

Referentiekader taal en taalontwikkeling

De wijze waarop New Public Management principes in het referentiekader taal gerelateerd zijn aan de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs

Masterscriptie

Student/ studentnummer: Naomi de Boer, S614192

Scriptiebegeleider: dr. Agnieszka Kanas

Tweede lezer: prof. dr. Menno Fenger

Opleiding: Master Bestuurskunde, specialisatie Beleid & Politiek

Universiteit: Erasmus Universiteit

Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioral Sciences

Datum: 29 juli 2022



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Woord vooraf	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	5
<i>Taalomgeving</i>	6
1.1 Doelstelling	8
1.2 Maatschappelijk relevantie	9
1.3 Wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Methodologie	10
1.5 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Theorie	12
2.1 New Public Management	12
2.2 NPM in het onderwijs	13
2.2.1 <i>Toetsen</i>	17
2.3 Conceptueel model	18
Hoofdstuk 3: Methode	21
3.1 Onderzoeksontwerp en verantwoording	21
3.2 Deelvraag één	22
3.2.1 <i>Selectie respondenten en dataverzameling</i>	23
3.2.2 <i>Data-analyse en validiteit</i>	26
3.3 Deelvraag twee	27
3.4 Ethische overwegingen	27
Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse	29
4.1 Deelvraag één	30
4.3 Deelvraag twee	34
4.5 Empirisch model	38
Hoofdstuk 5: Conclusies en discussie	40
5.1 Antwoord op de onderzoeksvraag	40
5.2 Praktische aanbevelingen	42
5.3 Beperkingen en vervolgonderzoek	43
Literatuur	44
Bijlage 1: topiclijst interviews	49

Samenvatting

In 2010 is het referentiekader taal bij wet vastgelegd. Sindsdien moeten scholen voldoen aan de bijbehorende eisen die zijn gesteld, met als doel het verbeteren van de taalvaardigheid van leerlingen. Door het combineren van verschillende kwalitatieve opbrengstmethoden is onderzocht hoe het referentiekader taal gerelateerd is aan taalontwikkeling. In het bijzonder taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving, aangezien juist deze kinderen gebaat zijn bij goed taalonderwijs. Uit literatuuronderzoek, interviews met professionals in het onderwijs, en een documentanalyse van schooldocumenten, blijkt dat verschillende *New Public Management principes* te herkennen zijn in het referentiekader taal, namelijk: gestandaardiseerde werkprocessen, focus op meting, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en scholen. In de praktijk betekent dit op veel scholen dat toetsing een belangrijke plek in het onderwijs inneemt. Wetenschappelijke literatuur suggereert dat deze principes negatief zouden kunnen zijn voor de taalontwikkeling van leerlingen. Dit sluit aan bij de ervaringen van professionals in het onderwijs, zij zien door het referentiekader taal namelijk geen verbetering in de taalvaardigheid van leerlingen.

Kernwoorden

New Public Management; taal onderwijs; referentiekader taal; taalontwikkeling; taalarme omgeving

Woord vooraf

Voor u ligt mijn masterscriptie over de wijze waarop *New Public Management* principes in het referentiekader taal gerelateerd zijn aan de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs. Een onderwerp dat mij zeer aan het hart gaat. Allereerst omdat onderwijs in het algemeen mijn interesse heeft, doordat ik zelf werkzaam ben geweest als docent in het voortgezet onderwijs. De combinatie van deze achtergrond en mijn huidige master Bestuurskunde heeft geresulteerd in dit scriptieonderwerp. Ten tweede omdat kansenongelijkheid een belangrijke rol in dit onderwerp speelt. Een thema dat voor mij heel belangrijk is en daarom ook een grote rol in zowel mijn persoonlijke leven als mijn studie speelt.

Deze scriptie had ik niet kunnen schrijven zonder de hulp van anderen. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Agnieszka Kanas bedanken voor haar waardevolle begeleiding, feedback en betrokkenheid. Ook wil ik mijn stagebegeleider Kim Brandes bedanken voor alle nuttige en relevante commentaar en tips, maar ook de goede gesprekken over mijn scriptieonderwerp in het bijzonder en kansenongelijkheid in het algemeen. Tot slot wil ik alle zestien onderwijs professionals bedanken die de tijd hebben genomen om mijn vragen te beantwoorden. Hun rol in dit onderzoek is cruciaal geweest en zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Hoofdstuk 1: Inleiding

Taal is van fundamenteel belang om actief aan de samenleving deel te kunnen nemen (De Nederlandse Taalunie, 2017). Laaggeletterden hebben een lager welzijn, een slechtere positie op de arbeidsmarkt en een slechtere gezondheid dan mensen die niet laaggeletterd zijn. Dit maakt dat zij een minder goede positie in de samenleving hebben (de Greef, Segers, Nijhuis & Lam, 2014). Nederland telt echter 1,3 miljoen laaggeletterden. Dit is 11,9% van de Nederlandse bevolking tussen de 16 en 65 jaar, waarbij dit aantal zelfs is toegenomen. In 1994 waren er namelijk nog 9,4% laaggeletterden, terwijl dit in 2007 10,6% was. Daarmee is Nederland een van de weinige landen waar de laaggeletterdheid is gestegen (Feskens, Kuhlemeier & Limpens, 2015; Van der Hoeven, Schmidt, Sijbers, Van Silfhout, Woldhuis & Van Leeuwen, 2017).

Verschillende problemen in Nederland op het gebied van taal spelen al onder schoolgaande kinderen. In lijn met de landelijke tendens lijkt in het voortgezet onderwijs (VO) het aantal leerlingen dat moeite heeft met lezen en schrijven toe te nemen. Zo is 17,9% van de 15-jarigen laaggeletterd (Feskens, Kuhlemeier & Limpens, 2015; Van der Hoeven, Schmidt, Sijbers, Van Silfhout, Woldhuis & Van Leeuwen, 2017). Als iemand laaggeletterd is betekent dit dat diegene te veel moeite met lezen en schrijven heeft om in het dagelijks leven voldoende te kunnen functioneren (Buisman & Houtkoop, 2014). Bij meer dan een derde van de leerlingen op vmbo-kader en meer dan de helft van de leerlingen op vmbo-basis is daarnaast sprake van een taalachterstand. Zo lang een leerling nog onderwijs volgt, spreken we van een taalachterstand in plaats van laaggeletterdheid. Als een kind of jongere op een lager taalniveau functioneert dan hij of zij volgens het leerjaar en niveau zou moeten doen, heeft hij of zij een taalachterstand. Dit heeft invloed op het goed deel kunnen nemen aan de lessen op school, en het ontwikkelen van mogelijkheden en kennis. Ook lopen deze leerlingen het risico om het VO laaggeletterd te verlaten, waardoor het voor hen moeilijk is om volwaardig in de samenleving mee te kunnen doen (Poppelaars & de Greef, 2021).

Deze problemen op het gebied van taal spelen ook in het primair onderwijs (PO). Er zijn grote verschillen tussen kinderen als het gaat om woordenschat en beginnende geletterdheid. Deze verschillen zijn al waarneembaar bij de instroom vanuit vroeg- en voorschools onderwijs (SLO, 2018). Veel Nederlandse leerlingen in het primair onderwijs zijn daarnaast niet gemotiveerd om te lezen, hebben een negatieve leesattitude vergeleken met leeftijdsgenoten in andere landen en hebben weinig vertrouwen in hun leesprestaties (PIRLS, 2011). Niet enkel op het gebied van lezen, maar ook op het gebied van schrijven is sprake van problemen. Het

minimumniveau dat de nationale overheid voor schrijfvaardigheid heeft vastgesteld (1F) wordt door veel leerlingen niet gehaald aan het eind van het PO (Kuhlemeier et al. 2013).

Naar aanleiding van deze problemen heeft de commissie Meijerink in opdracht van het ministerie van OCW in 2009 de zogenoemde referentieniveaus voor de taalvaardigheid in het onderwijs opgesteld. De referentieniveaus beschrijven de taalvaardigheden die leerlingen op verschillende momenten binnen het onderwijs moeten hebben. Sinds 1 augustus 2010 zijn de referentieniveaus vastgelegd in de Wet Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (overheid.nl, 2020). Voor de referentieniveaus geldt een opbrengstverplichting. Het fundamentele niveau voor het basisonderwijs is 1F. Het merendeel van de leerlingen (75%) moet tenminste dit niveau aan het einde van de basisschool beheersen. Naast dit niveau is er ook een streefniveau: niveau 2F/1S, de ambitie is dat een groot deel van de basisschoolleerlingen dit hogere niveau aan het einde van de basisschool haalt. Dit streefniveau is volgens de commissie nodig om te kunnen participeren in de maatschappij (Meijerink et al., 2009).

Het doel van de invoering van deze niveaus is het verhogen van het algemene taalniveau in het onderwijs, om zo een verhoging van het algemene taalniveau in Nederland te realiseren. Daarnaast moet het referentiekader zorgen voor effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's, doordat er concrete doelen in het hele Nederlandse onderwijs zijn vastgesteld. Dat maakt het duidelijk naar welk doel moet worden toegewerkt. Het vaststellen van de niveaus maakt dat verschillende schooltypen beter op elkaar aansluiten. Leerkrachten zouden hiermee gericht kunnen gaan werken omdat duidelijk is omschreven wat leerlingen moeten kunnen en kennen. Het zou dus moeten zorgen voor een samenhangend curriculum over en binnen onderwijssectoren, en voor het verbeteren van de taalprestaties (Meijerink et al., 2009). In deze doelstellingen zijn duidelijk *New Public Management* (NPM) principes waarneembaar zoals focus op meten en output om daarmee te zorgen voor effectiever en efficiënter onderwijs om het taalniveau te verbeteren. De gedachte achter NPM was dat principes van marktwerking zouden zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit. Sinds de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zijn deze principes steeds meer doorgedrongen in verschillende onderdelen van het publieke domein. Zo ook in het onderwijs (Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, 1984; Theisens, 2016).

Taalomgeving

De problemen op het gebied van taal in het onderwijs zijn volgens de commissie niet toe te schrijven aan milieu, cultuur, etniciteit of schoolgrootte (Meijerink et al., 2009). Met deze

aspecten is binnen het beleid dan ook geen rekening gehouden. Terwijl de socio-culturele context waarin een kind opgroeit wel degelijk van invloed is op de leesvaardigheid van een kind. Of een leerling een leestaak met ondersteuning van bijvoorbeeld een ouder/verzorger, docent of medeleerling uitvoert of volledig zelfstandig, maakt een groot verschil (Merchie et al, 2019). Het maakt voor de taalvaardigheid dus uit of een kind in een taalrijke of taalarme omgeving opgroeit.

Omgeving en taalontwikkeling hangen dan ook met elkaar samen. Of de omgeving taalarm of taalrijk is heeft te maken met de omvang en kwaliteit van het taalaanbod thuis. In een taalrijke omgeving is deze omvang en kwaliteit hoog en in een taalarme omgeving is de omvang en kwaliteit laag (Broekhof, 2021). In een taalarme omgeving hoort een kind minder (verschillende) woorden, ouder(s)/verzorger(s) praten vooral bevelend of instructiever in plaats van uitleggend tegen het kind, en er is minder talige interactie met het kind (Van Weerdenburg & van Hell, 2016). In hoeverre de omgeving van het kind taalrijk of taalarm is hangt veelal samen met de sociaaleconomische status (SES) van het gezin (Merchie et al. 2019; Fernald et al. 2013). Hoe lager de SES in het gezin waarin het kind opgroeit hoe kleiner de kans dat het kind in een taalrijke omgeving opgroeit (Notten, 2012). Kinderen uit een gezin met een lage SES hebben al vanaf 1,5-jarige leeftijd een kleinere woordenschat. Het gaat hierbij om productieve woordenschat, dit zijn de woorden die iemand daadwerkelijk gebruikt. De receptieve woordenschat zijn woorden die iemand wel begrijpt maar (nog) niet gebruikt (Fernald et al. 2013). Het gat tussen kinderen uit een gezin met een lage SES en kinderen uit een gezin met een hoge SES wordt steeds groter naarmate het kind ouder wordt. Tussen 1,5 en 2 jaar leren kinderen uit een gezin met een hoge SES 30% meer nieuwe woorden dan kinderen uit een gezin met een lage SES (Fernald et al. 2013).

Dit zorgt in het basisonderwijs voor verschillen in taalontwikkeling tussen leerlingen uit een taalrijke- of een taalarme omgeving (Broekhof, 2021). Leerlingen uit een taalarme omgeving hebben een lagere woordenschat. Dit is al vanaf het begin van de basisschool zichtbaar en loopt gedurende de basisschoolperiode op. De omvang van de woordenschat van een kind is vaak een belangrijke voorspeller van het leerniveau dat kinderen bereiken (Broekhof, 2021). Zo is de SES in combinatie met de productieve woordenschat van een kind een voorspeller voor de schoolresultaten tot ten minste tien jaar later (Walker et al. 1994). Gedurende de hele basisschoolperiode wordt de invloed van woordenschat op het leesbegrip namelijk steeds sterker. Ook lijkt er sprake te zijn van een negatieve spiraal van leesmotivatie, leesfrequentie en tekstbegrip/woordenschat. Als een kind een tekst niet goed begrijpt, zal hij of zij minder gemotiveerd zijn om te lezen, waardoor het tekstbegrip en de woordenschatomvang stagneren.

(Verhoeven et al. 2011; Lervag & Aukrust, 2010; Hjetland et al. 2017; Lescaux & Kieffer, 2010). Er is namelijk sprake van een verband tussen blootstelling aan tekst en tekstbegrip (Mol & Bus, 2011).

Dit zorgt voor verschillen in het onderwijs tussen leerlingen uit een taalarme- en leerlingen uit een taalrijke omgeving (Broekhof, 2008). Het zijn daarom juist kinderen uit een taalarme omgeving die baat hebben bij taalstimulerende maatregelen op school (Broekhof, 2021). En het zijn ook juist deze kinderen die er daardoor het meest slachtoffer van zijn als het taalonderwijs en taalbeleid onvoldoende effectief voor hen is.

De invoering van het referentiekader taal laat zien dat taal een speerpunt is binnen het huidige onderwijsbeleid. Desondanks is het de vraag of ons huidige taalbeleid in de vorm van het referentiekader taal voldoende effectief voor de groep leerlingen uit een taalarme omgeving is. Het algemene taalniveau in het Nederlandse onderwijs gaat namelijk achteruit. Zo is tussen 2003 en 2018 een sterke daling waarneembaar in de gemiddelde leesvaardigheidsscores van Nederlandse leerlingen (OECD, 2018). De vraag die in dit onderzoek centraal staat is dan ook:

Wat zijn de percepties van professionals in het onderwijs op de wijze waarop New Public Management-principes in het referentiekader taal de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs beïnvloeden?

