerd dat onderzoek vaak wordt aangehaald als ‘zekerheid’, blijkt de kwaliteit van reflectie op gebruikte studies des te belangrijker. Hoe zijn de concepten gedefinieerd? Hoe zijn de items geformuleerd? Debat over betrouwbaarheid van de meting zou op z'n plaats kunnen zijn, zeker wanneer concepten in internationaal vergelijkend perspectief worden uitgelegd. Dit is geen gemakkelijke opgave. Zo constateert Merry (2011) bijvoorbeeld in zijn oratie dat het niet eenvoudig is de kwaliteit of waarde van pedagogisch en onderwijskundig onderzoek te beoordelen. Deels heeft dit met onderzoek zelf te maken, omdat bijvoorbeeld termen niet helder gedefinieerd en geoperationaliseerd zijn.<sup>74</sup> Deze waarschuwing maakt duidelijk dat enige reflectie op z'n plaats is en dat het hoe dan ook verstandig is om na te gaan in onderzoek of er een uitleg gegeven is over concepten. Een stap is bijvoorbeeld ook om vragenlijsten en vooral de geformuleerde antwoorden te controleren op helderheid, onderscheidend vermogen en taalgebruik. In de geanalyseerde stukken lezen we geen verzoeken om verheldering om concepten helder te krijgen of om meer zicht te krijgen op de context waarbinnen de concepten betekenis hebben, gemeten zijn en waarde krijgen.

Op slechts een aantal momenten in de debatten en documenten zien we dat er ruimte is voor kritische reflectie op het aangehaalde onderzoek. Op die momenten is er vaak ook aandacht voor exploratieve en kleine kwalitatieve onderzoeken. Duidelijk wordt dan dat er soms meer variatie en reliëf in het veld is. Maar liever wordt er gebruik gemaakt van grote n-studies en de bevindingen die daar gepresenteerd worden. De mogelijkheden van kleine n-studies, het onderzoeken van nieuwe ontwikkelingen blijft daarmee grotendeels buiten het debat. Het is bekend dat elke methode specifieke sterke en zwakke punten heeft. Het weet hebben hiervan is van groot belang bij het lezen en zeker het spreken over onderzoek.

## Dominante concepten en onderliggende aannamen in onderzoek

Op het terrein van basisvaardigheden zien we concepten zoals ‘onderwijskwaliteit’, maar ook ‘gradaties’ van lezen en rekenen sterk terugkomen. Dat er discussie over de concepten mogelijk is blijkt uit de volgende verwijzing uit ‘Het oog der natie: scholen op rapport’<sup>75</sup>:

---

74 Merry, M.S. (2011). *De rol van filosofie in pedagogisch en onderwijskundig onderzoek*. Oratie Universiteit van Amsterdam.

75 Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & A.J. Visscher (2001). *Het oog der Natie: Scholen op Rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Koninklijke van Gorcum.

*“In deze publicatie staat de wetenschappelijke stand van zaken rond het bepalen van opbrengsten van scholen beschreven. Uit deze publicatie blijkt dat er verschillende opvattingen zijn over wat de opbrengsten van scholen zijn, hoe deze te meten zijn en welke relatie ze hebben met onderwijskwaliteit.”<sup>76</sup>*

Voorgaand citaat laat niet alleen, zoals eerder beschreven, een vorm van onderzoek als beslechting zien. Ook roept dit citaat de vraag op in hoeverre er oog is voor de maatschappelijke context en ontwikkelingen waarbinnen het onderzoek plaatsvindt en in hoeverre er ook aandacht is voor een theoretische inbedding en een filosofische denkwijze in empirisch onderzoek. Hoewel er namelijk wordt aangegeven dat concepten als ‘opbrengsten’ en ‘onderwijskwaliteit’ volgens ‘de wetenschap’ verre van eenduidig zijn, worden deze concepten nauwelijks meer bevestigd in empirisch onderzoek. Onderwijskwaliteit wordt dan platgeslagen tot ‘de werkwijze van de inspectie’ of de metingen in internationale *rankings* en in gestandaardiseerde toetsen. Aan meer filosofische vragen als: wat is eigenlijk onderwijskwaliteit? Wat is goed onderwijs? Hoe is dat vast te stellen? Wat zijn de gevolgen van onze pogingen dat vast te stellen? En wat vragen we eigenlijk van scholen? wordt in onderzoek maar zeker ook in beleid voorbijgegaan.

Merry waarschuwt in zijn oratie voor het ontbreken van filosofische denkwijze in empirisch onderzoek.<sup>77</sup> Wanneer het uitsluitend gaat om de herhaling en verspreiding van empirische ideeën uit andere onderzoeken, die simpelweg worden bevestigd, hergebruikt en herhaald, dan ligt het gevaar op de loer dat oude ideeën te weinig ter discussie worden gesteld en er te weinig nieuwe ideeën naar voren komen.<sup>78</sup> Daarmee wordt de status quo bevestigd en roesten ideeën vast. Vanwege de rol die onderwijs in de samenleving speelt en vanwege maatschappelijke ontwikkelingen is het noodzakelijk om verdiepend zicht te hebben op de gehanteerde concepten en methoden.<sup>79</sup> Dit is des te belangrijker omdat veel concepten in onderwijsonderzoek niet zo eenduidig zijn, denk bijvoorbeeld aan effectiviteit, opbrengsten, kwaliteit, ontwikkeling, prestatie, welzijn, burgerschap en vaardigheid.

---

76 Aanhangsel van de Handelingen. *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 2009-2010, 2517.

77 Merry, M.S. (2011). *De rol van filosofie in pedagogisch en onderwijskundig onderzoek*. Oratie Universiteit van Amsterdam.

78 Merry, M.S. (2011). *De rol van filosofie in pedagogisch en onderwijskundig onderzoek*. Oratie Universiteit van Amsterdam.

79 Dehue stelt dat omdat samenlevingen veranderen concepten ook doordacht worden. In Scheepers (2021). *Mensen zijn ingewikkeld*. Amsterdam: Uitgeverij Arbeiderspers.

## Debat in de wetenschap

Ook is het opmerkelijk dat er tamelijk snel heengestapt wordt over verschillende en soms zelfs conflicterende wetenschappelijke uitkomsten. Dit is aan de ene kant begrijpelijk; de wereld van wetenschap kent immers een voortdurend debat. In de wetenschap gaat het om kennis en in de politiek en beleid gaat het om handelen.<sup>80</sup> Waar het voor politici betekenisvol is om te kunnen putten uit wetenschappelijke argumenten die in lijn zijn met hun agenda is het even zo goed logisch dat zij niet geneigd zijn stem te geven aan onderzoek dat op gespannen voet staat met hun beleidswensen en plannen. Het gevolg is uiteindelijk een selectief en strategisch gebruik van wetenschappelijke kennis. Dat dit selectieve gebruik, door ons omschreven als ‘cherry picking’, onwenselijk is en onwenselijke gevolgen kan hebben, beschreef onderwijs-socioloog en oud-voorzitter van de Onderwijsraad Leune al in 1984 in het volgende citaat waarin hij een nader onderscheid maakt naar onderzoek voor en van beleid:

*“Het zou een ernstige, onaanvaardbare verschraling van het onderwijsonderzoek impliceren indien slechts het verrichten van beleidsondersteunend onderzoek tot de mogelijkheden zou gaan behoren. Er dient ruimte te zijn en te blijven voor onderzoek dat primair gericht is op het begrijpen en verklaren van onderwijsverschijnselen in plaats van op het aandragen van beleidsmaatregelen. Het beleid dient ook zelf object van studie te zijn. Er is principieel verschil tussen onderzoek voor en onderzoek van beleid. Bovendien is ruimte gewenst vooronderzoek dat qua vraagstelling en methode afwijkt van heersende beleidswaarden en belangen.”<sup>81</sup>*

## Contextbewustzijn

Op drie manieren zien we dat er in dit dossier ook weinig sprake is van contextbewustzijn. In de eerste plaats gaat dit over de eigen positie van politici in het onderwijsstelsel en de stelselverantwoordelijkheid die zij als politici en beleidsmakers hebben. In de tweede plaats gaat het om pluralisme in het onderwijsveld en ten derde gaat het om contextualiteit van onderzoek, de vraagstelling en de bevindingen zelf.

Ten eerste is het opvallend dat we maar een enkele keer in de citaten over het gebruik van onderzoek ten behoeve van basisvaardigheden een reflectie lezen op de bestuurbaarheid van het onderwijsveld en de stelselwerking. De debatten gaan vooral instrumenteel over het verhogen van prestaties en het zicht houden op prestaties aan de hand van monitoring. Slechts in een enkel

---

<sup>80</sup> Schuyt, K., Duyvendak, J.W., Roes, T. & Schnabel, P. (2006). *Werken op de grens van wetenschap en beleid: de lezingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>81</sup> Leune, J.M.G. (1984). *Onderzoek van onderwijs en onderwijsbeleid*. In: J.D.C. Branger, N.L. Dodde en W. Wielemans, *Onderwijsbeleid in Nederland*, pp: 183-204. Acco.

geval wordt een sturingsvraag gekoppeld aan basisvaardigheden, zoals ten aanzien van de rol van de inspectie en de invloed die zij in het stelsel hebben op de onderwijskwaliteit. Ook wordt verwezen naar indirecte invloed van onderwijsbestuur op onderwijskwaliteit. Verder zien we dat in het IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) over sturing vooral gezocht wordt naar wat werkt, maar dat de onderliggende studie die verdiepend ingaat op sturing slechts aangehaald wordt om aan te geven dat het IBO gedegen is uitgevoerd. Er wordt nagenoeg geen gebruik gemaakt van inzichten over onderwijsorganisaties, pluriformiteit van het onderwijsveld en het gegeven dat sturen op onderwijskwaliteit op basis van wetenschappelijke kennis niet via een one-size-fits-all benadering te realiseren is.<sup>82</sup> Daarmee lijkt er in beleid en in het debat weinig oog te zijn voor het functioneren van het stelsel en de bredere complexiteit van sturen op onderwijskwaliteit binnen het Nederlandse onderwijsstelsel.