Deelvragen:

1. Welke elementen van *New Public Management* in relatie tot het referentiekader taal kunnen gevonden worden in schooldocumenten en in de verhalen van professionals in het onderwijs?
2. Wat kan de impact van deze elementen zijn op het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal, namelijk het verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving?

1.1 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt inzichtelijk te maken op welke wijze NPM-principes in het referentiekader taal gerelateerd zijn aan de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs. Daarmee kan de vraag worden beantwoord in hoeverre het huidige beleid haar doelen behaalt en aansluit bij de behoeften van deze leerlingen. Gezien de eerdergenoemde maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van taal, en de kwetsbare

positie die kinderen uit een taalarme omgeving hierin hebben, is meer kennis van groot belang. Bevindingen en theorie hierover ontbreken namelijk. Het is daarom relevant dat patronen worden ontdekt, zodat theorie kan worden ontwikkeld met betrekking tot de eventuele effecten van NPM-principes in het referentiekader op de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. Dit maakt het mogelijk om oplossingsrichtingen te verkennen waarmee het taalonderwijs voor leerlingen uit een taalarme omgeving kan worden verbeterd.

1.2 Maatschappelijk relevantie

De maatschappelijk ontwikkelingen in Nederland op het gebied van begrijpend lezen en leesmotivatie zijn zorgwekkend. Dit heeft niet enkel invloed op de schoolprestaties van leerlingen, maar op kennisverwerving op alle niveaus van de samenleving (Smits & van Koeven, 2021). Er is dus sprake van een maatschappelijk probleem. Het ministerie van OCW probeert dit probleem sinds 2009 door middel van de referentieniveaus taal aan te pakken (Meijerink et al., 2009). De referentieniveaus leggen de focus op output. Daarbij ontbreekt veelal de aandacht voor de omgeving van het kind, bijvoorbeeld of deze taalarm of taalrijk is. Terwijl verschillen in leesvaardigheid waarneembaar zijn tussen kinderen die opgroeien in een taalrijke- en kinderen die opgroeien in een taalarme omgeving (Broekhof, 2008). Doordat er minder taalaanbod vanuit de thuisomgeving is, hebben kinderen uit een taalarme omgeving in het bijzonder behoefte aan goed taalonderwijs. Om juist voor deze kinderen effectief taalonderwijs te kunnen realiseren is het van belang om te achterhalen wat de effecten van het referentiekader taal op deze kinderen zijn. Dit maakt duidelijk wat er wel en wat er niet goed gaat op het gebied van taalonderwijs voor deze groep leerlingen. Het in kaart brengen van hiaten in het huidige beleid voor deze groep, biedt inzicht in de gebieden waar een nieuwe interventie eventueel op in kan spelen. Tot slot is inzicht in beleidseffecten van het referentiekader taal tevens voor beleidsmakers en bestuurders van belang, gezien de relevantie van beleidsevaluatie voor de implementatie van goed beleid.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

De referentiekaders zijn opbrengstgericht, leerlingen moeten een bepaald niveau halen. Met behulp van data die veelal uit toetsen wordt gehaald, wordt geconcludeerd of het referentieniveau taal haar doel, het verbeteren van de taalvaardigheid, behaalt (Meijerink et al., 2009). In dit opbrengstgerichte werken zijn NPM-principes waarneembaar, zoals gestandaardiseerde werkprocessen, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en

scholen. Taalvaardigheid is echter breder dan enkel een meetbaar niveau. Het is de vraag of wat leerlingen moeten leren wel in een meetbaar niveau is uit te drukken (Otley, 2003; Stoker, 2006). Daarnaast is het de vraag of meten in de vorm van toetsen daadwerkelijk bijdraagt aan de taalvaardigheid van leerlingen. Enkel toetsgegevens zijn namelijk niet effectief, tevens moeten deze gegevens worden omgezet in een interventie (Shannahan, 2022). Uit onderzoek blijkt echter dat het zelfs voor de meest bekwame docenten te lastig is om toetsgegevens om te zetten in een interventie, bijvoorbeeld in de vorm van gedifferentieerde instructie (Forster, Kawohl & Souvignier, 2018; Fuchs & Vaughn, 2012). Uit eerder onderzoek weten we dus dat er NPM-principes waarneembaar zijn in het Nederlandse onderwijs, zo ook in het referentiekader taal. Eerder onderzoek stelt vraagtekens bij het feit of deze principes wel zo effectief zijn voor het leerproces van leerlingen. Dit roept de vraag op in hoeverre het referentiekader taal daadwerkelijk bijdraagt aan een verbetering van de taalvaardigheid van leerlingen. Of dit wel of niet het geval is, wordt echter niet duidelijk uit voorgaand onderzoek.

Dit onderzoek zal zich dan ook focussen op het beantwoorden van deze vraag. Door kwalitatief onderzoek in de vorm van een literatuuronderzoek, interviews met professionals in het onderwijs en een documentanalyse naar schooldocumenten, zal onderzocht worden op welke wijze deze NPM-principes in het referentiekader taal gerelateerd zijn aan de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. Daarmee is het een aanvulling op eerder onderzoek.

Aangezien een kwantitatieve wijze van beleidsevaluatie onvoldoende oog heeft voor de ervaringen en inhoudelijke interpretaties van professionals in het onderwijs, is kwalitatief onderzoek van belang. Omdat niet wordt vastgelegd of een kind uit een taalrijke of taalarme thuisomgeving komt, is kwalitatief onderzoek tevens nodig om de effecten van het referentiekader taal op kinderen uit een taalarme omgeving te kunnen onderzoeken. De focus op deze groep kinderen is ook wetenschappelijk relevant, aangezien zij in het bijzonder baat hebben bij goed taalonderwijs, en onderzoek naar de effecten van het referentiekader taal op deze groep ontbreekt. Bestaande onderzoeken bieden namelijk onvoldoende aanknopingspunten om hierover verklarende en sluitende uitspraken te doen.

1.4 Methodologie

Allereerst zal door middel van een literatuuronderzoek theorie over NPM, NPM-principes in het onderwijs en NPM-principes in het referentiekader taal worden afgeleid uit eerder onderzoek. De bevindingen hieruit vormen het theoretisch kader van dit onderzoek. Vervolgens

worden semi-gestructureerde interviews met uitvoerende professionals (denk aan leerkrachten, intern begeleiders en schoolleiders) uit het basisonderwijs afgenomen. Daarmee worden data verzameld die inzicht biedt in de relatie tussen de NPM-principes in het referentiekader taal en de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. Daarnaast wordt een documentanalyse naar het taalbeleid van verschillende basisscholen uitgevoerd om de bevindingen uit de interviews in een bredere context te kunnen plaatsen en te kunnen verklaren.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt met behulp van theorie uitgebreider uitgelegd wat NPM inhoudt en welke NPM-principes in het onderwijs en het referentiekader taal waarneembaar zijn. Daarbij wordt tevens de relatie gelegd tussen deze NPM-principes en de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. In het derde hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode uitgebreider uiteengezet. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten van de documentanalyse en de interviews weergegeven, en worden deze met behulp van de bevindingen uit de literatuur geanalyseerd. In de conclusie wordt vervolgens antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Aansluitend wordt in de discussie gereflecteerd op het verloop van het onderzoek. Tot slot worden een aantal aanbevelingen voor de praktijk gegeven.

Hoofdstuk 2: Theorie

In dit hoofdstuk wordt een verkenning van de literatuur over NPM uiteengezet. Om de onderzoeksvraag *Wat zijn de percepties van professionals in het onderwijs op de wijze waarop New Public Management-principes in het referentiekader taal de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs beïnvloeden?* te beantwoorden is het namelijk van belang om een theoretisch kader te schetsen waarin duidelijk wordt wat NPM is, welke NPM-principes in het referentiekader taal in de literatuur naar voren komen en hoe deze principes de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het PO zouden kunnen beïnvloeden. Dit theoretisch kader maakt dat de resultaten uit de documentanalyse en de interviews in een theoretische context geplaatst kunnen worden, zodat de resultaten tevens met behulp van theorie kunnen worden geanalyseerd. Op die wijze draagt dit literatuuronderzoek bij aan de beantwoording van de tweede deelvraag: *wat kan de impact van NPM-elementen in het referentiekader taal zijn op het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal, namelijk het verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving?*

Allereerst wordt daarom uitgelegd wat NPM inhoudt (2.1). Vervolgens wordt beargumenteerd dat in het onderwijs in het algemeen en in het referentiekader taal in het bijzonder NPM-principes waarneembaar zijn (2.2). Daarop wordt behandeld wat de implicaties van deze NPM-principes voor de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving zouden kunnen zijn (2.2). Tot slot wordt het hoofdstuk samengevat in een conceptueel model (2.3).

2.1 New Public Management

Met de onzekerheid en het gebrek aan vertrouwen als gevolg van de oliecrisis en de economische crisis van de jaren zeventig van de vorige eeuw, kreeg ook het neoliberale gedachtegoed voet aan de grond bij veel westerse regeringen (Van Dam, 2009; Korsten, 2011). Het idee achter het neoliberale gedachtegoed is dat een grote mate van overheidsingrijpen in de economie het marktmechanisme teveel beperkt. Doordat de overheid ingrijpt in de vorm van directe economische interventies en sociale zekerheid, krijgt zij teveel economische en politieke macht. Daardoor verdwijnt teveel individuele verantwoordelijkheid en vrijheid. Daarom zou de overheid alleen moeten ingrijpen als de vrijheid van de markt wordt gehinderd. De ‘betutteling’ van de staat moet volgens het neoliberale gedachtegoed afnemen waardoor het individu meer

eigen verantwoordelijkheid krijgt (Korsten, 2011). In de Verenigde Staten onder president Reagan noemde men dit beleid en haar praktische vertaling *Reaganomics* en in het Verenigd Koninkrijk onder premier Thatcher het *Thatcherism*. Ook in andere westerse landen, zoals Nederland, werd een neoliberal beleid gevoerd, waarbij regeringen de focus legden op een terugtrekkende, bezuinigende overheid om meer ruimte voor de markt te creëren (Noordegraaf, 2004).

Dit neoliberale denken vertaalde zich in de jaren tachtig en negentig in het zogenoemde *New Public Management* (NPM), waarbij publieke organisaties meer bedrijfsmatig werden aangestuurd (Hood, 1991; Pollitt, 1993). De overtuiging leefde dat als het management van het openbaar bestuur en het management in het openbaar bestuur zakelijker, bedrijfsmatiger en prestatiegerichter zou zijn, dit de publieke dienstverlening effectiever en efficiënter zou maken en de kwaliteit van de publieke dienstverlening zou vergroten (Noordgraaf, 2004). Ondanks het feit dat sinds het einde van de twintigste eeuw de overtuiging is gegroeid dat NPM te beperkt is (bijv.: Moore, 2012), worden NPM-principes nog steeds breed gehanteerd binnen het openbaar bestuur, aangezien deze principes compleet zijn geïnstitutionaliseerd binnen publieke organisaties. Ondanks de opkomst van nieuwe managementtheorieën, zoals New Public Governance (Christensen & Laegreid, 2010), is het NPM denken in vrijwel alle publieke organisaties terug te vinden (Budding, 2014; Christensen & Laegreid, 2010). Zo ook in het onderwijs.

2.2 NPM in het onderwijs

Osborne en Gaebler (1993) vertaalden NPM denkbeelden naar het onderwijs, dat volgens hen meer op een communistische economie dan op een markteconomie leek. In de onderwijsmarkt zijn ouders volgens hen klanten die op de vrije markt het best passende onderwijs voor hun kind kunnen kiezen. Scholen moeten dan ook zorgen dat hun onderwijs het meest aantrekkelijk is, en de beste resultaten boekt. Resultaten die daarom ook publiekelijk bekend moeten worden. Schoolbesturen moeten vrijheid hebben door middel van eigen budgetten en beslissingsvrijheid over het personeelsbeleid. De overheid, zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk moet daar dan ook geen zeggenschap over hebben.

Met de nota van Geelhoed met als titel *De interveniërende Staat: Aanzet voor een instrumentenleer* uit 1983, begonnen in Nederland de pogingen om het onderwijs te dereguleren en de autonomie te vergroten (Van Gunsteren, 1984; Van Wieringen, 1996). Het onderwijsbeleid in de jaren tachtig in Nederland kenmerkt zich dan ook als afstandelijk (Van

Wieringen, 2000). Deregulering van het onderwijs hield in dat de regels vanuit de landelijk overheid werden verminderd zodat de autonomie van scholen en schoolbesturen werd vergroot (Van Wieringen, 1996). Dit beleid startte vanaf 1985 en de effecten werden vanaf het begin van de jaren negentig zichtbaar. Binnen een periode van tien jaar verschoof dit beleid naar meer actieve regulering waarbij meetbare prestaties centraal kwamen te staan. Deze meetbare prestaties werden in hoge mate bepalend voor de controle op de kwaliteit van het onderwijs (Meijnen & van Wieringen, 2000). Metingen bepalen sindsdien steeds meer wat er gebeurt in het onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs wordt van toen af gewogen, beoordeeld en in sommige gevallen door middel van risicoanalyses voorspeld (Quené, 2018).

Hier is echter ook kritiek op. Zo waarschuwde de Onderwijsraad in 2013 voor een te smalle opvatting en meting van de onderwijskwaliteit. Het vaststellen van de onderwijskwaliteit zou volgens hen te eenzijdig gebeuren. Namelijk aan de hand van meetbare doelen, in het bijzonder als het gaat om taal en rekenen (Onderwijsraad, 2013a), bijvoorbeeld in de vorm van de referentiekaders. In de kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitscontrole van scholen door de rijksoverheid spelen deze doelen een centrale rol. De overheid heeft sinds 2010 de mogelijkheid om te interveniëren als de onderwijskwaliteit achterblijft. Zo kan de financiering worden beëindigd als de minimale leerresultaten niet worden gehaald (Wet goed onderwijs, goed bestuur, 2010). Door middel van deze bevoegdheden heeft de overheid automatisch meer invloed gekregen op inhoudelijke aspecten van het onderwijs waarmee de onderwijssinhoudelijke autonomie van onderwijsinstellingen is ingeperkt (Waslander, 2010; Bronneman-Helmers, 2011).

Deze manier van werken waarbij de focus op prestaties ligt wordt opbrengstgericht werken genoemd. Opbrengstgericht werken wordt door Visscher en Ehren (2011) als volgt gedefinieerd: “het op basis van een goed beeld van de beginsituatie en beoogde situatie selecteren en hanteren van de meest geschikt geachte inductiestrategie (in de brede betekenis, dus zowel leerstof, didactiek als klassenmanagement)”. In de beleidspraktijk wordt opbrengstgericht werken echter voornamelijk gezien als het inzetten van gestandaardiseerde begin- en eindmetingen, waarbij opbrengst iets is wat met harde cijfers kan worden onderbouwd.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) introduceerde de term opbrengstgericht werken toen in 2007 het verbeteren van de taal- en rekenvaardigheden in het onderwijs een kernambitie van het ministerie werd (Ledoux et al. 2009). De Cito-scores, zogenoemde vaardigheidsscores, staan centraal bij deze manier van werken. Deze scores kunnen met elkaar worden vergeleken (Cito, 2013), waardoor *evidence based* onderwijs kan

worden aangeboden, waarmee de taalprestaties van leerlingen verbeterd zouden kunnen worden (Pameijer, Van Beukering & De Lange, 2009). Ook de Nederlandse Onderwijsraad pleitte in 2006 voor *evidence based* werken in het onderwijs, waarbij de focus ligt op leeropbrengsten die kunnen worden gemeten (Onderwijsraad, 2006). Deze manier van werken is dan ook breed terug te zien in het onderwijs. Niet enkel de inspectie beoordeelt op opbrengstgericht werken. Ook bijvoorbeeld het Passend Onderwijs, een beleidsverandering waarbij scholen in principe iedere leerling passend onderwijs moeten bieden, vraagt om een focus op leerresultaten (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005).

Opbrengstgericht werken laat duidelijk NPM-principes zien. Werkprocessen zijn gestandaardiseerd en de focus ligt op output, daarop worden leerlingen en scholen beoordeeld. Daardoor is de overheid steeds meer gaan sturen op zowel de vorm als de inhoud van het onderwijs (Biesta, 2012).

In het kader van NPM is de overheid steeds meer indicatoren voor het onderwijs gaan toepassen om de kwaliteit efficiënt en eenvoudig te kunnen uitdrukken, om op basis daarvan toezicht op de kwaliteit van het onderwijs te kunnen houden. Het referentiekader taal met haar leerstofonafhankelijk niveaus is hier een duidelijk voorbeeld van (Heij, 2021), aangezien het referentiekader van scholen vraagt dat zij onderwijsbehoeften en niveaus van leerlingen in kaart brengen, dat ze duidelijke doelen opstellen en hun instructiebenadering op basis daarvan aanpassen, om op die manier te zorgen voor effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's (Visscher & Ehren, 2011). Het toezicht vanuit de inspectie richt zich door het controleren of scholen de referentieniveaus behalen, op een beperkte afspiegeling van taalvaardigheden. Scholen moeten daarin voortdurend hun prestaties laten groeien, waarmee het PO steeds resultaatgerichter en competitiever is geworden (Heij, 2021).

Het referentiekader taal is dan ook een voorbeeld van opbrengstgericht werken, en zorgt daarmee voor een afrekening op een klein aandeel van al het (taal)onderwijs (Heij, 2021). Er zijn twijfels of het mogelijk is om wat leerlingen moeten leren in het onderwijs, goed uit te drukken in cijfers. De focus op output zou tot gevolg hebben dat voornamelijk relatief eenvoudig meetbare prestatiedoelen aan leerlingen worden opgelegd. Dit gaat ten koste van de *outcome* in een breder perspectief dat daadwerkelijk gewenst is (Otley, 2003). Dit leidt op termijn tot een cultuur waarin hoge scores op gestandaardiseerde toetsen centraal staat, in plaats van tot daadwerkelijke onderwijskwaliteit. Op die manier zorgt deze focus voor een vershraling van het onderwijs (Heij, 2021). De focus op output zou ervoor zorgen dat men uit het oog verliest wat het uiteindelijke doel is van onderwijs (Otley, 2003; Stoker, 2006). Focus op prestatiemetingen kan volgens Heij (2021) een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van het

onderwijs vormen, aangezien leerlingen een brede kennisbasis moeten verwerven in plaats van gedrild moeten worden voor toetsen die maar over een klein deel van het curriculum gaan. Een deel van het curriculum waarvan ook nog eens niet is aangetoond dat dit leerlingen daadwerkelijk goed zou voorbereiden voor het vervolgonderwijs en de samenleving.

Dit geldt ook voor het referentiekader taal. Volgens Bonset (2009) lijkt het uitgangspunt van het referentiekader taal niet te zijn geweest wat leerlingen aan taal nodig hebben om te kunnen functioneren in de maatschappij, vervolgopleiding en beroep. In plaats daarvan lijkt het uitgangspunt te zijn geweest hoe optimaal recht kan worden gedaan aan het vak Nederlands en alle onderdelen van het vak. Een verantwoording en afweging voor de opname van de vakonderdelen die in het referentiekader staan, ontbreekt. Zo ontbreekt empirisch bewijs dat leerlingen bepaalde onderdelen van de niveaus 1F en 2F aan zouden kunnen. Bijvoorbeeld als het gaat over de geëiste moeilijkheidsgraad van teksten en de manier van lezen (belevend (1F), herkendend (2F), kritisch/reflecterend (3F) en interpreterend/esthetisch (4F)). De uniforme eindresultaten uit het referentiekader zouden daarnaast niet aansluiten bij in het bijzonder het literatuuronderwijs. Aangezien hierbij de focus zou moeten liggen op groei en ontwikkeling in plaats van op algemene einddoelen (Bonset, 2009).

Er is meer kritiek op de focus op prestatie metingen als gevolg van onder andere het referentiekader taal, en de daarop volgende *evidence based* interventies. Zo stelt Vosselman (2015) bijvoorbeeld dat prestatie metingen hooguit een gebrekkige representatie zijn van de praktijk. Cijfers zijn volgens hem namelijk geen feiten maar het resultaat van een bewerkingsproces. Daarom noemt hij de focus op prestatie metingen een 'crisis van representatie': men blijft geloven dat de werkelijkheid in cijfers kan worden uitgedrukt. Volgens Vosselman is dit echter onmogelijk (Vosselman, 2015). Daarnaast worden vraagtekens gesteld bij de validiteit van de prestatie metingen. Bijvoorbeeld door Biesta (2012), die deze vraagtekens niet plaatst bij de technische validiteit maar bij de normatieve validiteit. Het is volgens hem de vraag of we daadwerkelijk meten wat waardevol is of dat we in plaats daarvan meten wat makkelijk te meten valt waardoor we dat wat we kunnen meten waarderen (Biesta, 2012).

In het onderwijs ligt door de focus op prestatie metingen de nadruk op de organisatorische en technische vragen over de efficiëntie en effectiviteit van processen, in plaats van op de vraag wat goed onderwijs is. Deze vraag wordt volgens Biesta (2012), in Nederland nauwelijks gesteld. Door het afrekenen op leerresultaten is verantwoording voor scholen een doel op zich geworden, terwijl het een middel zou moeten zijn om andere doelen te bereiken (Biesta, 2012). Teveel sturen op resultaten kan zorgen voor ongewenst strategisch gedrag (Onderwijsraad,

2011). Daarnaast stelt Karin Heij (2021) dat met de invoering van de referentiekaders door de overheid wordt gewerkt aan een competitieve opbrengstcultuur.

2.2.1 Toetsen

Scholen zijn met de komst van het NPM-denken als gevolg van het referentiekaders taal steeds meer op toetsen gaan focussen. Controle van de inspectie op het behalen van de referentieniveaus vereist toetsdata van scholen. Toetsen maakt *evidence based* en opbrengstgericht werken mogelijk, omdat de aandacht ligt op leeropbrengsten die kunnen worden gemeten. Toetsen heeft ook voordelen. Door aan het begin van het schooljaar te toetsen kan worden nagegaan welke vaardigheden leerlingen nog moeten ontwikkelen. In de loop van het schooljaar kunnen vervolgens met behulp van toetsen de vorderingen van de leerlingen worden geëvalueerd. Op basis van de toetsresultaten kunnen docenten en ondersteuners op scholen differentiëren, en aan sommige leerlingen extra hulp bieden. Ook kan de inspectie hiermee scholen ondersteunen die extra hulp nodig hebben. Daarnaast bieden toetsen een bepaalde mate van gelijke kansen, iedere leerling krijgt tenslotte dezelfde toets (Shanahan, 2022).

Veel toetsen die bijvoorbeeld mondelinge leesvaardigheid en spelling toetsen of die latere leesprestaties proberen te voorspellen zijn zowel betrouwbaar als valide (Shanahan, 2022). Zulke toetsen lijken dus goede instrumenten te zijn om dat te meten waarvoor ze bedoeld zijn (January & Klingbell, 2020; Petscher et al. 2019). Dit soort toetsen hebben echter ook beperkingen. Zo schieten ze bij sommige populaties tekort (Newell, Coddington & Fortune, 2020). Ook zijn er problemen met de betrouwbaarheid als ze door docenten onder normale klassikale omstandigheden worden afgenomen (Ardoin & Christ, 2008), en is er sprake van het zogenoemde vals-positief probleem, dat in veel gevallen leidt tot overidentificatie van leesproblemen. Dit houdt in dat bij meer leerlingen dan in werkelijkheid het geval is, uit de toetsresultaten naar voren komt dat er sprake is van problemen met bijvoorbeeld begrijpend lezen. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat sommige kinderen die dit niet nodig hebben extra instructie of hulp krijgen (Compton, Fuchs, Bouton, Gilbert, Barquero, Cho & Crouch, 2010). Toetsen kunnen dus positief zijn en dat doen waarvoor ze bedoeld zijn. Echter, in sommige gevallen kunnen toetsen ook negatieve gevolgen hebben. Het effect van heterogeniteit in de onderzoeksgroepen is hierin onduidelijk. Daar komt bij dat het bewijs dat het gebruik van toetsen om leesprestaties te verbeteren tot betere leesprestaties leidt, niet sterk en niet zo simpel is. Er is wat bewijs, maar de aangetoonde verbanden zijn wankel (Shanahan, 2022).

Toetsing zou *evidence based* onderwijs tot gevolg moeten hebben. Scholen en docenten zouden dus hun onderwijs beter kunnen maken naar aanleiding van de toetsresultaten, het zogenoemde test-differentiatie idee. Er is echter geen overtuigend bewijs dat het onderwijs dat als reactie op toetsen volgt, de resultaten van leerlingen verbetert (Gersten et al. 2008). Terwijl toetsing alleen nut heeft als het onderwijs vervolgens kan worden aangepast om de leerprestaties van leerlingen te kunnen verbeteren. Uitsluitend toetsgegevens zijn niet effectief (Shanahan, 2021). Uit onderzoek blijkt echter dat het voor docenten heel lastig is om toetsgegevens om te zetten in een interventie. Leerkrachten hebben veel ondersteuning nodig om dit voor elkaar te krijgen. Gedifferentieerde instructie is zelfs voor de meest bekwame docenten te lastig (Forster, Kawohl & Souvignier, 2018; Fuchs & Vaughn, 2012). Het voorspellen van de juiste hoeveelheden en soorten instructie naar aanleiding van toetsresultaten is niet zo eenvoudig als door voorstanders van opbrengstgericht werken wordt gesuggereerd. Leerlingen kunnen al snel te veel of te weinig hulp krijgen. (Connor, Piasta, Fishman, Glasney, Schatschneider, Crowe, et al., 2009).

Een bijkomend probleem is dat er te veel wordt getoetst, wat vooral geldt voor de leerlingen die niet laag scoren op taal en lezen (Van der Heyden, Burns & Bonifay, 2018). Drie testen per jaar zouden in principe voldoende moeten zijn, maar kinderen in het basisonderwijs worden over het algemeen veel vaker getoetst. Daarbij is de hoeveelheid toetsen niet per se gekoppeld aan een behoefte aan informatie. Zoveel toetsen kan uitdagend zijn voor docenten. Naast dat het voor minder tijd voor instructie zorgt, is het geven van een geldige beoordeling soms ook lastig. Bijvoorbeeld bij het meten van mondelinge leesvaardigheid voor bepaalde groepen leerlingen (Shanahan, 2022).

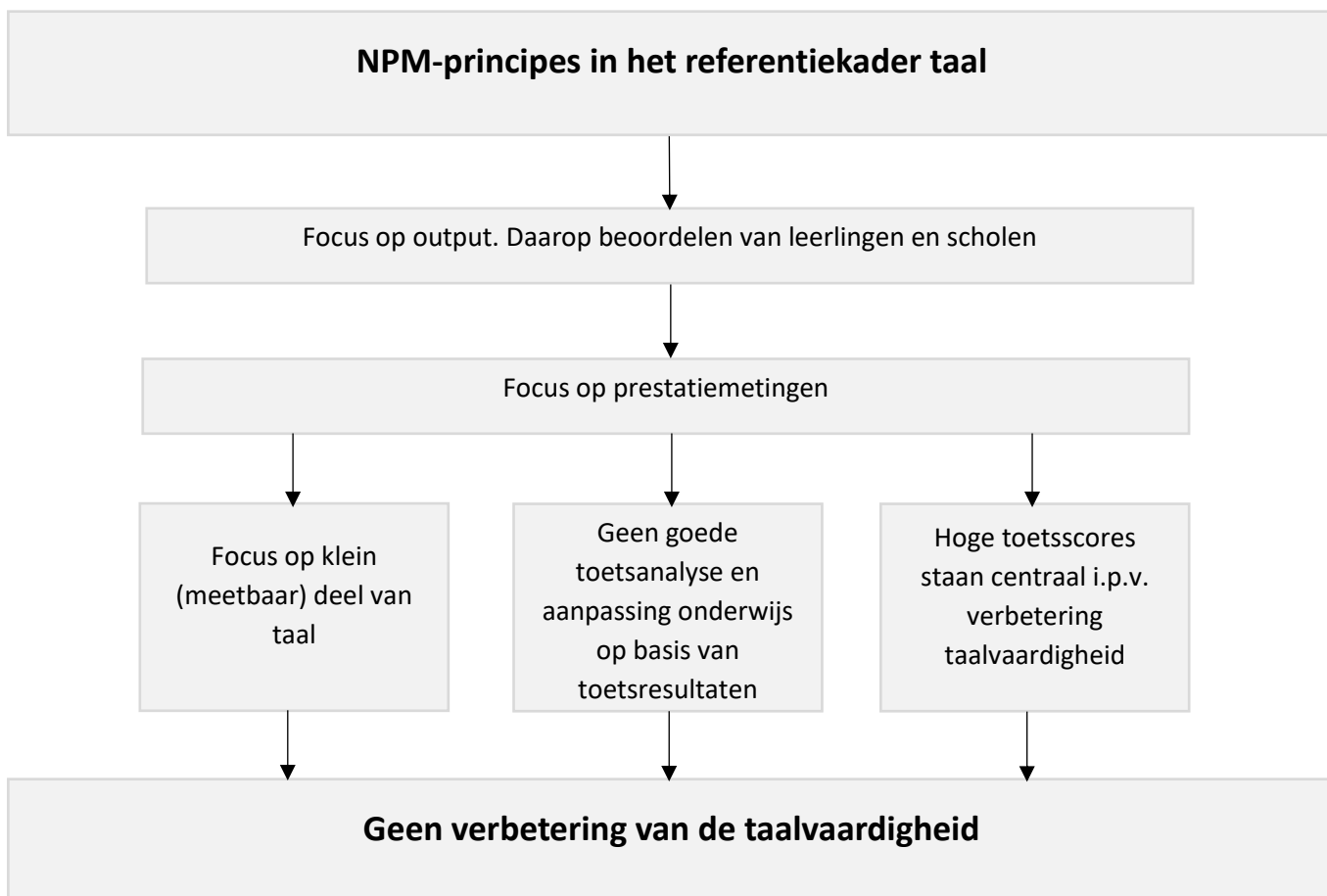
Kortom, het doel van toetsen zou moeten zijn om het onderwijs zo aan te passen dat kinderen leren. Voor het testen is vaak veel aandacht, maar voor de aanpassing van het onderwijs niet. Toetsen en een daaropvolgende interventie kan dus effectief zijn, mits de testresultaten goed worden gewogen, en op een juiste manier worden omgezet in een goede gedifferentieerde instructie. Terwijl juist dit voor individuele docenten vaak te lastig is.