In het verlengde daarvan zien we ten tweede dat variatie in het onderwijsstelsel maar beperkt aandacht krijgt in de debatten in relatie tot onderzoeksuitkomsten. Dit is opvallend gezien het feit dat het onderwijsstelsel te boek staat als een stelsel dat gestoeld is op variatie en het streven naar variëteit. De politieke partijen die sterk redeneren vanuit de rechtsstaat en vrijheid van onderwijs benoemen dit punt een aantal keer. Zij geven aan moeite te hebben met voorstellen die sterk voortschrijvend zijn op basis van evidence-based methoden en weinig autonomie laten aan de besturen. Duidelijk is dat ook hier de focus gericht is op meetbare prestaties en op weten wat werkt en in mindere mate in lijn is met de grondwettelijke uitgangspunten van het onderwijsstelsel.

Ten derde is er ook nauwelijks reflectie op de aard en context van onderzoek. Het gaat dan om de geformuleerde vraag, de framing, de gehanteerde methoden en het bijbehorende instrumentarium, de doelen van onderzoek en de uitkomsten. Hierdoor loopt het beleid het risico voorbij te gaan aan wetenschappelijke verscheidenheid en navenant debat. Ook betekent dit dat het lijkt alsof er veelvuldig contextloos gesproken wordt over onderzoek en de betekenis in de alledaagse werkelijkheid van het onderwijs. In bijlage 1 hebben we aan de hand van onderzoek naar kansengelijkheid, de vervlechting van maatschappelijke sturing, framing en formulering van onderzoeksvragen geïllustreerd. Duidelijk wordt dan dat onderzoek naar kansengelijkheid achtereenvolgens vanuit een individueel, school- en

---

82 Hooge (2013). *De mythe van bestuurbaarheid*. Oratie, Universiteit van Tilburg; Scheerens, J. (2016). *Educational effectiveness and ineffectiveness. A critical review of the knowledge base*. Springer; Honingh, M., Basten, F., Oude Groote Beverborg, A. & M. Nolen (2022). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: De sleutel tot toekomstgericht onderwijs?*

maatschappelijk perspectief beschouwd werden en dat de reflectieve vraag naar de impact van een meritocratisch ideaal pas recent op de agenda staat. Ook bij onderzoek naar kwaliteit van onderwijs is duidelijk dat het onderzoeksperspectief gevolgen heeft voor de opzet van het onderzoek, de vraag, de uitkomsten en de beleidsperspectieven die voortvloeien uit het onderzoek. Het als illustratief gepresenteerde voorbeeld in bijlage 1 laat daarmee ook zien hoezeer vragen verbonden zijn met maatschappelijke en soms ook politieke probleemdefinities en framing.

Tegen deze achtergrond is het van belang op te merken dat onderzoek in een democratische samenleving als tegenmacht geldt en de taak heeft om ook de ongemakkelijke of juist onwelgevallige uitkomsten te delen met degene die aan het roer staan: *speaking truth to power*. Dat wil zeggen dat sociaalwetenschappelijk onderzoek de taak heeft de maatschappij, politici en beleidsmakers een spiegel voor te houden en reflexief te zijn.

### **Wetenschapsfilosofie en maakbaarheid**

Voor positivisten bestaat er een objectieve waarheid die gevonden kan worden op basis van zintuigelijke waarneming en onderzoek op basis van wetenschappelijke methoden. Deze wetenschapsstroming was uitermate sterk in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw. In die decennia waren niet alleen het geloof in maakbaarheid en planbaarheid heel hoog maar ook het idee van verwetenschappelijking van beleid. De verwetenschappelijking van onderwijsbeleid houdt direct verband met de aandacht voor onderwijsbeleid in de onderwijswetenschappen.<sup>83</sup> Hoewel op veel domeinen geloof in de maakbaarheid en noodzaak van verwetenschappelijking van beleid is afgezwakt,<sup>84</sup> laat de analyse in hoofdstuk 2 een heel ander beeld zien.

In discussies rond maatschappelijke opgaven in tal van beleidsdomeinen worden 'onafhankelijkheid' en 'objectiviteit' van kennis van groot belang gevonden. Hoewel op tal van terreinen begrippen als objectiviteit en onafhankelijkheid eindeloos bediscussieerd worden, zien we in de analyse dat dit gesprek niet tot nauwelijks plaatsvindt ten aanzien van basisvaardigheden. Waar het idee dat kennis waardenvrij is in de sociaalwetenschappelijke traditie steeds meer op losse schroeven is komen te staan,<sup>85</sup>

---

83 Leune, J.M.G. (1984). Onderzoek van onderwijs en onderwijsbeleid. In: J.D.C. Branger, N.L. Dodde en W. Wielemans, *Onderwijsbeleid in Nederland*, pp: 183-204. Acco.

84 In 't veld, R. (2021). *Kennisdemocratie; in het oog van de orkaan*. Boom Bestuurskunde.

85 In 't veld, R. (2021). *Kennisdemocratie; in het oog van de orkaan*. Boom Bestuurskunde; Brinkgreve, C., S. Bloemink & E. Koenen (2017). *Weten vraagt meer dan meten. Hoe het denken verdwijnt in het regime van het getal*. Amsterdam University Press; Overmans, T., Honingh, M. & M. Noordegraaf (2023) *Maatschappelijke bestuurskunde*. Boom Bestuurskunde.

spreekt uit de analyse van de Kamerstukken een tamelijk klassiek positivistisch beeld over onderzoek, de bruikbaarheid van onderzoek en de vrijwel direct mogelijke inzet van onderzoek in de praktijk.

In de geanalyseerde citaten zien we op het dossier van basisvaardigheden dat op de agenda vraagstukken prijken die met meetbare doelstellingen te behalen zijn. Daar wordt naar gestreefd en vervolgens worden de wetenschappelijke inzichten en voornamelijk evidentie weer ingezet om het beleid te voeden. Daarmee lijkt er maar zeer beperkt interesse voor de niet-meetbare doelen of vraagstukken die minder zichtbaar zijn. Het gaat alleen over de op het oog oplosbare problemen. Het is opmerkelijk dat we in de stukken weinig lezen over verschil in de framing van problemen, het zien van verschillende feiten, gesprek over probleempercepties of het juiste analyseniveau om verder te komen met basisvaardigheden.

In een onderwijsstelsel dat gestoeld is op pluralisme zou het niet gek zijn als er meer te lezen was over verschillende waarden, vragen en problemen. Van politici zou verwacht kunnen worden dat ook zij verschillend tegen vraagstukken aankijken. Toch zagen wij in onze analyse weinig van deze verschillende zienswijzen terug.

### **3.3. Tot slot**

Op basis van voorgaande analyse dringt zich het beeld op van een zorgelijke, instrumentele en bovenal weinig kritische omgang met onderzoeksbevindingen. Het ideaal van wetenschappelijk onderzoek dat ongemakkelijke waarheden presenteert lijkt ver weggeraakt te zijn. Er blijkt veel eerder sprake van onderzoek dat ten dienste staat aan beleid. Daarmee lijkt de meer omvattende en meervoudige functie van onderzoek, waarin ook ruimte is voor inspireren en confronteren, ondergesneeuwd te raken. De mogelijkheden die de pluriforme en multidisciplinaire onderzoekstraditie van de onderwijswetenschappen biedt, worden in het debat verre van benut.

De reflectie op het gebruik van onderzoek ter versterking van de onderwijskwaliteit laat bovendien een technocratisering van de vraag naar kwalitatief goed onderwijs zien. Het selectieve gebruik van onderzoek is problematisch, juist omdat kwalitatief goed onderwijs geen neutraal gegeven maar altijd een politieke vraag is. Deze constatering vraagt ook veel van wetenschappers. Ook zij zullen moeten erkennen dat onderwijsonderzoek, en zeker onderzoek naar beleid, niet neutraal is. Het past bij hun taak als onderzoeker om ook daarop te reflecteren – juist omdat het gekozen onderzoeksperspectief en de onderzoeksvragen reflectie behoeven.

Het is geen nieuw gegeven dat er op een selectieve en legitimerende wijze gebruik gemaakt wordt van onderzoek in de politiek. Volgens de regels van het spel is het dan ook aan ambtenaren om op basis van kennis en expertise te handelen en dat te doen op basis van inhoudelijke en bureaucratische kennis en expertise. Dat kan betekenen dat het nodig is politieke claims van repliek te dienen en tegen te spreken. Onze analyse was niet gericht op dit spel van macht en tegenmacht, maar dit spel is evenwel fundamenteel in onze liberale democratie. De depolitiserende werking die onderzoek, zoals wij in onze analyse hebben geconstateerd, in toenemende mate lijkt te hebben, kan ondermijnend zijn voor dit spel – een ontwikkeling die voor de kwaliteit van onderwijsbeleid en daarmee van onderwijs onwenselijk lijkt.

# Referenties

Branger, J.D.C., Dodde, N.L. & W. Wielemans (reds.) (1984). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Leuven/ Amersfoort: Acco.

Brinkgreve, C. Bloemink, S. & E. Koenen (2017). *Weten vraagt meer dan meten. Hoe het denken verdwijnt in het regime van maat en getal*. Amsterdam University Press.