2.3 Conceptueel model

NPM-principes in het onderwijs moesten dus zorgen voor een kleinere rol voor de overheid en een grotere autonomie voor scholen, maar paradoxaal genoeg heeft NPM in het onderwijs uiteindelijk een meer sturende rol voor de overheid tot gevolg gehad. Door de focus op output bij de beoordeling van scholen, zijn prestatiemetingen steeds meer centraal komen te staan in

het onderwijs. De focus op meetbare prestaties is problematisch om de volgende drie redenen: ten eerste kunnen niet alle onderdelen van taalvaardigheid met een toets worden gemeten, wat er toe leidt dat slechtst op beperkte (meetbare) onderdelen van taal wordt gefocust in het onderwijs. Ten tweede is de overgrote meerderheid van de leerkrachten niet voldoende in staat tot het analyseren van toetsresultaten en vervolgens het hierop aanpassen van hun onderwijs. Terwijl de NPM-principes in het referentiekader taal wel een grote mate van toetsing en dus ook toetsanalyse vragen. Ten derde zorgt de focus op toetsing ervoor dat scholen leerlingen gaan trainen voor de toetsen, in plaats van te werken aan datgene dat daadwerkelijk de taalvaardigheid verbetert. Op deze wijze zouden NPM-principes in het referentiekader taal een negatieve invloed op de taalvaardigheid van leerlingen kunnen hebben.

Dit is juist voor leerlingen uit een taalarme omgeving een groot probleem, aangezien het taalaanbod dat zij thuis krijgen qua omvang en kwaliteit laag is (Broekhof, 2021; Van Weerdenburg & van Hell, 2016). Juist deze kinderen zijn daarom gebaat bij goed taalonderwijs (Broekhof, 2021). Als dit onderwijs als gevolg van NPM-principes in het onderwijs kwalitatief laag is, lijdt voornamelijk hun taalontwikkeling hier dan ook onder. Bovenstaande bevindingen uit de literatuur over de beïnvloeding van NPM-principes in het referentiekader taal van de taalontwikkeling van leerlingen is samengevat in onderstaand conceptueel model.



Figuur 1: conceptueel model

Hoofdstuk 3: Methode

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek verantwoord door uiteen te zetten van welke onderzoekstechnieken gebruik zijn gemaakt om tot de juiste data te komen. Vervolgens wordt beschreven hoe deze data zijn geanalyseerd. Daarnaast wordt de selectie van respondenten en analysemethoden verantwoord. Tot slot wordt aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, en wordt een ethische verantwoording gegeven.

3.1 Onderzoeksontwerp en verantwoording

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de wijze waarop NPM-principes in het referentiekader taal leerlingen uit een taalarme omgeving beïnvloeden. Daardoor wordt duidelijker of het huidige beleid haar doelen behaalt en aansluit bij de behoeften van deze leerlingen.

Om de onderzoeksvraag: *wat zijn de percepties van professionals in het onderwijs op de wijze waarop New Public Management-principes in het referentiekader taal de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs beïnvloeden?* te beantwoorden is het van belang om wetenschappelijk bewijs te zoeken over de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader taal en taalontwikkeling. Hiervoor is een literatuurstudie uitgevoerd waarvan de bevindingen in het tweede hoofdstuk zijn weergegeven. Dit biedt de mogelijkheid om de rest van de resultaten in een theoretisch kader te plaatsen. Om vervolgens te achterhalen wat het taalbeleid van scholen is, hoe scholen het referentiekader in hun schoolbeleid vertalen, en in hoeverre hierin NPM-principes te herkennen zijn, is een documentanalyse uitgevoerd. Tot slot is door middel van interviews onderzocht hoe professionals in het onderwijs het referentiekader ervaren, wat zij hier in de praktijk van terugzien, en welke NPM-principes hierin te herkennen zijn. Daarbij wordt specifiek de nadruk gelegd op de praktijk voor leerlingen uit een taalarme omgeving.

Deze kwalitatieve onderzoeksstrategie is geschikt voor dit onderzoek, aangezien geprobeerd wordt te achterhalen wat de onderliggende mechanismen zijn die de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader taal en taalontwikkeling kunnen verklaren. Daarvoor ligt de focus op het reconstrueren en evalueren van de percepties van professionals in het onderwijs. Het doel is te begrijpen hoe zij de sociale werkelijkheid interpreteren, en niet zozeer het kwantificeren en objectiveren van deze sociale werkelijkheid. Kwalitatieve methoden zijn

daarvoor het meest geschikt. Interviews en een documentanalyse bieden namelijk de mogelijkheid om de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader taal en taalontwikkeling door de ogen van professionals in het onderwijs te bestuderen (Bryman, 2016)

Het combineren van onderzoeksmethoden zorgt voor een gedetailleerde omschrijving van de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader taal en taalontwikkeling. Om de onderzoeksvraag zo gedetailleerd mogelijk te kunnen beantwoorden is daarom triangulatie gebruikt: het combineren van verschillende kwalitatieve methoden om de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader en taalontwikkeling te kunnen bestuderen en evalueren. Triangulatie vergroot ook de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen en de analyse (Bryman, 2016; Creswell, 2013). Hieronder wordt voor elk van de deelvragen beschreven van welke onderzoeksmethoden en analysemethoden gebruik is gemaakt.

3.2 Deelvraag één

De eerste deelvraag luidt als volgt: *welke elementen van New Public Management in relatie tot het referentiekader kunnen gevonden worden in schooldocumenten en in de verhalen van professionals in het onderwijs?* Deze vraag wordt beantwoord door middel van een documentanalyse in combinatie met diepte interviews. De documentanalyse van documenten over het taalbeleid van scholen geeft een eerste beeld van het taalonderwijs dat scholen voeren, en maakt duidelijk welke elementen van NPM in relatie tot het referentiekader taal in het taalbeleid van de school kunnen worden gevonden. Hiervoor zijn openbare beleidsdocumenten van de scholen waar de geïnterviewde respondenten werken geraadpleegd. Denk hierbij aan schoolgidsen en visiedocumenten.

Enkel het analyseren van deze documenten levert niet voldoende informatie op om de relatie tussen de verschillende concepten te onderzoeken. Aangezien in documenten de ervaringen ontbreken van professionals die het landelijk beleid en schoolbeleid in de praktijk moeten uitvoeren. Daarom is de documentanalyse aangevuld met semigestructureerde diepte interviews. Daardoor kunnen de ambities van de school naast de praktijkervaringen van uitvoerende professionals worden gelegd, om te kunnen analyseren in hoeverre er sprake is van ofwel overlap ofwel discrepanties (Baarda, 2001). Interviews zorgen voor het beter begrijpen van de informatie uit de documenten. En tegelijkertijd bieden de bevindingen uit de documentanalyse een bredere context waarin de bevindingen uit de interviews kunnen worden geplaatst, waardoor de bevindingen uit zowel de interviews als de documentanalyse niet op zichzelf staan. Het plaatsen van de praktische ervaringen van onderwijsprofessionals in een

theoretische context van het schoolbeleid, maakt dat de ervaringen meer dan enkel verhalen worden (Bryman, 2016; Merriam, 1998).

Door middel van zestien semigestructureerde diepte interviews met professionals in het basisonderwijs wordt onderzocht wat 1) hun ervaringen met het referentiekader zijn, 2) welke NPM-principes in deze ervaringen herkend kunnen worden en 3) hoe het referentiekader volgens hen invloed heeft op de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. Uiteindelijk zijn het de professionals in het onderwijs die het beleid in de vorm van het referentiekader in de praktijk moeten uitvoeren. Daardoor hebben zij goed zicht op de uitvoerbaarheid van het beleid en de effectiviteit van het beleid, specifiek voor leerlingen uit een taalarme omgeving.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde topiclijst (zie bijlage 1) gebaseerd op theoretische concepten zoals die in het theoretisch kader zijn uitgewerkt. Daarbij zijn de vragen en onderwerpen zorgvuldig geformuleerd en in de juiste volgorde geplaatst. Op die manier dient het als praktisch hulpmiddel voor het semigestructureerd afnemen van de interviews. Dit biedt sturing aan de interviews. Naast de houvast die dit biedt is er ook voldoende ruimte voor flexibiliteit (Merriam, 1998). Indien nodig is van de topiclijst afgeweken.

Het primaire doel van de interviews is het in kaart brengen van de ervaringen van professionals om op die manier onderliggende verbanden tussen NPM-principes in het referentiekader taal en taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving te kunnen achterhalen. De ervaringen van de respondenten met deze onderwerpen staan centraal, het gaat dus om de betekenis die zij aan de onderwerpen toeschrijven. Om dit uit de interviews naar boven te halen is expliciet gevraagd naar praktijkvoorbeelden, percepties en ervaringen van de respondenten.

3.2.1 Selectie respondenten en dataverzameling

Professionals in het basisonderwijs zijn geïnterviewd om hun ervaringen met het referentiekader taal voor leerlingen uit een taalarme omgeving te achterhalen. De respondenten zijn geselecteerd op basis van het netwerk van de stageorganisatie Stichting De Verre Bergen. Binnen dit netwerk bevinden zich veelal scholen met een hoog aantal leerlingen uit een gezin met een lage SES. Dit maakt deze scholen geschikt om respondenten te werven, aangezien de SES samenhangt met een taalrijke of taalarme omgeving (Merchie et al. 2019; Fernald et al. 2013). Hoe lager de SES in het gezin waarin het kind opgroeit hoe kleiner de kans dat het kind in een taalrijke omgeving opgroeit (Notten, 2012). Het merendeel van deze scholen heeft dan

ook een groot aantal leerlingen uit een taalarme omgeving. Aangezien het netwerk van Stichting De Verre Bergen echter niet genoeg respondenten opleverde, zijn daarnaast ook in het persoonlijke netwerk van de onderzoeker respondenten geworven. Dit zorgde voor een grotere diversiteit aan scholen. Waar de respondenten binnen het netwerk van Stichting De Verre Bergen op scholen met een hoog aantal leerlingen uit een gezin met een lage SES werken, is dit niet bij alle respondenten uit het eigen netwerk het geval. Dit maakt dat scholen met verschillende leerlingenpopulaties onderling konden worden vergeleken.

De respondenten zijn per mail of telefonisch voor deelname benaderd. Ze zijn geselecteerd op of zij werkzaam zijn in de bovenbouw van het basisonderwijs, aangezien in de onder- en middenbouw over het algemeen nog niet met het referentiekader taal wordt gewerkt, en/of zij werken en/of moeten sturen op de referentieniveaus en zicht hebben op de uitvoerbaarheid van het beleid rondom de referentieniveaus. De respondenten variëren in functie van directeuren tot docenten.

Uiteindelijk zijn zestien onderwijsprofessionals geïnterviewd, variërend in functie en ervaring. De interviews duurden tussen de 45 en 80 minuten, met een gemiddelde lengte van 60 minuten, en zijn afgenomen in een periode van twee maanden (april - mei 2022). Alle interviews zijn door dezelfde persoon afgenomen. Na deze zestien interviews trad saturatie op (nieuwe interviews begonnen weinig nieuwe inzichten op te leveren) (Strauss & Corbin, 1998). De kenmerken van de respondenten zijn in onderstaande tabel weergegeven. Daarin is zowel hun functie als hun ervaring in jaren vermeld. De functie van de respondenten is van invloed op hun ervaring met het referentiekader taal, en daarom relevant voor dit onderzoek. Zo zijn intern begeleiders (IB'ers) en taalcoördinatoren in de praktijk het meest met het referentiekader taal bezig, hebben leerkrachten goed zicht op de praktijk in de klas, en hebben directeuren zicht op het taalbeleid van de school. De hoeveelheid ervaring is relevant aangezien dit aangeeft over welke periode de respondent uitspraken heeft kunnen doen. Dit is van invloed op het kunnen plaatsen van gebeurtenissen in een bredere context van tijd. Een ervaren professional heeft bijvoorbeeld meer praktijkvoorbeelden, maar weet ook beter hoe de situatie voor de invoering van het referentiekader taal was. Een jongere docent kijkt daarentegen wellicht weer met een meer open blik naar de gebeurtenissen in het onderwijs.