Bronneman-Helmerts, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990–2010)*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Coleman, J. S. (1966). *Equality of educational opportunity [Summary report]*. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.

De Frankrijker, H. (1990). *De katholieke onderwijzersopleiding: Organisatie en ideologie 1889–1984*.

Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & A.J. Visscher (2001). *Het oog der Natie: Scholen op Rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Koninklijke van Gorcum.

Galan Groep (2021). *Omwille van goed onderwijs. Verkenning scenario's kennisinfrastructuur onderwijs*. Baarn: Galan Groep.

Honingh, M. & Van Thiel, S. (2014). *Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs*. Bestuurskunde, 23 (1).

Honingh, M., Basten, F., Oude Groote Beverborg, A. & Nolen, M. (2022). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: De sleutel tot toekomstgericht onderwijs?* Institute for Management Research, Radboud Universiteit.

Hooge, E. (2013). *De mythe van bestuurbaarheid*. Oratie. Tilburg University.

Hooge, E., Waslander, S. & Denessen, E. (2023). *Kansengelijkheid in het onderwijs sturen op een betwist ideaal*. In: Overmans, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (2023) *Maatschappelijke bestuurskunde. Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Boom Bestuurskunde.

Idenburg, Ph.J. (1971). *Theorie van het onderwijsbeleid*. Groningen: Waters-Noordhoff.

In 't Veld, R. (2021). *Kennisdemocratie; In het oog van de orkaan*. Boom Bestuurskunde.

Karsten, S. (1999). *Neoliberal Education Reform in The Netherlands*. *Comparative Education*, 35 (3), 303-317.

Leune, J.M.G. (1984). *Onderzoek van onderwijs en onderwijsbeleid*. In: J.D.C. Branger, N.L. Dodde en W. Wielemans, *Onderwijsbeleid in Nederland* pp: 183-204.

Merry, M.S. (2011). *De rol van filosofie in pedagogisch en onderwijskundig onderzoek*. Oratie Universiteit van Amsterdam.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling. Eerste nota in een reeks discussiebijdragen van de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2000). *Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

Rosa, H. (2023). *Onbeschikbaarheid*. Boom.

Scheerens, J. (2016). *Educational effectiveness and ineffectiveness*. A critical review of the knowledge base. Springer.

Scheepers (2021). *Mensen zijn ingewikkeld*. Amsterdam: Uitgeverij Arbeiderspers.

Schuyt, K., Duyvendak, J.W., Roes, T. & Schnabel, P. (2006). *Werken op de grens van wetenschap en beleid: de lezingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Smet, V. (2013). *Evidence-based policy en de doorwerking van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: are we there yet?* Beleidsonderzoek Online. <https://doi.org/10.5553/beleidsonderzoek.000031>

Scott, J.C. (2012). *Two cheers for anarchism*. Princeton University Press.

Stevenson, L., Honingh, M. & Brandsen, T. (2024). *Putting centrality central in the study of institutional complexity: On the relative and relational aspects of the centrality of institutional logics*. *Organization Theory*, 5(2).

Van Ommeren, F, Roovers, D. De Jong, P. & Coster, B. (reds). *Wetenschap en overheidsbeleid; een spanningsvolle relatie*. Boom Bestuurskunde.

Van Putten, R. (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde.

Van Wieringen, A.M.L. (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Wolters Kluwer.

Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice* 4 (4), 398-417.

White, J. (2024). *Over honderd jaar : de toekomst als politiek idee*. Uitgeverij Nieuwezijds.

# Bijlage 1.

## Onderzoek naar onderwijskansen

Het citaat aan het begin van dit essay met een reflectie van Leune (1984) is weliswaar niet actueel, maar zet wel aan tot denken over de wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de invulling van onderzoek.<sup>86</sup> In onderstaande tekstbox wordt die wisselwerking beknopt geïllustreerd op het terrein van onderwijskansen. Ondanks het multidisciplinaire karakter van vraagstukken zoals kansenongelijkheid, start onderzoek vaak vanuit een monodisciplinair perspectief. Ook blijkt dat onderzoek, en de financiering ervan, steeds vaker plaatsvindt naar aanleiding van actuele maatschappelijke en politieke debatten.

In de tweede helft van de twintigste eeuw neemt onderzoek naar effectiviteit in het onderwijs internationaal een enorme vlucht. Dit startte met het Coleman rapport in 1966 naar kansen (on)gelijkheid in het onderwijs.<sup>87</sup> In reactie op dit rapport kwam een stroom aan onderzoek op gang om variabelen in kaart te brengen die van invloed zijn op individuele leerprestaties van leerlingen.

Opvallend is dat in Nederland het ongelijkheidsvraagstuk in eerste instantie vooral is opgevat als een kwestie van individuele kansen en capaciteiten. Deze manier van denken heeft de formulering van onderzoeksvragen beïnvloed en liet zien hoe er gedacht werd over sociale mobiliteit en bestaande hiërarchische verschillen in de samenleving. Vanuit onderwijsstudies werden nauwelijks maatschappij- of beleidskritische onderzoeksvragen geformuleerd. Daarmee was er sprake van een idee dat achterstanden binnen het bestaande systeem verholpen dienden te worden zonder dat er reflectie plaatsvond op het bredere systeem of structurele factoren. Het ging om het idee dat er een deficiet verholpen diende te worden. Deze manier van onderzoeken, illustreert een tamelijk doelgerichte instrumentele manier van kijken, werken en onderzoeken. →

86 Leune, J.M.G. (1984). Onderzoek van onderwijs en onderwijsbeleid. In: J.D.C. Branger, N.L. Dodde en W. Wielemans. *Onderwijsbeleid in Nederland* pp: 183-204.

87 Coleman, J. S. (1966). *Equality of educational opportunity [Summary report]*. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.



Vanuit een sociologisch en filosofisch perspectief wordt enige jaren later, begin jaren tachtig, gereflecteerd op de wijze waarop vanuit onderwijsonderzoek gekeken wordt naar kansenongelijkheid. Duidelijk wordt dan dat maatschappelijke ongelijkheid maar in beperkte mate als probleem en aanjager van ongelijkheid gepercipieerd wordt. Belangrijker nog is dat niet gereflecteerd wordt op de aard van het onderzoek en op de mogelijkheid dat het onderzoek zelf een onderdeel van het ongelijkheidsprobleem is. Dit gebrek aan reflectie geldt niet alleen voor de onderzoekers, maar ook voor het beleid. Daarmee ontbreekt een kritisch perspectief en blijft ook de kwaliteit van het onderwijsbeleid zelf buiten schot.<sup>88</sup>

Vanuit sociologisch onderzoek en een breder maatschappelijk perspectief was er vervolgens druk om niet alleen op individueel niveau naar prestaties en kansen te kijken, maar om ook naar sociologische klassen te kijken en naar de rol van het onderwijs zelf in het bestendigen van ongelijkheid. Sinds grofweg de jaren negentig wordt de vraag gesteld of en in hoeverre onderwijs kan compenseren voor maatschappelijke vormen van ongelijkheid. In het laatste decennium stelt onderzoek naar kansenongelijkheid de positie en mogelijkheden van het onderwijs om reproductie te voorkomen juist centraal evenals de doorwerking van een meritocratisch perspectief.<sup>89</sup>

---

88 De Frankrijker, H. (1990). *De katholieke onderwijzersopleiding: Organisatie en ideologie 1889–1984*.

89 Hooge, E., Waslander, S. & Denessen, E. (2023). Kansengelijkheid in het onderwijs sturen op een betwist ideaal. In: Overmans, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (2023). *Maatschappelijke bestuurskunde. Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Boom Bestuurskunde.

# Bijlage 2.

## Methodologische verantwoording

Om tot een corpus van te analyseren documenten te komen hebben we stapsgewijs meerdere zoekopdrachten uitgevoerd om relevante Kamerstukken, Kamervragen en moties te vinden. De ‘quick scan’ die uitgevoerd is bij verkenning van de onderzoekopdracht resulteerde in 76 documenten. Voor de quick scan was gezocht met de term ‘basisvaardigheden’. In de zoekopdracht was de clausule opgenomen dat deze term in de titel zou moeten voorkomen in de periode tussen 1 januari 2010 en 31 maart 2025.

Deze zoekopdracht bleek bij de start van het onderzoek al snel te nauw geformuleerd. De term ‘basisvaardigheden’ is nauwelijks tot niet opgenomen in de titel van documenten in de beginjaren van de zoekperiode. Feitelijk zorgde deze zoekopdracht daarmee voor het excluderen van documenten rond 2010. Maar juist in die jaren is er veel debat geweest over basisvaardigheden in relatie tot referentieniveaus en het gebruik van onderzoek om deze niveaus vast te stellen. Vanwege deze inhoudelijke afweging was het noodzakelijk om de zoekopdracht aan te passen en te verbreden. We hebben om die reden bijvoorbeeld ook zoektermen als ‘taal en rekenen’ en ‘onderzoek’ gehanteerd.

Vervolgens hebben we gezocht op termen ‘basisvaardigheden’ en ‘taal en rekenen’ in de gehele tekst in plaats van uitsluitend in de titel. Deze verruiming leverde een corpus van 195 documenten op, maar zorgde ook voor een vertekening. Na 2020 is de term ‘basisvaardigheden’ niet meer direct gekoppeld aan taal en rekenen, maar meer in algemene zin in gebruik geraakt. Om tot een inhoudelijk robuuste representatieve corpus te komen hebben we de toevoeging ‘taal en rekenen’ niet opgenomen en uiteindelijk gezocht op de term ‘basisvaardigheden’ in de gehele tekst. Daarmee komt de corpus van stukken op 472. Voor de jaren 2010 tot en met 2025 levert dat aanzienlijk meer stukken op. Voor de meest recente jaren zien we zelfs aantallen rond de 56 à 75 documenten per jaar (zie tabel 1).

De omvang van deze corpus vraagt om een nadere selectie. Op inhoudelijke gronden en de focus op basisvaardigheden hebben we daarom gekozen voor de documenten die betrekking hebben op het funderend onderwijs.

**Tabel 1. Overzicht dossier Basisvaardigheden op basis van Kamerstukken.**

<b>VERGADERJAAR</b>	<b>KAMER-STUKKEN</b>	<b>BASIS-ONDERWIJS</b>	<b>VO</b>	<b>ORGANISATIE EN BELEID</b>
<b>2024-2025</b>	56	23	6	-
<b>2023-2024</b>	75	32	10	18
<b>2022-2023</b>	66	33	7	12
<b>2021-2022</b>	40	17	6	14
<b>2020-2021</b>	24	8	3	5
<b>2019-2020</b>	16	4	3	3
<b>2018-2019</b>	23	1	0	13
<b>2017-2018</b>	12	0	1	2
<b>2016-2017</b>	14	3	0	8
<b>2015-2016</b>	19	2	1	11
<b>2014-2015</b>	20	3	5	5
<b>2013-2014</b>	22	3	0	14
<b>2012-2013</b>	11	2	3	3
<b>2011-2012</b>	31	8	5	10
<b>2010-2011</b>	27	7	9	8
<b>2009-2010</b>	16	9	12	1

Daarmee komen we grofweg op een halvering van de totalen die per jaar genoemd worden. Vervolgens hebben we een selectie van jaren gemaakt met vaste tijdsintervallen en hebben we besloten om de laatste twee vergaderjaren mee te nemen, vanwege de sterke gerichtheid op evidentie in de meest recente vergaderjaren. Daarmee komen we op vijf vergaderjaren uit. Dat zijn de jaren: 2009-2010; 2014-2015, 2019-2020, 2023-2024 en 2024-2025. Een optelsom van de documenten uit deze jaren maakt dat we uitkomen op 71 (PO) en 36 (VO) te analyseren documenten. Voor de blauw gearceerde vergaderjaren zijn alle kamerstukken per vergaderjaar in onze database opgenomen.

In alle documenten in de corpus komt het woord basisvaardigheden voor. Om na te gaan of de documenten zich daadwerkelijk richten op basisvaardigheden zijn de documenten inhoudelijk gescand. We hebben daar een brede marge genomen omdat bespreking van basisvaardigheden in de rede ligt wanneer er gesproken wordt over referentieniveaus, leerlijnen, kaders van de Inspectie van het Onderwijs en de kwaliteit van onderwijs. Hoewel de corpus bestaat uit documenten waarin de term basisvaardigheden voorkomt, is het doel van de analyse niet zozeer om zicht te krijgen op de ontwikkelingen en gedachtenvorming ten aanzien van basisvaardigheden. De inhoudelijke focus van de analyse is gericht op de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van onderzoek. Wel is het zo dat de mate waarin er inhoudelijk gesproken wordt over basisvaardigheden informatief kan zijn in relatie tot de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van onderzoek.

De te analyseren documenten zijn per vergaderjaar doorgenomen waarbij nadrukkelijk gezocht is op gebruik van de termen: onderzoek, wetenschap, monitor, hoogleraar, professor en evidence/evidentie. Per document hebben we opgenomen in welke frequentie deze termen zijn gebruikt in de documenten. Vervolgens zijn de passages waarin deze termen voorkwamen opgenomen in ons analyseschema en inhoudelijk geanalyseerd. Op deze manier was het mogelijk te duiden en te coderen op welke wijze er gesproken wordt over onderzoek. Zo is beschreven op welke wijze naar onderzoek verwezen wordt, hoe het onderzoek in het debat gebruikt wordt en om aan te geven of er bijvoorbeeld ook methodologische overwegingen genoemd werden evenals de mogelijkheden van de uitkomsten van het onderzoek. Verwijzingen naar de oorspronkelijke onderzoeken (bronnen) zijn eveneens opgenomen in onze analyseraamwerk evenals de aard van onderzoek waarnaar verwezen wordt in de documenten. Op die manier ontstaat ook overzicht in het type onderzoek dat frequent benut wordt in documenten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een monitorstudie of een peiling, of een exploratieve studie of een internationale vergelijking.

# Bijlage 3.

## Citaten per legitimeringsvorm

### Manier van legitimeren

In de tabellen in deze bijlage nemen we per legitimeringsvorm meerdere illustratieve citaten op, ter aanvulling op de in de analyse opgenomen citaten en ter onderbouwing van de analyse.

### Tabel bij ‘onderzoek als hefboom’

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2009-2010, 2517.</b> Aanhangsel van de handelingen. <i>Kamervragen en antwoorden.</i>	“Uit internationaal vergelijkend onderzoek zien we dat de prestaties van Nederland bij lezen en rekenen terugzakken. Vanuit dat perspectief gezien is de aandacht die deze vakken krijgen in het nationale beleid zonder meer gewenst. “
<b>2009-2010, 32290, nr 3.</b> Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).	“In het MBO ontbreekt het (nog) aan systematische landelijke metingen van taal- en rekenprestaties, maar de kleinschalige onderzoeken die zijn gedaan, geven aan dat het startniveau van veel instromende leerlingen in het MBO dermate laag is dat de achterstand moeilijk in te halen is binnen de beschikbare schooltijd.”
<b>2014-2015, 31 293, nr. 245.</b> <i>Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 15 januari 2015, over Toekomstgericht funderend onderwijs.</i>	Staatssecretaris: “Twee jaar terug is er onderzoek gedaan naar burgerschapsonderwijs in internationaal vergelijkende context. Daarbij kwam Nederland niet goed uit de bus. Nederlandse leerlingen zijn veel minder op de hoogte van de fundamentele waarden en doorleven die ook veel minder dan hun leeftijdsgenoten in de landen om ons heen.”
<b>2019-2020, 31 293, nr. 522.</b> <i>Motie van de leden Van Meenen en Rog over prioriteiten bij de verbetering van het curriculum.</i>	“...constaterende dat de Staat van het Onderwijs opnieuw waarschuwt voor dalende niveaus op basisvaardigheden zoals taal, rekenen en burgerschap; constaterende dat volgens OESO-onderzoek 24% van de 15-jarigen dusdanig laaggeletterd is dat zij niet voldoende kunnen meekomen in de maatschappij...”

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2009-2010, 32007.</b> <i>Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen.</i></p>	<p>“Om de kwaliteit van onderwijs te waarborgen is het, aldus het rapport, belangrijk wettelijke verplichtingen te hebben ten aanzien van onderwijstijd en kwaliteitseisen voor docenten. Ook stelt de Commissie dat momenteel een effectief toetsingskader of meetinstrument ontbreekt om de kwaliteit van het onderwijs te monitoren. De Commissie beveelt dan ook aan om de kwaliteit van onderwijs te meten op het niveau van de leerling, het niveau van de school en ook op het niveau van het onderwijsstelsel.”</p>
<p><b>2019-2020, 31 293, nr. 517.</b> <i>Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 maart 2020, over Curriculum.nu.</i></p>	<p>“Het CDA heeft waardering voor het werk van de ontwikkelteams, maar wij willen aansluiten bij de pregnante oproep van onder meer de Onderwijsraad maar ook van vele wetenschappers en vakverenigingen om te komen tot een permanent curriculumcollege. Naast leraren- en vakverenigingen zou dat college in ieder geval bestaan uit curriculum-experts, vakexperts en wetenschappers, en dan niet over een paar jaar zoals de Minister voorstelt, maar wel zo spoedig mogelijk, als praktische bezwaren en wetten in de weg staan desnoods voorafgegaan door een tijdelijk curriculumcollege. Bij hen kan dan ook de verantwoordelijkheid gelegd worden om de opgeleverde opbrengsten nader te analyseren en te gebruiken bij voorstellen tot aanpassing van de kerndoelen, te beginnen bij de kernvakken, digitale vaardigheden en burgerschap, waar de Tweede Kamer namelijk heel duidelijk eerder expliciet om heeft gevraagd.”</p>
<p><b>2023-2024, 31293, nr. 707.</b> <i>Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs.</i></p>	<p>“In verschillende rapporten wordt de noodklok geluid over de kwaliteit van ons onderwijs en de prestaties van leerlingen. Onder andere de inspectie en de Onderwijsraad geven aan dat het in het belang van de onderwijskwaliteit is om meer focus aan te brengen en de eisen concreter te stellen. Zo’n oproep verdient serieuze opvolging.”</p>

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023-2024; 31 293, nr. 732.</b> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. <i>Vierde voortgangsbrief masterplan basisvaardigheden.</i></p>	<p>Het peilingsonderzoek rekenen-wiskunde onder vo-leerlingen in het tweede leerjaar bevestigt het beeld dat PISA en de Monitor basisvaardigheden in het najaar lieten zien. Bij te veel leerlingen is op 15-jarige leeftijd de basis nog niet op orde. Met name de prestaties in het vmbo-b/k zijn zorgelijk. Het referentieniveau 1F – het niveau dat aan het einde van po geldt voor alle leerlingen – wordt in dit onderzoek door 28% van de vmbo-b/k-leerlingen niet behaald. Leerlingen moeten richting hun eindexamens dus nog een forse sprint maken om voldoende gecijferd het vo te verlaten.</p>
<p><b>2023-2024, 31 293, nr. 755.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 11 september 2024, over Praktijkonderwijs.</i></p>	<p>(NSC): “Daarom zou ik de Staatssecretaris willen vragen om de toezegging te doen dat zij in aanloop naar het wetsvoorstel wil onderzoeken of die termijn van twee jaar inderdaad mogelijk is voor deze scholen, en dat zij dat met het veld op gaat pakken. Ik vraag haar dus om dat onderzoek met het veld te doen. Als de Staatssecretaris die toezegging kan doen, zal ik mij onthouden van het indienen van een motie en wachten we het wetsvoorstel af.”</p>
<p><b>2024-2025; 31 293, nr. 780.</b> Brief van de staatssecretaris van OCW. <i>[Zonder titel.]</i></p>	<p>“Uit onderzoek blijkt dat veel leerlingen het lezen, schrijven en rekenen niet goed beheersen. De focus van het kabinet ligt dan ook daar: op het verbeteren van deze cruciale competenties bij leerlingen en studenten.”</p>