Respondent #	<i>Functie</i>	<i>Ervaring (in jaren)</i>	Respondent #	<i>Functie</i>	<i>Ervaring (in jaren)</i>
1	Intern begeleider midden/bovenbouw	15	9	Leerkracht groep 7/8	6
2	Leerkracht groep 5 Taalcoördinator	7	10	Leerkracht groep 6 Bovenbouw coördinator Taal coördinator	12
3	Leerkracht groep 7	2	11	Directeur	42
4	Leerkracht groep 7 Taalcoördinator	4	12	Leerkracht unit onderwijs	1
5	Leerkracht groep 7/8	1	13	Leerkracht groep 7	34
6	Leerkracht groep 7/8 Leerkracht groep 8	1	14	Directeur	25
7	Intern begeleider	14	15	Leerkracht groep 7 Leerkracht groep 8 Evenement coördinator Taal lees coördinator	12
8	Directeur	35	16	Onderwijskundig leider	18

Tabel 1: overzicht respondenten

De keuze voor de scholen voor de documentanalyse komt voort uit de geïnterviewde respondenten. De documenten van de scholen waar zij werkzaam zijn, zijn geanalyseerd voor de documentanalyse. De documenten van veertien scholen zijn onderzocht, aangezien enkele respondenten op dezelfde school werkzaam zijn. Daarnaast is een respondent werkzaam op twee verschillende scholen. De documenten zijn in dezelfde periode onderzocht als de periode waarin de interviews zijn afgenomen, namelijk in een periode van twee maanden (april - mei 2022). Door de documenten van scholen te onderzoeken waar de respondenten werkzaam zijn, kunnen de resultaten uit de interviews met de resultaten uit de documentanalyse worden vergeleken. Daardoor kunnen de praktische ervaringen van de onderwijsprofessionals in een theoretische context van het schoolbeleid van de school waar zij werkzaam zijn worden geplaatst.

De schoolweging van de scholen is in onderstaande tabel weergegeven. De schoolweging is relevant voor dit onderzoek, aangezien de inspectie hier rekening mee houdt bij het beoordelen van de leerresultaten van een school. Dit houdt in dat zij rekening houdt met de leerlingenpopulatie op de school. De schoolweging wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekend op basis van de volgende kenmerken: opleidingsniveau van ouders, gemiddeld opleidingsniveau van alle moeders op school, land van herkomst van de ouders, verblijfsduur van de moeder in Nederland en of ouders in de schuldsanering zitten. De schoolweging loopt van 20 tot 40, waarbij geldt dat hoe hoger de schoolweging, hoe complexer de leerlingenpopulatie en hoe lager de resultaten die de inspectie van de school verwacht. De meeste scholen in Nederland hebben een schoolweging rond het gemiddelde, dat is een schoolweging tussen de 29 en de 30 (Inspectie van het Onderwijs, z.d.). De schoolweging zegt dus iets over de leerlingenpopulatie op de desbetreffende school. Dit is relevant voor dit onderzoek, omdat hoe hoger de schoolweging, hoe groter de kans op leerlingen uit een taalarme omgeving, aangezien de SES samenhangt met een taalrijke of taalarme omgeving (Merchie et al. 2019; Fernald et al. 2013). Hoe lager de SES in het gezin waarin het kind opgroeit, hoe kleiner de kans dat het kind in een taalrijke omgeving opgroeit (Notten, 2012).

School #	<i>Schoolweging</i>	School #	<i>Schoolweging</i>
1	33,49	8	35,45
2	39,26	9	27,29
3	36,47	10	24,89
4	36,52	11	32,47
5	Onbekend	12	39,46
6	26,35	13	32,79
7	33,2	14	30,47

Tabel 2: overzicht scholen

3.2.2 Data-analyse en validiteit

Na het afnemen van de interviews en het transcriberen van de opnames zijn deze geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti. Ook de verzamelde documenten zijn met behulp van ATLAS.ti geanalyseerd. Als analysemethode voor het coderen van de data is het inductieve proces van Boeije (2010) gebruikt. De eerste stap in dit codeerproces is het opdelen van de data in fragmenten. Aan deze fragmenten worden codes gegeven die vanuit de data ontstaan (open

coderen). De tweede stap is het samenvoegen van deze codes in meer abstracte categorieën (axiaal coderen). De derde stap is zoeken naar relaties tussen deze verschillende categorieën (selectief coderen). In dit hele proces zijn de verschillende categorieën en gevonden patronen die uit de data komen, aan de theorie gekoppeld (Boeije, 2010). Op die manier vindt de verbinding tussen de eerste en de tweede deelvraag plaats. Het coderen van de data op deze manier zorgt ervoor dat de data met een open blik worden geanalyseerd en voorkomt dat relevante informatie wordt gemist. Daarnaast maakt deze manier van coderen het onderzoek controleerbaar, dit draagt bij aan de validiteit van het onderzoek (Merriam, 1998).

3.3 Deelvraag twee

Waar de eerste deelvraag zich richtte op welke elementen van NPM in relatie tot het referentiekader taal gevonden kunnen worden in schooldocumenten en in de verhalen van professionals in het onderwijs, richt de tweede deelvraag zich op het verklaren van de bevindingen uit de eerste deelvraag. De tweede deelvraag luidt: *wat kan de impact van deze elementen zijn op het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal, namelijk het verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving?*

Deze vraag verklaart dan ook wat de impact van NPM elementen in het referentiekader taal kan zijn op het wel of niet verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. Aangezien het verbeteren van de taalvaardigheid een van de doelen is van het referentiekader taal, wordt daarmee ook een verklaring gegeven voor het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal. Hiervoor is een literatuurstudie uitgevoerd (Lub, 2013), waarvan de bevindingen in het theoretisch kader (H2) te vinden zijn. Er is wetenschappelijk bewijs gezocht over de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader taal en taalontwikkeling. In het vierde hoofdstuk worden deze bevindingen gekoppeld aan de bevindingen uit de documentanalyse en de interviews, om daarmee deze resultaten in een theoretisch kader te kunnen plaatsen.

3.4 Ethische overwegingen

Om te voorkomen dat de respondenten en/of scholen door deelname aan dit onderzoek schade ondervinden, en vanwege de privacy van de respondenten zijn de gegevens in dit onderzoek geanonimiseerd. Ook de namen van de scholen worden niet genoemd, zodat met deze informatie, de identiteit van de respondenten niet kan worden achterhaald. Daarnaast zijn de respondenten voorafgaand aan de interviews geïnformeerd over het doel en de inhoud van dit

onderzoek (Bryman, 2016), door middel van een *informed consent* formulier. Met de verzamelde data is volgens de richtlijnen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, op verantwoorde wijze omgegaan.

Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de documentanalyse en de interviews weergegeven. Uit de data-analyse kwamen meer relevante punten naar voren, maar gezien de omvang van dit onderzoek, en de grote hoeveelheid data die is verzameld, worden niet alle bevindingen in dit hoofdstuk meegenomen. Na analyse van de data is ervoor gekozen om de punten die het meest werden genoemd door de respondenten weer te geven in de resultaten.

Het hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de deelvragen. Het eerste gedeelte richt zich dan ook op de eerste deelvraag: *welke elementen van New Public Management in relatie tot het referentiekader kunnen gevonden worden in schooldocumenten en in de verhalen van professionals in het onderwijs?* In dit deel wordt beschreven wat de ervaringen van de respondenten zijn met het referentiekader. Vervolgens wordt geanalyseerd welke NPM-principes in deze ervaringen te herkennen zijn. Tot slot worden deze bevindingen vergeleken met de NPM-principes in relatie tot het referentiekader die gevonden zijn in de schooldocumenten. De NPM-principes die hieruit naar voren komen zijn: gestandaardiseerde werkprocessen, focus op meting, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en scholen. Toetsen speelt hierin een belangrijke rol.

Het tweede gedeelte richt zich op de tweede deelvraag: *wat kan de impact van deze elementen zijn op het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal, namelijk het verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving?* In dit deel worden de ervaringen van de respondenten gekoppeld aan de resultaten uit het literatuuronderzoek, om op die manier te achterhalen wat de eventuele relatie is tussen NPM-principes in het referentiekader taal en de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving. Hieruit wordt duidelijk dat onderwijsprofessionals in de praktijk het idee hebben dat het referentiekader en de praktische vertaling hiervan, waarschijnlijk niet leidt tot een betere taalvaardigheid bij leerlingen uit een taalarme omgeving, en dat het referentiekader taal daarmee in ieder geval een van haar doelen in de praktijk tot op heden dus niet behaalt. Dit sluit aan op de bevindingen uit het literatuuronderzoek die in het tweede hoofdstuk zijn beschreven.

Tot slot worden negen geïdentificeerde concepten en de samenhang tussen de verschillende concepten weergegeven in een empirisch model (figuur 2). Dit model is tevens een samenvatting van de resultaten.

4.1 Deelvraag één

Vanuit zowel de interviewresultaten als de documentanalyse kunnen uitspraken worden gedaan over de eerste deelvraag: *welke elementen van New Public Management in relatie tot het referentiekader kunnen gevonden worden in schooldocumenten en in de verhalen van professionals in het onderwijs?* De ervaringen van de respondenten met het referentiekader taal zijn niet eenduidig. Voornamelijk IB'ers en taalcoördinatoren zijn over het algemeen in de praktijk het meest met het referentiekader bezig. Daardoor weten zij vaak het beste wat het referentiekader taal inhoudt en hoe de school er wel of niet mee werkt.

“Ik denk dat dat ook bij veel leerkrachten niet zo heel erg bekend is. Ik denk dat het meer bij de IB'er en de taalcoördinator bij ons op school wel bekend is. Die speelt daar ook wel een grotere rol in. Wij zijn gewoon meer het luisterend oor, die horen van oh, dit moet je doen zeg maar.” (Respondent 3)

Veel leerkrachten weten niet precies wat het referentiekader inhoudt en zijn er vaak ook minder mee bezig.

“Als je bijvoorbeeld nou de school in zou lopen en aan collega's zou vragen: wat zijn referentieniveaus nou? Ja is dat nog steeds lastig.” (Respondent 8)

De meeste respondenten weten wel globaal wat de referentieniveaus inhouden, maar zoals bovenstaande respondent ook aangeeft is dit in veel gevallen nog steeds lastig. Veel van hen weten het niet precies en weten ook niet precies hoe ze ermee werken. Men gaat er vaak pas mee werken zodra de referentieniveaus in de methode en de toetsen zijn opgenomen. In de onderwijspraktijk wordt de methode in veel gevallen dan ook als leidraad gebruikt voor het werken met de referentieniveaus.

“Maar wij, wij hebben nog nooit een blad erbij gepakt dat we keken van oh, weet je, dit is dan 1F, wat verwachten we dan? En nu gaan we ervan uit, want zo is het denk ik wel een beetje, je schaft dan nu een methode aan, en dan ga je er gewoon vanuit dat die het aanbod zo doet dat het aansluit bij de referentieniveaus en dat doen ze ook.” (Respondent 14)

Hetzelfde geldt voor toetsen.

“Dat komt ook doordat het hele toetsysteem eromheen en de methodes er omheen ook steeds meer voorzienend zijn daarin, waardoor het ook makkelijker wordt om daar naartoe (naar de referentieniveaus NB) te werken.” (Respondent 10)

Het leunen op de methodes en de toetsen kan verschillende uitwerkingen hebben op het werken met de referentieniveaus. Sommige professionals worden zich hierdoor bewuster van de referentieniveaus, bijvoorbeeld doordat ze met behulp van de IEP toetsen beter zicht hebben op waar een leerling is op weg naar 1F. Ondanks dat hun methodes en toetsen aandacht besteden aan de referentieniveaus, weten sommige professionals echter nog steeds niet precies wat de referentieniveaus taal inhouden. Zij volgen gewoon de methode, maken de toetsen en vertrouwen erop dat de methodes en de toetsen voldoende toewerken naar de referentieniveaus. Dit houdt in dat een deel van de professionals hier dus niet bewust mee bezig is, maar door middel van gestandaardiseerde werkprocessen toewerkt naar de referentieniveaus.

Gestandaardiseerde werkprocessen is een van de NPM-principes in relatie tot het referentiekader taal die naar voren komt in de verhalen van professionals. Ook in de schooldocumenten wordt dit duidelijk, op vrijwel alle scholen zijn werkprocessen door middel van bijvoorbeeld methodes en toetsen gestandaardiseerd. Andere NPM- principes die naar voren kwamen in de verhalen van professionals en de schooldocumenten zijn: focus op meting, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en scholen. In de documentanalyse wordt dit duidelijk uit de sterke mate van opbrengstgericht werken die in vrijwel alle documenten naar voren komt. Opbrengstgericht werken wordt in sommige schoolgidsen letterlijk genoemd.

“Wij zetten op dit moment in op 4 pijlers. Deze pijlers zijn: opbrengstgericht werken; data, duiden, doelen, doen.” (School 3)

Zowel in hun beleid als in de praktijk wordt de focus op scholen veelal gelegd op meting en output. Toetsen spelen hierin een belangrijke rol. Het referentiekader taal leidt tot toetsing aangezien er sprake is van een wet met opbrengstverplichting. Dit betekent dat de inspectie controleert of de school voldoet aan de normen die worden gesteld. Ook het schooladvies waarin advies wordt gegeven naar welk niveau in het voortgezet onderwijs de leerling kan, vraagt toetsing. Onderwijsprofessionals willen het advies namelijk op data baseren, dit is ook wat de middelbare scholen van hen vragen. Onderwijsprofessionals kunnen daardoor druk ervaren om te toetsen.

“Je moet een vorm hebben van afnemen, van toetsen om te kijken van hé, waar kunnen wij nog beter scoren om te zorgen dat we bijvoorbeeld die Cito's beter gaan doen? Want die Cito's dat zijn bijvoorbeeld cijfers, die ouders, die de inspectie ziet, en je moet een manier of vorm hebben om daaraan te gaan voldoen. Je hebt gewoon bepaalde normering, en kijk maar bijvoorbeeld naar groep acht. Als bijvoorbeeld daar de IEP- toets of de eind-Cito niet goed wordt gemaakt, wordt de school daarop afgerekend dus je moet een manier hebben om daar goed naartoe te werken.” (Respondent 6)

Dit betekent niet dat dat het referentiekader en de toetsing die daarmee samenhangt per definitie negatief is. Er worden ook een aantal positieve punten van toetsing genoemd. In de schoolgidsen wordt een situatie geschetst waarin toetsresultaten worden geanalyseerd om doelen te stellen waarop vervolgens het onderwijs kan worden verbeterd.

“De leerkracht kan direct zien waar een kind op uitvalt en zo heel gericht en direct hulp bieden.” (School 6)

Ook de professionals geven aan dat ze met behulp van toetsing makkelijk en overzichtelijk kunnen zien wat het niveau van de leerling is en hoe de leerling zich ontwikkelt. Daarmee zouden ze idealiter kunnen inspelen op de behoeften van leerlingen, door hun onderwijs aan te passen op wat een leerling wel of niet goed beheerst. Een goed en betrouwbaar overzicht van het niveau en de behoeften van de leerling vraagt echter wel een gedegen toetsanalyse. Het probleem is dat niet alle docenten hier de vaardigheden voor hebben. Zonder goede data-analyse, dus zonder dat goed in kaart is gebracht waar de leerling staat en waar hij of zij nog aan moet werken, kan ook niet adequaat worden ingespeeld op de onderwijsbehoeften van de leerling.

“Het (toetsanalyse NB) vergt namelijk een bepaald denkniveau, het vergt echt wel HBO, HBO plus denkniveau. En je ziet wel dat bij sommige collega's dat zij met alle respect, dat zij dat stapje niet kunnen maken. (...) Het vergt iets van je cognitieve vermogen en dat moet je wel in huis hebben.” (Respondent 10)

Idealiter zorgt werken met de referentieniveaus er dus voor dat het duidelijk is voor professionals in het onderwijs waar ze naartoe moeten werken. Dit geeft houvast, het meest

genoemde positieve punt van de referentieniveaus door de respondenten. Veel van hen vinden het prettig dat ze met behulp van het referentiekader weten waar ze naartoe moeten werken zodat leerlingen een bepaald niveau halen. Als het voor professionals duidelijk is waar zij naartoe moeten werken, zouden zij door middel van toetsing en vervolgens een gedegen toetsanalyse kunnen differentiëren om zo leerlingen op hun eigen niveau naar hun eigen doel toe te kunnen laten werken. Verscheidene professionals geven echter aan dat dit niet mogelijk is in het systeem waarin veel scholen werken, waarbij een leerkracht zo'n 25 tot 30 leerlingen onder zich heeft.

“Ja, en dan moet je ook nog maar de tijd vinden in je rooster en moet je het zo voor elkaar krijgen. Want bij mij is bijvoorbeeld een spellingles. Dan heb ik vier kinderen, die zitten op groep-vijf-niveau in groep zeven. Er zitten, ik heb dan één rij, nou, dat zijn zes kinderen, die zitten eigenlijk tegen hun eigen leerlijn aan, maar dat noem je dan je verlengde instructie-groep, dan heb je je middenmoot en dan heb je je plus-leerlingen, die je dan een plusschrift aanbiedt maar die hebben dus ook plus-instructie nodig. Maar ik heb drie kwartier voor spellingles. Daarbij moet ik nou, we werken met Staal, daarbij moeten wij, dan remediëren dus we gaan een stukje opfrissen dan hebben we het doel, wat gaan we leren, dan hebben we het dictee. Maar ja, dat is dus een dictee én voor groep vijf én voor groep zeven. En dan heb ik nog een instructie nodig voor m'n plussers. En dan heb ik nog een instructiemoment nodig voor het werkboek van de gewone en het werkboek van groep vijf. Nou, dat moet allemaal zo strak. Hak op de tak, d'r hoeft maar één kind een vraag te hebben en mijn les stort in elkaar, zo strak moet dat gegeven worden. Eigenlijk is het niet haalbaar, maar het moet.” (Respondent 4)

De NPM-principes die duidelijk zichtbaar zijn in de uitspraken van de professionals: gestandaardiseerde werkprocessen, focus op meting, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en scholen, doen onvoldoende recht aan de vaardigheden van docenten. Respondenten geven namelijk aan dat leerkrachten vaak zelf goed in staat zijn tot het inschatten van het niveau van leerlingen. Met eigen observaties, bijvoorbeeld wat zij in de klas zien of horen van de leerling, maar bijvoorbeeld ook gemaakt werk, kunnen zij daarnaast een veel breder en dus vollediger beeld vormen van de taalvaardigheid van leerlingen. Taalvaardigheid bestaat namelijk uit zoveel meer dan wat enkel op een toets valt te meten.

“Ik denk, kind kenmerken, een puur kind kenmerken en ja wat je wat je ziet, wat je opvalt, gedragingen ja en wat er in de les terugkomt. Wat doet het kind op het moment dat je iets hebt uitgelegd, onthoudt het kind het überhaupt wel of duurt het lang voordat het kind aan de slag gaat, is er bepaalde zelfstandigheid, kan dat kind verder werken, kan dat kind zichzelf verwoorden, want dat is nog belangrijker, of spreekt die in twee woordzinnen. En hoe diep, en dat zal steeds hoger komen, maar wat voor diep gesprek kun je met het kind aangaan, heb je een bepaald basisgesprek of kan je nog dieper graven, waardoor je echt een volwassen gesprek met een kind kan voeren. En dat kan je, denk ik, al vanaf, denk ik ongeveer groep vier merk je dat al met welke leerlingen je wel zo 'n gesprek kunt voeren en welke leerlingen niet, en naarmate ze in vijf verder komen in het jaar, dan ga je echt de verschillen zien en dan gaan ze ineens een mening vormen, terwijl dat anderen nog achterblijven.” (Respondent 2)

De NPM-principes die het gevolg zijn van werken met het referentiekader in de praktijk hebben tot gevolg dat leerkrachten op relevante gebieden worden overschat, namelijk hun vermogen tot goede data-analyse, en op relevante gebieden worden onderschat, namelijk in hun vaardigheden om zonder formele middelen als een toets de taalontwikkeling van een leerling in te schatten. Idealiter bestaat toetsing dan ook naast de observaties van de leerkracht. Volgens de respondenten zijn er namelijk wel degelijk goede toetsen waarmee goed kan worden gemeten op welk niveau de leerling op dat moment zit, dit blijft wel altijd een momentopname. Daarbij moet tevens kritisch worden gekeken welke onderdelen van taal wel en welke onderdelen niet goed te toetsen zijn.

4.3 Deelvraag twee

Vanuit zowel de interviewresultaten als het literatuuronderzoek kunnen uitspraken worden gedaan over de tweede deelvraag: *wat kan de impact van deze elementen zijn op het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal, namelijk het verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving?* Op basis van de schooldocumenten kunnen hier echter geen uitspraken over worden gedaan, aangezien de documentanalyse over deze deelvraag geen resultaten opleverde. Dit maakt duidelijk dat scholen in hun schooldocumenten geen aandacht aan dit onderwerp besteden.

De invoering van de referentieniveaus had twee doelen. Allereerst moesten de niveaus leiden tot het verhogen van het algemene taalniveau. Daarnaast moest het kader zorgen voor

effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's, doordat er concrete doelen in het hele Nederlandse onderwijs werden vastgesteld. Het eerste doel wordt volgens onderwijsprofessionals niet behaald met referentieniveaus. Zij zien geen verbetering van zowel de taalvaardigheid in het algemeen als van de taalvaardigheid van leerlingen uit een taalarme omgeving in het bijzonder.

“Ik denk niet dat een referentieniveau de taalvaardigheid van die kinderen echt verbetert. Ik denk niet dat een niveau gaat bepalen of jij taalvaardig bent of niet. Ik denk dat dat meer te maken heeft met ja, hoe jij tot uiting komt, of je je goed kan verwoorden, of je begrijpt wat er wordt gezegd, dat je je redt in deze maatschappij zeg maar ik denk dat je dat taalvaardig verklaart, zeg maar dat je hierbuiten je ding kan doen, dat je uit je woorden komt, dat je weet wat je moet doen dat je mensen kunt begrijpen, dat soort dingen, dat je dat meer taalvaardig maakt, en niet zoals al die referentieniveaus.” (Respondent 3)

Een deel van de respondenten had zelfs het idee dat de taalvaardigheid van hun leerlingen achteruitging.

“We hebben, want dat is ook wel een teken, we hebben steeds meer kinderen die, VVE-kinderen noemen ze dat, voorschoolse educatie, waar kinderen eigenlijk bij de peuter al gestimuleerd worden. En daar zijn hier gemiddeld ontzettend veel kinderen van en heel veel kinderen die naar de logopedie moeten, terwijl ik eerst altijd nou stuk of vijf, zes had, zijn er nu wel vijftien per groep in onderbouw. Dus d'r wordt echt toch iets met die taal, wat achterblijft meer dan vroeger” (Respondent 8)

Het niet verbeteren of zelfs achteruitgaan van de taalvaardigheid kan een gevolg zijn van de volgende NPM- principes in het referentiekader taal: focus op meting, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en scholen. Zoals in de vorige paragraaf is omschreven ervaren scholen en onderwijs professionals namelijk druk om te toetsen, aangezien zij op basis van toetsresultaten worden beoordeeld. Deze druk kan leiden tot het zogenoemde *teaching to the test* waarbij in de onderwijspraktijk wordt toegewerkt naar de toets, in plaats van naar wat de leerling echt zou moeten weten om taalvaardiger te worden. *Teaching to the test* kan er daardoor voor zorgen dat leerlingen de toets wel goed maken maar niet daadwerkelijk taalvaardiger worden.

“Ja, ik weet nog dat ik hier ging werken en toen had ik zoiets van nou woordenschat-ontwikkeling lag ontzettend hoog. En nou, ik werk hier al heel lang en ik weet dat de woordenschat-ontwikkeling gewoon niet goed is. (...) En toen kwam ik hier werken en toen zag ik dat de woordenschattoetsen heel hoog lagen. Nou ik denk, dat kan niet. Nu zijn we gaan onderzoeken en wat bleek, toen was gewoon zoveel geoefend met die woorden vanuit Cito nou ja, je kunt wel stoppen met deze toets, want dit geeft niet meer weer wat eigenlijk de populatie aan woorden kent. Nou en zo gaat het ook wel een beetje in Nederland dat we te veel kijken naar wat hé vraagt Cito, en nou, dan gaan we dat oefenen en da's ook wel een beetje zo met referentieniveaus dus je moet wel heel erg uitkijken, het kind moet wel op de juiste plek komen.” (Respondent 8)

Bovenstaande citaten maken duidelijk dat een aantal respondenten het idee heeft dat met het referentiekader niet aan daadwerkelijke taalvaardigheid wordt gewerkt, waardoor leerlingen niet echt taalvaardiger worden. Dus in hoeverre wat de referentieniveaus van leerlingen vragen daadwerkelijk iets zegt over hun taalvaardigheid. Dit sluit aan bij de bevindingen uit het literatuuronderzoek, bijvoorbeeld bij de bevindingen van Bonset (2009), die stelt dat het uitgangspunt van het referentiekader taal niet lijkt te zijn geweest wat leerlingen aan taal nodig hebben om te kunnen functioneren in de maatschappij, vervolgopleiding en beroep. In plaats daarvan lijkt het uitgangspunt te zijn geweest hoe optimaal recht kan worden gedaan aan het vak Nederlands en alle onderdelen van het vak.

Bovenstaand citaat geeft weer hoe prestatieingen die worden ingezet om te beoordelen of scholen voldoen aan de norm van de referentieniveaus, niet altijd iets zeggen over daadwerkelijke taalvaardigheid. Dit sluit aan bij de bevindingen uit het literatuuronderzoek, bijvoorbeeld van Vosselman (2015), die stelt dat prestatieingen hooguit een gebrekkige representatie van de praktijk zijn. Volgens Biesta (2012) is het de vraag of we daadwerkelijk meten wat waardevol is of dat we in plaats daarvan dat meten wat makkelijk te meten valt. Heij (2021) stelt dat doordat de het toezicht vanuit de inspectie zich richt op het controleren of scholen de referentieniveaus halen, er wordt gefocust op een beperkte afspiegeling van taalvaardigheden. Bovenstaande resultaten laten zien dat wat de Onderwijsraad (2011) stelde, namelijk dat teveel sturen op resultaten kan zorgen voor ongewenst strategisch gedrag, in de onderwijspraktijk is gebeurd. Het controleren op de referentieniveaus zorgt voor zo een sterke sturing op resultaten dat scholen strategisch gedrag vertonen in de vorm van *teaching to the test*. Waarbij leerlingen goed leren scoren op een toets, in plaats van dat zij leren taalvaardiger te worden.

Het tweede doel van de referentieniveaus wordt volgens de onderwijsprofessionals deels wel behaald. Zij waarderen de houvast die het referentiekader hen biedt. Met behulp van de referentieniveaus kunnen zij gericht werken aangezien duidelijk is omschreven wat leerlingen moeten kunnen en kennen. Op die manier zouden de referentieniveaus moeten zorgen voor effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's, zo was het idee bij de invoering. Deels wordt het tweede doel echter ook niet behaald, aangezien de referentieniveaus pas leiden tot effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's als de toetsresultaten goed kunnen worden geanalyseerd zodat met behulp van die gegevens goed kan worden gedifferentieerd, het zogenoemde test-differentiatie idee. Aangezien goede toetsanalyse op veel scholen ontbreekt, en er in veel gevallen onvoldoende tijd is om goed te kunnen differentiëren, leiden de referentieniveaus dus ook niet tot effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's. Dit sluit aan op het feit dat er geen overtuigend bewijs is dat onderwijs dat als reactie op toetsen volgt, de resultaten van leerlingen verbetert (Shanahan, 2022), zoals in het literatuuronderzoek naar voren is gekomen.

Werken met het referentiekader taal zou wellicht de taalvaardigheid van leerlingen kunnen verbeteren. Mits het zou worden toegepast in een onderwijssetting waarbij de toetsing die het referentiekader taal vraagt, niet zou leiden tot *teaching to the test*, maar in plaats daarvan wordt gebruikt om te differentiëren en zo de taalvaardigheid van de leerling te verbeteren. In veel gevallen is echter wel sprake van *teaching to the test*, aangezien scholen worden afgerekend op slechte resultaten. Daarnaast kan in de praktijk veelal niet voldoende worden gedifferentieerd aangezien veel leerkrachten daar geen tijd voor hebben. Dit komt doordat een leerkracht vaak alleen voor een groep van 25 tot 30 leerlingen staat.