## Tabel bij ‘onderzoek als vertrager’

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2009-2010, 32290 nr 3.</b> <i>Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).</i>	“Op basis van dit evaluatieonderzoek (dus over een aantal jaar) kan worden bepaald of scholen in voldoende mate hebben leren werken met de referentieniveaus. Bovendien wordt dan onderzocht of en zo ja op welke wijze de referentieniveaus kunnen worden gebruikt in de beoordeling van de minimum-leerresultaten van scholen. Bij een positief besluit hierover zal dan de wetgeving worden aangepast.”
<b>2023-2024, 31293, nr. 707.</b> <i>Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs.</i>	“Deze leden [SGP] constateren dat de Minister pas in het staartje van haar brief rept over het onderzoeken van focus en een uitnodiging tot gesprek, terwijl de brief wel meteen vol staat met nieuwe plannen en wetsvoorstellen. Dit lijkt deze leden niet de goede volgorde.”
<b>2024-2025, 31293, nr. 763.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 16 oktober 2024, over curriculumherziening en de voortgangsrapportage masterplan basisvaardigheden.</i>	“Begin 2025 laat ik uw Kamer weten welke stappen dit kabinet op basis van dat onderzoek voor deze kinderen neemt.”
<b>2023-2024, 31293, nr. 710.</b> Brief regering. <i>Van heldere verwachtingen naar betere resultaten.</i>	“Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren moet beter gebruik gemaakt worden van actuele wetenschappelijke kennis. Dat gebeurt nog niet op alle scholen. Daar kunnen we nog een slag slaan. Op dit moment is er geen wettelijke eis voor evidence-informed werken. Het is mijn wens om een dergelijke eis vast te leggen, omdat er onderzoeken zijn die aangeven dat evidence-informed werken kan bijdragen aan de professionalisering van leraren, aan schoolontwikkeling en onderwijsverbetering.”
<b>2023-2024, 31293, nr. 702.</b> <i>Verslag schriftelijk overleg inzake de reactie op de petitie ‘Sociale en emotionele vaardigheden in het curriculum’.</i>	“De inspectie onderzoekt op dit moment in welke gevallen een onaangekondigd onderzoek effectief kan worden ingezet. Om zo – zoals is toegezegd – op de meest effectieve wijze meer onaangekondigde bezoeken af te leggen. Dat doet zij aan de hand van pilots, een wetenschappelijke literatuurstudie, een inventarisatie van ervaringen bij andere toezichthouders in binnen- en buitenland en gesprekken met het veld.”

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023-2024, 31293, nr. 755.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 11 september 2024, over Praktijkonderwijs.</i></p>	<p>“Stichting Cito gaat nu onderzoeken of daar in de doorstroomtoets, die we sinds maart van dit jaar hebben, meer ruimte voor is. Het regelen van een enkelvoudige adviescategorie klinkt simpel, maar heeft veel impact. Wijzigingen in de doorstroomtoetsen hebben namelijk gevolgen voor alle leerlingen. Dan hebben we ook nog eens verschillende doorstroomtoetsen. Er is dus grondig onderzoek voor nodig om te kijken hoe we dit het beste kunnen doen. Daarbij moeten we verschillende scenario’s afwegen. Het advies hierover ga ik in het voorjaar van 2025 met uw Kamer delen. Ik kom er bij u op terug.”</p>
<p><b>2023-2024, 31289, nr. 586.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 13 maart 2024, over Toezicht en handhaving.</i></p>	<p>“Is het herstelonderzoek al afgerond, vroeg de heer Paternotte van D66. Het herstelonderzoek naar de kwaliteit vindt plaats in april, een jaar na uitvoering van het vorige herstelonderzoek. Daar zit namelijk een jaar tussen. Je kunt dat ook niet om het kwartaal doen, je moet de ruimte geven om verbetering tot stand te brengen. Op dit moment kan ik hierover dus geen verdere informatie geven. In april vindt dat onderzoek plaats en dan duurt het weer een aantal maanden voordat de bevindingen zijn vastgesteld. Maar we houden dit uiteraard goed in de gaten.”</p>
<p><b>2023-2024, 31293, nr. 707.</b> <i>Verslag schriftelijk overleg over onder andere voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs.</i></p>	<p>“Om te kunnen bepalen hoe dat eruit moet komen te zien heeft OCW aan een consortium bestaande uit onderzoekers van de Universiteit Twente, Stichting Cito en Oberon de opdracht gegeven om een ontwerpstudie uit te voeren naar de benodigde kwaliteitseisen en gebruikscriteria. Deze studie zal leiden tot een «ontwerpkader» of «programma van eisen» om het wetgevingstraject op te baseren. De ontwerpstudie wordt eind 2024 opgeleverd. Aan de hand daarvan worden de wettelijke verplichting en de eisen voor leerlingvolgsystemen vormgegeven.”</p>

## Tabel bij ‘onderzoek als blikverruimer’

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2009-2010, 32290, nr 3.</b> <i>Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).</i>	“Bij de evaluatie van de implementatie van de referentieniveaus zal de regering dit aspect apart onderzoeken, om dergelijke onbedoelde effecten vroegtijdig te signaleren.”
<b>2009-2010, 32 463 nr 1.</b> <i>Besluit tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs.</i>	“Ik heb in de afgelopen periode, zoals door u destijds is gevraagd, de effecten voor specifieke groepen, waaronder leerlingen met dyslexie en dyscalculie, laten onderzoeken. Tevens heb ik de meest recente gegevens over alle examenresultaten laten onderzoeken. De resultaten daarvan zijn de afgelopen twee maanden beschikbaar gekomen. Ook is het veld in dit kader nader geraadpleegd, waarover hierna meer.”
<b>2023-2024, 31 293, nr. 755.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 11 september 2024, over Praktijkonderwijs.</i>	[BBB]: “Mijn vraag is de volgende. Wij kunnen hier van alles onderzoeken en doen, maar in hoeverre wordt de praktijk hierbij betrokken? Wordt het goed onderzocht? Wordt er echt gekeken naar wat zij willen, en niet naar wat wij goed voor hen vinden? Want dat laatste doen we hier heel vaak. Het gaat om de vraag: wat willen zij? Kunnen zij meehelpen met de onderbouwing? Wordt de praktijk er echt bij betrokken en, zo ja, wie worden er dan bij betrokken?”
<b>2023-2024, 31 293, nr. 720.</b> <i>Brief van de minister voor primair en voortgezet onderwijs. Schooladvisering, doorstroomtoetsen en overgang po-vo 2024.</i>	Ook gaan we verdiepend onderzoek doen naar onder advisering: we willen meer weten over de rol van verschillende leerlingkenmerken, zoals SES, migratieachtergrond, geslacht en stedelijkheid en hoe die factoren samen invloed hebben op de schooladvisering. DUO blijft jaarlijks de ontwikkelingen rond schooladvisering monitoren voor verschillende groepen leerlingen en regio’s. Vanaf schooljaar 2022–2023 kijkt DUO daarbij ook naar migratieachtergrond. Met de resultaten van het verdiepend onderzoek en de DUO-monitoring is het mogelijk om scholen nog beter te ondersteunen bij de schooladvisering.

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023-2024, 31289, nr. 585.</b> <i>Verslag van een schriftelijk overleg over staatsexamen voortgezet onderwijs en normering centrale examens 2024.</i></p>	<p>“Daarnaast wordt u geïnformeerd over de toekomst van het staatsexamen en de bredere maatschappelijke functie van het staatsexamen als examenvoorziening. Om hierover uitspraken te doen is kennis nodig over de doelgroepen die gebruikmaken van de verschillende examenvoorzieningen. De resultaten uit het genoemde Oberon-onderzoek worden hierbij betrokken. Dit onderzoek kijkt breder dan alleen naar het staatsexamen en biedt daarmee belangrijke informatie om een kwalitatief hoogwaardig examenproces uit te kunnen voeren. Als er aanpassingen op het staatsexamen worden overwogen, zoals bijvoorbeeld het uitbreiden van de herkansingsregeling, dan heeft dit (mogelijk) ook impact op de andere twee examenvoorzieningen. Het is daarom goed om ook naar het vavo en regulier onderwijs te kijken en te bepalen of daar ook aanpassingen nodig zijn. Dit vraagt nu eenmaal onderzoek zodat over kan worden gegaan tot gedegen en onderbouwd handelen.”</p>
<p><b>2023-2024; 31 497, nr. 492.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 29 mei 2024, over Passend onderwijs.</i></p>	<p>“Daarnaast hebben leraren soms ook geen idee hoe ze passend onderwijs precies moeten verzorgen. Vorige week zei een wetenschapper in het rondetafelgesprek ook dat veel lerarenopleidingen geen enkele aandacht besteden aan hoogbegaafden. Uit onder meer het rapport Druk op de keten blijkt dat het aantal kinderen dat wordt doorverwezen naar het gespecialiseerd onderwijs in met name cluster 3 en 4 fors stijgt. Graag krijg ik dan ook een reactie van de Minister op de vraag of zij het met ons eens is dat de maatregelen in de verbeteraanpak passend onderwijs nog niet tot het gewenste effect hebben geleid en dat we, tot het zover is, sowieso geen afscheid kunnen nemen van het gespecialiseerd onderwijs.”</p>
<p><b>2023-2024, 30 079, nr. 123.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 27 juni 2024, over vmbo.</i></p>	<p>“We willen ook echt onderzoeken wat we nog meer kunnen verbeteren in de vier jaar om het resultaat te bereiken en of het ook zo kan zijn dat er voor een enkele leerling een uitzondering is en wat daarin de mogelijkheden zijn. Is mevrouw Rooderkerk het met mij eens dat het onderzoek niet per definitie hoeft te leiden tot een vijfjarig mbo? Hopelijk kunnen we hier in het vervolg het gesprek nog over gaan voeren. Ik vind dat namelijk fijn.”</p>

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2024-2025. 31293, nr. 790.</b>  <i>Verlag van een commissiedebat,            gehouden op 12 februari 2025,            over sturing in het funderend            onderwijs.</i></p>	<p>[D66] “Ik zie in ieder geval dat er niet één, door alle partijen gedragen oplossingsrichting voor verbetering van het onderwijs is. Dat sluit ook aan bij de conclusies in het eerder verschenen ibo Sturing. Er is geen wetenschappelijke evidentie dat een meer centraal of juist een meer decentraal stelsel in alle omstandigheden het beste uitpakt. Wel kunnen we de sturing in het onderwijs verbeteren”.</p>

## Tabel bij ‘onderzoek als beslechter’

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2009-2010, 32290, nr. 3.</b> <i>Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).</i>	“Met een jaarlijkse monitor van het niveau van taal- en rekenvaardigheden van leerlingen wordt nagegaan of deze aanpak de gewenste resultaten boekt.”
<b>2009-2010, 32290, nr. 3.</b> Memorie van Toelichting. <i>Vaststelling van regels over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen (Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen).</i>	“Een referentiekader taal en rekenen kan, bij vertaling naar deze monitoringsinstrumenten, bijdragen aan meer eenduidige onderzoeksresultaten en daarmee ook voor betere aanknopingspunten voor effectieve beleidsinzet op deze basisvaardigheden.”
<b>2009-2010, 32007, nr. 8.</b> <i>Voorstel van wet van het lid Jan Jacob van Dijk houdende wijziging van de Wet op het onderwijs- toezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen.</i>	Op basis van het onderzoek naar het waarderingskader kan worden geconcludeerd dat een groot aantal onderdelen van het waarderingskader voldoende «evidence-based» is en bijdraagt aan het verbeteren van de leerprestaties van leerlingen. De elementen die voldoende «evidencebased» zijn en bijdragen aan de leerprestaties van kinderen zijn: (...)”
<b>2009-2010, 32 463, nr. 1.</b> Brief van de Staatssecretaris. <i>Besluit tot wijziging van het besluit staatsexamens.</i>	“Tot slot zal ik, zoals toegezegd, een monitor instellen die nagaat wat de daadwerkelijke effecten zijn van de aanscherping. De monitor zal nagaan welke verschuivingen er in slaagpercentages optreden, maar ook of er sprake is van wijzigingen in doorstroom en op- of afstroom.”

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023-2024, 31 289, nr. 586.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 13 maart 2024, over Toezicht en handhaving.</i></p>	<p>“Daarom is het ook belangrijk dat we meer grip krijgen op die basisvaardigheden, waaronder taal en rekenen. Dat doen we in beleid, door met het Masterplan basisvaardigheden veel extra geld en ondersteuning vrij te maken voor de scholen. Die ondersteuning is zo veel als mogelijk evidence-informed, dus bewezen effectief, zowel door de praktijk als door de wetenschap. Enerzijds doen we het dus door beleid. Anderzijds doen we het door in het toezicht een aparte standaard basisvaardigheden te hebben en daar de focus op te leggen vanuit de inspectie. Daar is de inspectie al volop mee bezig. Waar nodig krijgen scholen herstelopdrachten om mee aan de slag te gaan en het niveau van de basisvaardigheden omhoog te krijgen.”</p>
<p><b>2023-2024, 30 079, nr. 123.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 27 juni 2024, over vmbo.</i></p>	<p>“Dan ga ik door met een vraag van de heer Van der Hoeff van de PVV over de pilotscholen die zonder definitieve besluitvorming zijn begonnen. Hij vraagt of ik daarop kan reflecteren. We bespreken nu zaken, bijvoorbeeld rond die praktijkgerichte programma’s, aan de hand van de huidige stand van zaken, maar er is natuurlijk een heel traject aan voorafgegaan. Ik vind het wel belangrijk om dat te benoemen. Het hele traject loopt eigenlijk al sinds 2016. De Kamer is ook steeds op gezette tijden meegenomen in alle stappen die we daarin hebben gezet. Het is dus niet iets wat heel recentelijk uit de hoge hoed is gekomen. Uitgebreid onderzoek en uitgebreide dialogen, ook met de Kamer, zijn eraan voorafgegaan.”</p>
<p><b>2023-2024; 31 293, nr. 732.</b> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. <i>Vierde voortgangsbrief masterplan basisvaardigheden.</i></p>	<p>“Leraren hebben veel baat bij goede en effectieve leermiddelen. OCW financiert daarom een onderzoeksprogramma dat gericht is op het bevorderen van evidence-informed leermiddelen. Dit programma maakt inzichtelijk wat reeds bewezen effectief is en waar nog behoefte is aan verder onderzoek. Het eindresultaat is een kwaliteitskader waarmee scholen leermiddelen kunnen beoordelen op effectiviteit.”</p>

## Aard van de citaten

Hier nemen we drie tabellen op in plaats van vier. In een tabel met louter citaten is het namelijk niet mogelijk om te laten zien dat er sprake is van *cherry picking*.

### Tabel bij ‘citaten als vorm van name dropping’

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2014-2015, 31 293, nr. 226.</b> Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <i>Toekomstgericht funderend onderwijs.</i>	“Veel onderzoek laat zien dat de basis voor de cognitieve ontwikkeling, maar ook van houdingen en vaardigheden gelegd wordt in de schoolse periode. De periode van de adolescentie is een belangrijke periode voor het ontwikkelen van sociale vaardigheden. Op een stevige basis in het funderend onderwijs kan het vervolgonderwijs voortbouwen.”(OESO, (2014), Skills for social progress. OECD, Paris).
<b>2014-2015, 31 293, nr. 245.</b> <i>Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 15 januari 2015, over Toekomstgericht funderend onderwijs.</i>	Staatssecretaris: “Onderzoeken laten zien dat gesprekken tussen leraren onderling helpen om het onderwijs beter te maken. Het gaat dan niet om de gesprekken over het voetbal van gisteren of de vakantie die eraan komt, maar om gesprekken over het vak en over de vraag wat kwalitatief goed onderwijs is.”
<b>2014-2015, 31 293, nr. 245.</b> <i>Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 15 januari 2015, over Toekomstgericht funderend onderwijs.</i>	GroenLinks: “Het CPB verwijst naar een project in de Verenigde Staten uit de jaren zestig waarbij onderzoekers bekeken of het intensief lesgeven aan kinderen met een enorme achterstand een positief effect heeft. Het bleek dat de maatschappelijke kosten-batenanalyse een positief resultaat opleverde. Dat is interessant. Dat betekent overigens wel meer bemoeienis van de overheid.”

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023-2024, 31 293, nr. 755.</b>  <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 11 september 2024, over Praktijkonderwijs.</i></p>	<p>“Daarom is het ook zo belangrijk dat we die brede brugklassen hebben. Het blijkt ook echt uit alle onderzoeken dat het heel erg van belang is voor kinderen dat ze zowel richting in dit geval vmbo alsook terug richting praktijkonderwijs minder drempels ervaren. Als je naar een hele andere school moet omdat je misschien toch een andere vorm van onderwijs zoekt, kan dat veel meer een faalervaring veroorzaken bij kinderen. Dan heeft het veel grotere impact dan wanneer je gewoon op een school zit waarop beide worden aangeboden, waardoor je de kans hebt om een stap de andere kant op te maken richting het onderwijs dat echt bij je past. Daar pleit ik voor.”</p>
<p><b>2023-2024, 30 079, nr. 123.</b>  <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 27 juni 2024, over vmbo.</i></p>	<p>“Wat mij heel erg heeft gesterkt toen we bezig waren met dit thema is het volgende. Uit heel veel onderzoeken blijkt dat kansrijk adviseren en het hebben van hoge verwachtingen van leerlingen in positieve zin iets met hen doet. Dat geeft hun zelfvertrouwen. Het helpt hen om uiteindelijk het beste uit zichzelf te halen. Dat is de insteek geweest om dit te doen, om de kansen voor leerlingen te vergroten en ervoor te zorgen dat ze op de juiste plek belanden.”</p>