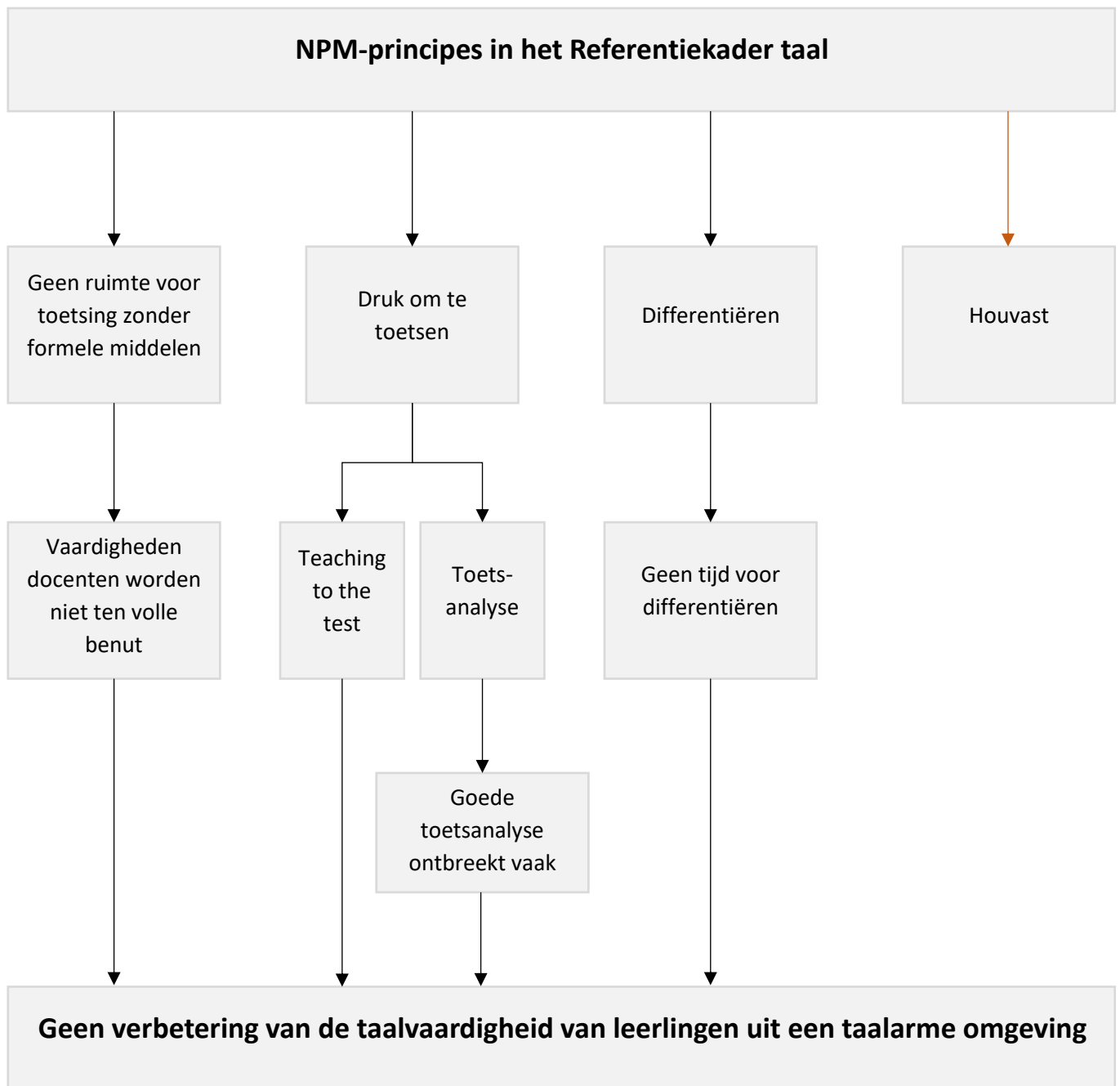
Uit de resultaten wordt tevens duidelijk dat een goede data-analyse op scholen vaak ontbreekt. Uit de theorie kwam daarnaast naar voren dat zelfs als een goede data-analyse heeft plaatsgevonden, en er op een school tijd is voor differentiëren, het voor leerkrachten alsnog ontzettend lastig is om toetsgegevens om te zetten in een gedifferentieerde onderwijspraktijk. Leerkrachten hebben daar veel ondersteuning bij nodig, maar dit is op de meeste scholen niet aanwezig (Forster, Kawohl & Souvignier, 2018; Fuchs & Vaughn, 2012). Kortom, er is dus ontzettend veel aandacht voor toetsing op scholen, terwijl de professionele ontwikkeling, begeleiding of materiële ondersteuning om de resultaten naar een passende instructie te vertalen weinig tot niet wordt geboden. Toetsing is in dat geval dan ook niet effectief, en verbetert daarmee waarschijnlijk ook niet de taalvaardigheid van leerlingen uit een taalarme omgeving.

“En ja, het doel is natuurlijk om eruit te halen wat erin zit, maar dat is best wel moeilijk om te weten of je dat kan natuurlijk, en nou ja, weet je, eigenlijk weet je gewoon dat het niet kan in het systeem waarin we werken. (Respondent 14)

Dit is nadelig voor alle leerlingen, maar in het bijzonder voor leerlingen uit een taalarme omgeving. Zij krijgen tenslotte vanuit hun thuisomgeving veel minder taal mee, zowel qua omvang als kwaliteit. In tegenstelling tot leerlingen uit een taalrijke omgeving die vanuit huis veel input qua taal meekrijgen. Daarom zijn het juist de leerlingen uit een taalarme omgeving die baat hebben bij goed taalonderwijs. En er daarom ook het meest de dupe van zijn als dit taalonderwijs onvoldoende effectief is als gevolg van NPM-principes in het referentiekader taal.

4.5 Empirisch model

Onderstaand empirisch model vat bovenstaande resultaten samen, door op een visuele manier te laten zien op welke wijze NPM-principes in het referentiekader taal de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs beïnvloeden. Professionals in het onderwijs zien geen verbetering van zowel de taalvaardigheid in het algemeen als van de taalvaardigheid van leerlingen uit een taalarme omgeving in het bijzonder, dit wordt ondersteund met de bevindingen uit het literatuuronderzoek. Onderstaand empirisch model laat op visuele wijze de oorzaken hiervoor zien die in dit onderzoek zijn gevonden.



Figuur 2: empirisch model

Hoofdstuk 5: Conclusies en discussie

5.1 Antwoord op de onderzoeksvraag

Met dit onderzoek is geprobeerd antwoord te geven op de vraag “*Wat zijn de percepties van professionals in het onderwijs op de wijze waarop New Public Management-principes in het referentiekader taal de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs beïnvloeden?*” Deze vraag is beantwoord door het analyseren van zestien interviews met professionals in het onderwijs. Deze bevindingen zijn ondersteund door een documentanalyse van de schooldocumenten van de scholen van de respondenten, en een literatuuronderzoek naar de beïnvloeding van NPM-principes in het referentiekader taal op leerlingen uit een taalarme omgeving. Hiermee draagt deze studie bij aan beter begrip van het wel of niet behalen van de beleidsdoelen van het huidige beleid in de vorm van het referentiekader taal.

Als aanvulling op de hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke elementen van New Public Management in relatie tot het referentiekader kunnen gevonden worden in schooldocumenten en in de verhalen van professionals in het onderwijs?
2. Wat kan de impact van deze elementen zijn op het wel of niet behalen van een van de doelen van het referentiekader taal, namelijk het verbeteren van de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving?

Het antwoord op de onderzoeksvraag “*Wat zijn de percepties van professionals in het onderwijs op de wijze waarop New Public Management-principes in het referentiekader taal de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving in het primair onderwijs beïnvloeden?*” is dat professionals in het onderwijs veelal geen verbetering zien in de taalvaardigheid van leerlingen uit een taalarme omgeving. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in verschillende NPM-principes in het onderwijs die (mede) het gevolg zijn van het referentiekader taal. Dit zijn: gestandaardiseerde werkprocessen, focus op meting, focus op output en het daarop beoordelen van leerlingen en scholen. De meest genoemde praktische vertaling hiervan is toetsing. De focus op toetsing heeft verschillende gevolgen zoals *teaching to the test*, het vraagt een goede toetsanalyse maar dit ontbreekt vaak, het zou tot differentiëren moeten leiden maar hier is geen tijd voor, en het beperkt de ruimte voor toetsing zonder formele middelen waardoor de vaardigheden van docenten onvoldoende worden benut.

Daarmee behaal het referentiekader taal de doelen die bij de invoering zijn gesteld waarschijnlijk niet. Allereerst moesten de niveaus leiden tot het verhogen van het algemene taalniveau. Daarnaast moest het kader zorgen voor effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's. De onderwijsprofessionals hebben niet het idee dat het eerste doel wordt behaald, niemand zag een verbetering van het taalniveau. Een aantal van hen had zelfs het idee dat er sprake was van een verslechtering van het taalniveau. De bovengenoemd NPM-principes zouden ertoe kunnen leiden dat de onderwijsprogramma's daarnaast niet effectiever en efficiënter worden. Enerzijds ervaren de respondenten de houvast die de referentieniveaus bieden wel als positief. Anderzijds leiden de referentieniveaus pas tot effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's als de toetsresultaten goed kunnen worden geanalyseerd zodat met behulp van die gegevens goed kan worden gedifferentieerd, het zogenoemde test-differentiatie-idee. Aangezien goede toetsanalyse op veel scholen ontbreekt, en er in veel gevallen onvoldoende tijd is om goed te kunnen differentiëren, leiden de referentieniveaus waarschijnlijk niet tot effectievere en efficiëntere onderwijsprogramma's.

Dit sluit aan bij wat we vanuit de theorie weten over NPM-principes in het referentiekader taal en de gevolgen hiervan voor leerlingen uit een taalarme omgeving. Zo is er geen overtuigend bewijs dat onderwijs, dat als reactie op toetsen volgt, de resultaten van leerlingen verbetert (Shanahan, 2022). En wordt er door het referentiekader, de controle door de inspectie hierop, en de toetsing die dit vraagt, gefocust op een beperkte afspiegeling van taalvaardigheden (Heij, 2021; Biesta, 2012; Bonset; 2009; Vosselman, 2015). Zoals Biesta (2012) zich afvroeg:

'Meten we daadwerkelijk wat we waardevol vinden of meten we wat we makkelijk kunnen meten waardoor we waarderen wat we kunnen meten?' (Biesta, 2012: 25).

Dit is nadelig voor alle leerlingen, maar in het bijzonder voor leerlingen uit een taalarme omgeving. Zij krijgen tenslotte vanuit hun thuisomgeving veel minder taal mee, zowel qua omvang als kwaliteit. In tegenstelling tot leerlingen uit een taalrijke omgeving die vanuit huis veel input qua taal meekrijgen. Daarom zijn het juist de leerlingen uit een taalarme omgeving die baat hebben bij goed taalonderwijs. En er daarom ook het meest de dupe van zijn als dit taalonderwijs onvoldoende effectief is als gevolg van NPM-principes in het referentiekader taal.

5.2 Praktische aanbevelingen

De conclusie uit dit onderzoek is dat NPM-principes in het referentiekader taal de taalvaardigheid van leerlingen uit een taalarme omgeving waarschijnlijk niet verbeteren. Dit betekent voor de onderwijspraktijk dat als zij de taalvaardigheid van leerlingen uit een taalarme omgeving willen verbeteren, ze zich op een aantal van deze NPM-principes kunnen richten.

1. Het verminderen van gestandaardiseerde werkprocessen: de meeste scholen gebruiken nu standaard methodes en toetsen om te werken aan de taalvaardigheid van leerlingen. Deze methodes werken in veel gevallen echter voornamelijk toe naar de toets, zodat leerlingen daar goed op scoren, in plaats van te werken aan wat de leerling daadwerkelijk aan taal nodig heeft om goed te kunnen functioneren in de maatschappij. Door minder gebruik te maken van standaard methodes en bijvoorbeeld meer op lezen te focussen, kan daadwerkelijk gewerkt worden aan het taalvaardiger maken van leerlingen.
2. Minder focus op toetsing: de inspectie vraagt een bepaalde mate van prestatiemetingen, dus het compleet inperken van toetsing in het onderwijs is niet mogelijk. Dit is echter ook niet nodig aangezien toetsing en een zekere mate van focus op output niet per definitie slecht hoeft te zijn. Door echter minder op toetsing te focussen is de kans op *teaching to the test* ook minder groot, en hebben leerkrachten meer tijd om aan daadwerkelijke taalvaardigheid te gaan werken. Namelijk dat wat leerlingen nodig hebben om te kunnen functioneren in de maatschappij.
3. Meer vertrouwen in de leerkracht: leerkrachten kunnen op basis van bijvoorbeeld eigen observaties en het gemaakte werk van leerlingen vaak goed inschatten hoe taalvaardig de leerling is. Hier wordt in de onderwijspraktijk in veel gevallen echter niet op vertrouwd. In plaats daarvan vindt controle door middel van toetsing plaats. Meer vertrouwen op de vaardigheden van leerkrachten kan zorgen voor betere signalering van taalproblemen, waardoor daadwerkelijk aan de taalvaardigheid van leerlingen kan worden gewerkt.
4. Professionele ondersteuning op scholen: aangezien uit de literatuur blijkt dat een goede data-analyse en het bieden van de juiste gedifferentieerde instructie voor veel leerkrachten vaak lastig is, hebben zij hier ondersteuning bij nodig. Op die manier kan zo goed mogelijk maatwerk worden geboden aan leerlingen om hun taalvaardigheid te verbeteren.

5.3 Beperkingen en vervolgonderzoek

Met dit onderzoek is geprobeerd een bijdrage te leveren aan onderzoek over NPM-principes in het onderwijs. Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek is enkel kwalitatief onderzoek gedaan. Alhoewel in dit onderzoek de relatie tussen NPM-principes in het referentiekader taal en de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving is onderzocht, ontbreekt sterk bewijs voor deze relatie. Dit toont aan dat aanvullend kwantitatief onderzoek nodig is om aan te kunnen tonen of er wel of geen causale verbanden zijn.

Daarnaast zijn, gezien de beperkte omvang van dit onderzoek, niet alle bevindingen uit de interviews meegenomen in de analyse van de resultaten. Na analyse van de data is ervoor gekozen om de punten die het meest werden genoemd door de respondenten weer te geven in de resultaten. In vervolgonderzoek zouden ook de andere punten kunnen worden meegenomen.