## Tabel bij ‘citaten als de macht van het getal’<sup>90</sup>

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2023–2024, 31 293, nr. 709.</b> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. <i>Voortgang Masterplan basisvaardigheden.</i>	Bij de start van het Masterplan in het voorjaar 2022 was duidelijk dat er niet op alle vlakken van de basisvaardigheden een goed beeld is van de prestaties. Zo waren er weinig actuele cijfers over bijvoorbeeld burgerschap en digitale geletterdheid. Maar ook bij taal en rekenen-wiskunde zijn er hiaten. De afgelopen tijd is dat beeld meer compleet gemaakt door aanvullend onderzoek te initiëren. Het eerste resultaat van die inspanningen is de monitor basisvaardigheden. Daarin ligt de nadruk op inzicht in de prestaties op taal en rekenen en is er nu ook een beter beeld van de prestaties op burgerschap.”
<b>2023–2024, 31 293, nr. 709.</b> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. <i>Voortgang Masterplan basisvaardigheden.</i>	“Op verzoek van het Ministerie van OCW voert het Centraal Planbureau daarnaast ook een kwantitatief effectonderzoek uit. Het is de bedoeling om voor dat onderzoek de toetscores van leerlingen op scholen die in 2022 subsidie hebben gekregen te vergelijken met scholen die geen subsidie hebben ontvangen. CPB zal daarvoor eerst een haalbaarheidsonderzoek uitvoeren. Naar verwachting zal CPB in het najaar van 2025 voor eerst over de uitkomsten rapporteren.”
<b>2023–2024, 31 293, nr. 720.</b> Brief van de minister voor primair en voortgezet onderwijs. <i>Schooladvisering, doorstroom- toetsen en overgang po-vo 2024.</i>	“En deze week stuur ik scholen opnieuw een brief, waarin ik nogmaals wijs op het belang van de maatregel voor de leerling. Meerjarig monitoringsonderzoek door DUO laat namelijk zien dat de nieuwe maatregel hard nodig is voor kansengelijkheid bij het schooladvies. Belangrijke bevindingen uit het monitoringsonderzoek: - Meer dan 1 op de 3 leerlingen laat op de doorstroomtoets zien meer in z’n mars te hebben, dan bij het voorlopig schooladvies werd verwacht. - Van de leerlingen die op de toets hoger scoren, wordt slechts bij minder dan 1 op de 3 het schooladvies (gedeeltelijk of geheel) bijgesteld. Hoewel het aandeel bijstellingen licht groeit, krijgt ruim 70% van de leerlingen met een hoger toetsadvies geen bijgesteld schooladvies.”

<sup>90</sup> In de door ons bestudeerde Kamerstukken wordt vaak verwezen naar monitorstudies of peilingonderzoeken. Om al te veel herhaling te voorkomen, zijn niet al deze verwijzingen als citaat opgenomen in deze tabel.

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023–2024, 30 079, nr. 122.</b> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. <i>De waardering van praktijkgericht onderwijs en de toekomst van het vmbo.</i></p>	<p>“Om de rol van praktijkgerichte prestaties te versterken wordt het onderzoek naar het meetbaar, zichtbaar en waardeerbaar maken van praktijkgerichte leervorderingen en prestaties in het funderende onderwijs doorgezet, zodat we kunnen bepalen wat de rol moet zijn van deze prestaties bij het bepalen van vervolgstappen in de leerloopbaan van een leerling.”</p>
<p><b>2024–2025, 31293, nr. 775.</b> Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <i>Vijfde voortgangsbrief masterplan basisvaardigheden.</i></p>	<p>“Een zeer groot deel van deze scholen is positief over het effect van hun extra inzet op de basisvaardigheden op de leerprestaties van hun leerlingen. Er vindt op deze scholen echt een trendbreuk in de aanpak plaats. Dat biedt hoop dat ook een trendbreuk in de onderwijsprestaties in het verschiet ligt. Een kwantitatief onderzoek hiernaar zal volgend jaar worden afgerond.”</p>
<p><b>2024–2025, 31293, nr. 775.</b> Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <i>Vijfde voortgangsbrief masterplan basisvaardigheden.</i></p>	<p>“Via onder meer het Nationaal Groeifonds (NGF) programma Ontwikkelkracht wordt er aan zowel de onderzoeks- en verbetercultuur als de ontwikkeling van nieuwe kennis gewerkt. Hieraan doen al rond de 300 scholen actief mee en dat worden er ieder jaar meer.”</p>
<p><b>2024–2025, 31293, nr. 775.</b> Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <i>Vijfde voortgangsbrief masterplan basisvaardigheden.</i></p>	<p>“Het Masterplan basisvaardigheden ligt hiermee op koers om het eerste tussendoel te behalen. Kanttekening hierbij is dat het hier gaat om een kwalitatief beeld van de ervaren effecten en niet om een harde kwantitatieve vergelijking. Het CPB onderzoekt het kwantitatieve effect van de subsidie door de prestaties van scholen met en zonder subsidie met elkaar te vergelijken. Dat rapport wordt naar verwachting in het najaar van 2025 opgeleverd. Pas zodra de uitkomsten van dat onderzoek bekend zijn, zal ik een uitspraak kunnen doen over het wel of niet behalen van de beleidsdoelen. “</p>
<p><b>2024–2025, 31 293, nr. 780.</b> Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <i>[Zonder titel.]</i></p>	<p>“Daarnaast is de inspectie begonnen met steekproefsgewijze kwaliteitsonderzoeken. Dit nieuwe instrument draagt bij aan een representatief beeld van de onderwijskwaliteit op schoolniveau en op landelijk niveau en zorgt er tevens voor dat de inspectie feedback krijgt op haar jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse van alle scholen”</p>

## Tabel bij ‘citaten kritisch inhoudelijk/methodologisch’

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<b>2023-2024, 31293, nr. 721.</b> <i>Lijst van vragen en antwoorden over de Conceptkerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid.</i>	“Op welke manier wordt voorkomen dat scholen zich alleen of vooral door de kerndoelen of het onderzoekskader laten leiden? In de wet is opgenomen welke eisen aan het curriculum worden gesteld. Deze eisen laten uiteraard ruimte voor een eigen invulling die passend is bij de wensen en behoeften van een school. In de onderzoekskaders worden de wettelijke vereisten vertaald naar de manier waarop de inspectie toezicht houdt. Ook dit zijn minimale eisen waarbinnen een school veel vrijheid heeft om dit nader in te richten. Daarmee wordt voorkomen dat scholen zich vooral door de kerndoelen of onderzoekskaders laten leiden, maar juist ook eigen regie pakken om het onderwijsaanbod op het terrein van burgerschap en digitale geletterdheid in te richten op de wijze die passend is bij de school.”
<b>2023-2024, 31293, nr. 721.</b> <i>Lijst van vragen en antwoorden over de Conceptkerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid.</i>	“In hoeverre sluiten deze kerndoelen aan op datgene wat wordt gemeten in het ICCS-onderzoek uit 2022? Zijn de SLO-probleemanalyses apart met de Kamer gedeeld en besproken? De competenties en houdingen die binnen ICCS worden onderzocht, zijn gewogen en meegenomen in de ontwikkeling van de kerndoelen. De kerndoelen sluiten daardoor goed aan op het ICCS-onderzoek. De kerndoelen zijn niet opgesteld om uitsluitend de problemen zoals gesignaleerd in dat onderzoek op te lossen. De startnotities zijn niet apart met de Kamer gedeeld, maar wel openbaar te vinden via de website van SLO13.”

VERGADERJAAR, DOCUMENTNUMMER EN TITEL VAN HET KAMERSTUK	CITAAT
<p><b>2023-2024, 31 289, nr. 586.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 13 maart 2024, over Toezicht en handhaving.</i></p>	<p>“De SGP vraagt hier specifiek aandacht voor de beoogde verplichting over evidence-informed werken, want natuurlijk is het goed om deze praktijk te stimuleren. Daarom heb ik ook de motie van onze voorzitter maar ook collega Paternotte medeondertekend. Het toezicht houden hierop is echter een ander verhaal. Het is in het onderwijs nou eenmaal niet zo makkelijk te bepalen wat evidence-informed de beste methode is. Mijn vraag is: kan de Minister toezeggen dat ze scholen niet met een algemene zorgplicht wil opzadelen? De SGP vindt het opvallend hoe moeilijk de Minister soms in beweging te krijgen is als het gaat om de eigen verantwoordelijkheid van de sector. De Minister gaat bijvoorbeeld zelfs het gesprek niet aan om onderwijsorganisaties te stimuleren het keurmerk excellent onderwijs te organiseren. Mijn vraag is: waarom is dat te veel gevraagd?”</p>
<p><b>2024-2025, 31 293, nr. 763.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 16 oktober 2024, over curriculumherziening en de voortgangsrapportage masterplan basisvaardigheden.</i></p>	<p>PVV: “Met name de betere monitoring, kennisdeling en de nadruk op een bewezen effectieve aanpak, het bekende evidence-informed onderwijs, vinden wij heel positief. We hebben ook het vertrouwen dat met de nieuwe kerndoelen Nederlands, rekenen en wiskunde de onderwijskwaliteit zal toenemen. Want dat was toch het grote probleem dat in al die onderzoeken tevoorschijn kwam, dat die niet in orde was. Wel is de vraag of dit alles in de praktijk ook breed en blijvend zal uitpakken en dat het niet een hype is waar we nu mee bezig zijn. We maken ons ook zorgen over de aspecten rond de samenhang, vooral met het nieuwe curriculum.”</p>
<p><b>2024-2025. 31293, nr. 790.</b> <i>Verslag van een commissiedebat, gehouden op 12 februari 2025, over sturing in het funderend onderwijs.</i></p>	<p>CDA: “Ik citeer kort Marlies Honingh, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Radboud, die stelt: «We moeten oppassen met algemene uitspraken over wat wel en niet werkt in het onderwijs. De effecten die er zijn, zijn altijd indirect. Het gaat er juist om dat je het organisatiegedrag van een onderwijsorganisatie goed kent als bestuurder en als schoolleider. Wanneer je op grotere afstand staat, bijvoorbeeld als beleidsmaker, is het heel uitdagend om effectief beleid te maken. Als we dan met elkaar zeggen dat evidencebased beleid heel belangrijk is, dan zouden we ons achter onze oren moeten krabben.» Voorzitter. Voor het CDA is dit de spijker op de kop.”</p>

# Bijlage 4.

## Actoren in het bredere beleidsveld

Naast beleidsmakers als het ministerie van OCW en de Eerste- en Tweede Kamer, zijn er meerdere actoren die invloed hebben op de wijze waarop er gebruik gemaakt wordt van onderzoek in beleid en in de praktijk. Daarom schenken we hier ook aandacht aan NRO, de koepelorganisaties PO-raad en VO-raad en Verus.

De analyse van de documenten van de koepelorganisaties leverde geen volledige dossiers op. We hebben met elk van de koepelorganisaties telefonisch en per mail contact gelegd om onze vraag naar documenten nader toe te lichten. Op basis van persoonlijke expertise hebben zij vervolgens binnen de eigen organisatie documenten voor ons verzameld en die met ons gedeeld. Soms gaat het om een bericht op de website, een beleidsreactie of een meer uitgebreid beleidsdocument. Daarmee ontstonden onvergelykbare en deels incomplete dossiers. Om die reden hebben we de conclusies op basis van deze stukken in een bijlage geplaatst, in plaats van in de hoofdtekst.

### NRO

Met name het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) speelt een grote rol bij de beweging naar evidence-informed werken. In hun 'missie en strategie' heeft de NRO opgenomen dat zij staan voor een 'evidence-informed benadering van onderwijs', waarbij zij 'wetenschappelijke onderbouwingen van keuzes in het onderwijs' belangrijk vinden.<sup>91</sup> In het rapport 'Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid' benoemen ze dat het vertalen van evidence naar de onderwijspraktijk een taak is waarvoor zij expliciet aan de lat staan.<sup>92</sup> Deze missie omvat daarmee een directe lijn met de praktijk en daarnaast een indirecte lijn die loopt via beleid.

NRO is als organisatie ondergebracht bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en is door het ministerie van OCW in het leven geroepen om onderzoeksfinanciering te coördineren via 'calls' en om te zorgen voor de vertaling van onderzoeksresultaten naar onderwijspraktijk zodat de kennis die voor handen is benut wordt.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> NRO, *missie en strategie*, geraadpleegd via <https://www.nro.nl/missie-en-strategie>.

<sup>92</sup> Waterreus & Sipma (2023). *Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

<sup>93</sup> NWO, *Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO)*, geraadpleegd via <https://www.nwo.nl/nationaal-regieorgaan-onderwijsonderzoek-nro>.

In de ontwikkeling naar meer evidence-based werken is het de vraag of en op welke manier NRO een eigenstandige positie inneemt ten aanzien van het debat en denken over het gebruik van evidence-based werken. NRO beschrijft knelpunten als het gaat om evidence-informed beleid en onderwijspraktijken. In het rapport 'Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid' benoemt het NRO onder andere dat de wetenschappelijke infrastructuur ontoegankelijk ingericht is voor zowel beleidsinzichten als praktische inzichten, dat onderzoeksvragen voor de praktijk vaak voortkomen uit beleidsvragen en evaluatieonderzoeken (in plaats van dat er onderzoek vooraf plaatsvindt), dat onderzoek vaak wordt gebruikt voor het creëren van politieke urgentie (het hierboven beschreven hefboomeffect), en dat er vaak gebrek aan tijd, ervaring en kennis is voor beleidsmakers of leerkrachten om zich dieper in onderzoek te verdiepen.<sup>94</sup>

Hoewel NRO zich hiermee enigszins af lijkt te zetten tegen de manier waarop onderzoek gebruikt wordt in beleid, zien we ook dat de dominante trends die we aan het begin van hoofdstuk 3 uiteenzetten – de brede inzet van monitorstudies, het gebruik van onderzoek als zekerheid en sturen op wat werkt – in sterke mate terugkomen in de benadering van het NRO. Zo vat het regieorgaan de onvoldoende verbinding tussen wetenschap en beleid als volgt samen: "... in de praktijk komt het toch vaak voor dat het óf ontbreekt aan gedingen (wetenschappelijke) kennis over de effecten van een voorgestelde beleidsinterventie, óf dat die kennis er wel is maar dat er geen gebruik van wordt gemaakt."<sup>95</sup>

In deze zin blijft reflectie op wetenschap als voortdurende discussie – de pluraliteit aan opvattingen in plaats van eenduidig bewijs – uit. Kortom, het NRO ziet belemmeringen voor het vinden van 'bewijs' voor onderwijs- en beleidsinterventies in onderzoek, en maakt deze belemmeringen kenbaar. Tegelijkertijd is de organisatie zelf een belangrijke partij in de uitvoering en het in de praktijk brengen van 'bewijs' uit onderzoek, wat het moeilijk maakt om tegen de evidence informed-lijn in te gaan of deze beweging in twijfel te trekken.

### **Sectorraden**

Waar de NRO een belangrijke rol inneemt vanuit hun positie in het veld van de wetenschap, spelen de sectorraden vanuit het onderwijsveld een andere rol in de beweging naar wat OCW 'kennis gedreven' onderwijsinterventies noemt. De PO-Raad en VO-Raad zijn beide belangenorganisaties met als leden

---

94 Waterreus & Sipma (2023). *Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

95 Waterreus & Sipma (2023). *Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, p. 11.

een groot aantal besturen van scholen binnen het primair- of voortgezet onderwijs. Beide raden worden gefinancierd door hun leden en zij ontvangen daarnaast subsidie vanuit OCW.

In de praktijk zorgen zij dat standpunten over kwesties binnen het onderwijs, waar binnen hun achterban consensus over bestaat, makkelijker gehoord krijgen in de Tweede Kamer en in de formulering van wetgeving (belangenbehartiging). Daarnaast helpen ze scholen bij het naleven van beleidsmaatregelen bij het professionaliseren om te komen tot gewenste innovaties binnen de onderwijspraktijk (sectorinnovatie en samenwerking met overheid en maatschappelijke partners).<sup>96</sup> Hun rol bestaat daarmee voornamelijk uit het beïnvloeden van en in praktijk brengen van beleid – een tussenpositie tussen beleid en praktijk.

Vanuit de besturen, die druk zijn met alledaagse zaken en nijpende kwesties van de scholen die onder hen vallen, staat het implementeren van ‘kennis’ vanuit onderzoek wellicht niet bovenaan de prioriteitenlijst. Doordat de VO-Raad en PO-Raad tussen beide ‘kanten’ opereren zal dit in de eerste instantie niet een kwestie zijn waarover zij zich zeer kritisch enerzijds, of juist uiterst positief anderzijds, uitspreken.

Verus, als vertegenwoordiger van onderwijsbesturen in het bijzonder onderwijs, neemt een ietwat eigenstandiger positie in op dit vlak. In hun uitingen wordt duidelijk dat zij onderwijs als een inherent politiek (en dus niet waardenvrij) vraagstuk zien, waarmee hun visie op het eerste oog meer lijkt te schuren met de depolitisering van onderwijsbeleid die wij in onze analyse geconstateerd hebben.

---

96 VO-Raad, wat doet de VO-Raad?, geraadpleegd via <https://www.vo-raad.nl/over-de-vo-raad/verenigingsorganisatie/wat-doet-de-vo-raad>; PO-Raad, *Over de PO-Raad*, geraadpleegd via <https://www.poraad.nl/over-de-po-raad>.

# Eerder publiceerde de NSOB

2025

## **Volgens het boekje**

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging

*Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse*

## **Ontwerper ontmoet publieke zaak**

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals

*Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden*

## **(N)iets te kiezen**

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen*

## **Doe dit (niet)**

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

*Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

## **Neutraliteit tussen zijn en worden**

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

*Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz*

## **(Kilo)meters maken**

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

*Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz*

## **Hoe aanstekelijk kan je het maken**

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

*Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz*

## **Waarden w(o)orden werkelijkheden**

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

*Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz*

### **De kracht van hier**

Over de centrale rol van decentraal bestuur

*Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen*

### **Ruimte in regie**

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

*Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz*

### **Ruimte bieden / richting geven**

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,*

*Martijn van der Steen*

### **'De mensen in het land'**

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

*Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel*

## **2024**

### **Leren tussen consensus en conflict**

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

*Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski*

### **Breder denken, anders doen**

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine*

*Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

### **Waarderen van Variatie**

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

### **WIA Verbeteraanpak - Expert Review**

*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

### **Bouwen op leerlingaantallen**

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

*Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz*

### **Sterke signalen, wisselende verhalen**

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van  
'de alleenverdienersproblematiek'

*Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver,  
Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie**

*Martijn van der Steen*

### **Onderweg ontwerpen**

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

*Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij,  
Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel*

### **Audit, maar dan anders**

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden  
en verdiepen

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill*

### **Kostbare geneesmiddelen**

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

*Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Gedeelde sturing**

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en  
arbeidsmarkt

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel,  
Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat*

### **Werk maken van erkenning**

Over contact als toegangspas

*Guido Rijnja*

### **Leren van onderzoek naar ongevallen**

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent  
voor leren

*Hans de Bruijn*

### **Signalen managen**

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

*Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks,  
Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen*

### **Over intenties en interferenties**

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

*Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill*

### **Bedreiging en bescherming**

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen*

### **Kwesties op de kaart**

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

*Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz*

### **Vormgeven aan schadebeleid**

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

*Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

### **Samenwerken in een brede coalitie**

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

*Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel*

## **2023**

### **What got us here, won't get us there**

Ver snellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

*Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill*

### **Vormgeven aan interactie**

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

*Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist*

**Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)**



**COLOFON**

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-835492-9-3

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.