Literatuur

- Ardoin, S.P., & Christ, T.J. (2008). Evaluating curriculum-based measurement slope estimates using data from triannual universal screenings. *School Psychology Review*, 37(1), 109-125.
- Baarda D.B., De Goede M.P.M. (2001), *Basisboek Methoden en Technieken*, Groningen/Houten: Stenfert Kroese.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Bonset, H., (2009). Een kritische blik op het referentiekader taal. *Levende Talen Magazine* 7 6-11
- Broekhof, K. (2021). *Leesbevordering en beleid, Meer lezen, beter in taal-po, effecten van lezen op taalontwikkeling*. Stichting Lezen.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbeleid. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Budding, G.T. (2014). Management paradigma's binnen de publieke sector: zijn de dagen van NPM dan nu echt voorbij? *Management, Accounting & Control*, 6, 34-38.
- Buisman, M. & Houtkoop, W. A. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's-Hertogenbosch: expertisecentrum beroepsonderwijs.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Cito (2013). *Cito: Primair en speciaal onderwijs. Toetsscore, vaardigheidsscore... en dan?*
- Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (1984). *Deregulering van overheidsregelingen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Compton, D.K., Fuchs, D., Fuchs, L.S., Bouton, B., Gilbert, J.K., Barquero, L.A., Cho, E., & Crouch, R.C. (2010). Selecting at-risk first-grade readers for early intervention: Eliminating false positives and exploring the promise of a two-stage gated screening process. *Journal of Educational Psychology*, 102(2), 327-340.
- Connor, C. M., Piasta, S. B., Fishman, B., Glasney, S., Schatschneider, C., Crowe, E., et al. (2009). Individualizing student instruction precisely: Effects of child X instruction interactions on first graders' literacy development. *Child Development*, 80, 77-100.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among five approaches*. London, England: Sage.
- De Nederlandse Taalunie. (2017). *Iedereen Taalcompetent! Visie op de rol, de positie en de inhoud van het onderwijs Nederlands in de 21^{ste} eeuw*. Algemeen Secretariaat Nederlandse Taalunie.

- Fernald, A., Marchman, V. A., & Weisleder, A. (2013). SES differences in language processing skill and vocabulary are evident at 18 months. *Developmental science*, 16(2), 234-248.
- Feskens, R., Kuhlemeier, H., & Limpens, G. (2015). *Resultaten PISA-2015. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. CITO.
- Forster, N., Kawohl, E., & Souvignier, E. (2018). Short- and long-term effects of assessment-based differentiated reading instruction in general education on reading fluency and reading comprehension. *Learning and Instruction*, 56, 98-109.
- Fuchs, L. S., & Vaughn, S. (2012). Responsiveness-to-Intervention: A decade later. *Journal of Learning Disabilities*, 45(3), 195–203. <https://doi.org/10.1177/0022219412442150>
- Gersten, R., Compton, D., Connor, C.M., Dimino, J., Santoro, L., Linan-Thompson, S., & Tilly, W.D. (2008). *Assisting students struggling with reading: Response to Intervention and multi-tier intervention for reading in the primary grades. A practice guide*. (NCEE 2009-4045). Washington, DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education
- Greef de, M., Segers, M., Nijhuis, J., & Lam, J. (2014). *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven*. Maastricht University.
- Heij, K. (2021). Van de kat en de bel: Tellen en vertellen met de eindtoets basisonderwijs.
- Hjetland, H. N., Brinchmann, E. I., Scherer, R., & Melby-Lervåg, M. (2017). Preschool predictors of later reading comprehension ability: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 1-155.
- Hoeven van der, M., Schmidt, V., Sijbers, J., Silfhout van, G., Woldhuis, E., & Leeuwen van, B. (2017). *Leerplankundige analyse PISA 2015*. SLO.
- Hood, C (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Inspectie van het Onderwijs (z.d.). *De schoolweging: maat voor de leerlingenpopulatie*. Geraadpleegd op 12 juli 2022, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/naar-een-nieuw-onderwijsresultatenmodel/de-schoolweging-een-nieuwe-maat-voor-de-leerlingenpopulatie>
- January, S.A., & Klingbell, D.A. (2020). Universal screening in grade K-2: A systematic review and meta-analysis of early reading curriculum-based measures. *Journal of School Psychology*, 82, 103-122.
- Korsten, A. F. A. (2011). New public management. Retrieved October, 10, 2013.
- Kuhlemeier, H., Til van, A., Feenstra, H., & Hemker, B. (2013). *Balans van de schrijfvaardigheid in het basis- en speciaal basisonderwijs 2 (PON-reeks nummer 53)*. CITO.
- Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M., & Krüger, M. (2009). *Opbrengstgericht werken: over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

- Lervåg, A., & Aukrust, V. G. (2010). Vocabulary knowledge is a critical determinant of the difference in reading comprehension growth between first and second language learners. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 51(5), 612-620.
- Lescaux, N. K., & Kieffer, M. J. (2010). Exploring sources of reading comprehension difficulties among language minority learners and their classmates in early adolescence. *American Educational Research Journal*, 47(3), 596-632.
- Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma Uitgevers.
- Meijerink, H.P. (2009). *Referentiekader taal en rekenen, De referentieniveaus*. Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen.
- Meijnen, G. W., & Wieringen, A. V. (2000). *Onderwijs in maatschappelijk perspectief*. Leuven: Garant.
- Merchie, E., Gobyn, S., De Bruyne, E., De Smedt, F., Schiepers, M., Vanbuel, M., Ghesquiere, P., Van den Branden, K., Van Keer, H. (2019). *Effectieve, eigentijdse begrijpend leesdidactiek in het basisonderwijs, wetenschappelijk eindrapport van een praktijkgerichte literatuurstudie*. Vlaamse Onderwijsraad.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from "Case Study Research in Education."*. Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome St, San Francisco, CA 94104.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Notitie vernieuwing van de zorgstructuur in het funderend onderwijs*. Den Haag.
- Mol, S. E., & Bus, A. G. (2011). To read or not to read: a meta-analysis of print exposure from infancy to early adulthood. *Psychological bulletin*, 137(2), 267.
- Moore, M. (2012). *Recognizing public value: developing a public value account and a public value scorecard*.
- Newell, K.W., Coddling, R.S., & Fortune, T.W. (2020). Oral reading fluency as a screening tool with English learners: A systematic review. *Psychology in the Schools*, 57, 1208-1239.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Notten, N. J. W. R. (2012). *Over ouders en leesopvoeding*. Eburon Uitgeverij BV.
- OECD (2018). *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*. Paris: PISA, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.
- Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence based onderwijs: advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2011) *Toetsing in het primair onderwijs*. Den Haag: auteur.
- Onderwijsraad. (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: The five strategies for reinventing government*. New York: Penguin.
- Otley, D. (2003). Management control and performance management: whence and whither? *The British Accounting Review*, 35, 309-326. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2003.08.002>
- Overheid.nl. (2020). *Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027679/2020-08-01>
- Pameijer, N., Beukering, T. van & Lange, S. de (2009). *Handelingsgericht werken: een handreiking voor het schoolteam. Samen met collega's, leerlingen en ouders aan de slag*. Leuven: Acco.
- Petscher, Y., Fien, H., Stanley, C., Gearin, B., Gaab, N., Fletcher, J.M., & Johnson, E. (2019). *Screening for dyslexia*. Washington, DC: U.S. Department of Education, Office of Elementary and Secondary Education, Office of Special Education Programs, National Center on Improving Literacy. Retrieved from improvingliteracy.org.
- Pollitt, C., (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts Or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Blackwell.
- Poppelaars, M., & de Greef, M. (2021). *Taalachterstand onder jongeren, literatuuronderzoek: Hoe komt het dat jongeren laaggeletterd het onderwijs verlaten?* Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Quené, M. (2018). *Voorbij de managementmaatschappij: De invloed van management op werk, democratie en vrijheid*. Rotterdam: Lemniscaat.
- SLO. (2018). *Nederlands, meewerken aan het onderwijs van morgen*. SLO.
- Smits, A., & van Koeven, E. (2021). *Op weg naar een rijke leeromgeving voor begrijpend lezen*. Windesheim Lectoraat: Onderwijsinnovatie en ICT
<http://geletterdheidschoolsucces.blogspot.com/search/label/begrijpend%20lezen>
- Shanahan, T. (2022). *Do Screening and Monitoring Tests Really Help?* Shanahan on literacy. <https://www.shanahanonliteracy.com/blog/do-screening-and-monitoring-tests-really-help>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A new narrative for networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36, 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service.
- Theisens, H. (2016). Hierarchies, Networks and Improvisation in Education Governance. In Tracey Burns & Florian Köster (red.), *Governing Education in a Complex World* (pp. 55-69). Parijs: OECD Publishing.

- Van Der Heyden, A.M., Burns, M.K., & Bonifay, W. (2018). Is more screening better? The relationship between frequent screening, accurate decisions, and reading proficiency. *School Psychology Review*, 47(1), 62-82.
- Van Dam, M. (2009). *Niemandland: Biografie van een ideaal*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Van Gunsteren, H. R. (1984). Wie in zijn graf ligt, maakt geen fouten meer: Een interventieeler te ontwikkelen door ambtenaren. *Beleid En Maatschappij*, 11(6), 159–163.
- Van Wieringen, A. M. (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Van Wieringen, A. (2000). *Onderwijs: Beleid en maatschappij*. In: Meijnen, G. & van Wieringen, A. (red.). *Onderwijs in maatschappelijk perspectief*. Leuven: Garant.
- Verhoeven, L., van Leeuwe, J., & Vermeer, A. (2011). Vocabulary growth and reading development across the elementary school years. *Scientific Studies of Reading*, 15(1), 8-25.
- Visscher, A. J., & Ehren, M. C. M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken*. Universiteit Twente, Vakgroep Onderwijsorganisatie en management.
- Vosselman, E. G. J. (2015). De wankeling van een besturingsparadigma: een alternatief perspectief op controllership in de publieke sector. *Tijdschrift voor public governance audit & control*, 13(5), 4-9.
- Walker, D., Greenwood, C., Hart, B., & Carta, J. (1994). Prediction of school outcomes based on early language production and socioeconomic factors. *Child development*, 65(2), 606-621.
- 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.
- Weerdenburg van, M., & van Hell, J. G. (2016). Taalontwikkeling en taalproblemen. *Handboek diagnostiek in de leerlingenbegeleiding*, 93.
- Wet goed onderwijs, goed bestuur. Staatsblad 2010, nrs. 80 en 282. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Bijlage 1: topiclijst interviews

Introductie

Hartelijk bedankt voor uw deelname aan dit onderzoek. Voor mijn masterscriptie aan de Erasmus Universiteit (Bestuurskunde, Beleid & Politiek) doe ik onderzoek naar de ervaringen van professionals in het onderwijs met het referentiekader taal, en de wijze waarop de referentieniveaus taal volgens jullie de taalontwikkeling van leerlingen uit een taalarme omgeving beïnvloeden.

Om de resultaten van het interview te kunnen vergelijken en onderzoeken wil ik het gesprek graag opnemen. Alle informatie wordt uiteraard vertrouwelijk behandeld en de opname zal achteraf worden gewist, uw identiteit blijft dus anoniem. Geeft u toestemming voor het opnemen van dit gesprek?

Het interview zal ongeveer een uur duren. Heeft u voordat we starten nog vragen? Als u er klaar voor bent start ik nu graag de opname.

Achtergrondvragen

1. Allereerst wil ik u graag wat achtergrondvragen stellen. Kunt u kort iets over uzelf vertellen? Wat is uw functie en hoe lang werkt u al op deze school?
2. Per 1 augustus 2010 is het referentiekader taal wettelijk ingevoerd. Weet u wat de referentieniveaus zijn? Ben u ook bekend met de inhoud van de niveaus?

Indien niet bekend, uitleg referentieniveaus.

Topic	Omschrijving	Vragen	Verduidelijking
Referentiekader taal in de praktijk	Allereerst wil ik graag meer te weten komen over wat het referentiekader taal voor u in de praktijk betekent. In 2010 werd het referentiekader taal ingevoerd.	Kunt u uitleggen wat het referentiekader taal voor u in de praktijk betekent? Weet u waarom het referentiekader is ingevoerd? Wat is er volgens u veranderd in het taalonderwijs sinds de invoering van het	Heeft u in de onderwijspraktijk meer voordeel of nadeel van de referentieniveaus taal? Kunt u dit toelichten? Zo ja waarom volgens u? Zo niet, heeft u een idee waarom u dit niet weet? Kunt u uw antwoord uitleggen?

		<p>referentiekader? (Vraag alleen stellen als respondent ook voor 2010 in het onderwijs werkte)</p> <p>Hoe worden de referentieniveaus bij u op school vertaald naar de praktijk?</p>	<p>Indien docent: zijn uw lessen door de toepassing van de referentieniveaus veranderd? (Vraag alleen stellen als docent ook voor 2010 in het onderwijs werkte)</p> <p>In hoeverre heeft u invloed gehad op deze vertaling naar de praktijk?</p> <p>In hoeverre zijn de referentieniveaus volgens u praktisch toepasbaar?</p> <p>Heeft u vrijheid om te bepalen hoe u met het referentiekader omgaat?</p> <p>Hoe bepaalt u wat het niveau van een kind is?</p> <p>In hoeverre ben u in staat om het niveau van een kind zonder formele middelen te bepalen?</p>
<p>NPM-principes in de Referentieniveaus</p>	<p>De referentieniveaus bieden een kader waarin duidelijk wordt aan welk niveau leerlingen op een bepaald moment moeten voldoen.</p> <p>Een van de doelen van de</p>	<p>Wat zijn uw ervaringen met het beoordelen of leerlingen wel of niet op het gewenste niveau zitten?</p> <p>Wat vindt u hiervan?</p> <p>Wordt dit doel volgens u met de</p>	<p>Kut u dit toelichten?</p> <p>Zo ja, waarom wel?</p>

	<p>referentieniveaus was het verbeteren van de taalvaardigheid van leerlingen.</p>	<p>referentieniveaus behaald?</p> <p>In hoeverre kan de taalvaardigheid van leerlingen volgens u in niveaus worden gevat?</p> <p>Wat is u opgevallen in de focus van het onderwijs sinds de invoering van de referentieniveaus?</p>	<p>Zo nee, waarom niet?</p> <p>Waarom wel of waarom niet?</p> <p>Kunt u dit toelichten?</p> <p>Kunt u hier een voorbeeld van geven?</p>
<p>Omgeving en taalontwikkeling</p>	<p>Ik wil nu graag meer weten over de rol van de omgeving van het kind bij de taalontwikkeling (eerst nagaan of respondenten weten wat een taalarme of taalrijke omgeving is, indien nodig uitleggen).</p>	<p>In hoeverre speelt de omgeving van een kind (taalarm of taalrijk) volgens u een rol bij de taalontwikkeling?</p> <p>Weet u van de leerlingen uit uw klas of op uw school of zij in een taalrijke of taalarme omgeving opgroeien?</p> <p>In hoeverre zijn de referentieniveaus volgens u meer positief of negatief voor leerlingen uit een taalarme omgeving?</p> <p>Wat zijn volgens u de effecten van de referentieniveaus op</p>	<p>Wat merkt u hiervan in de praktijk?</p> <p>Waarom wel of niet?</p> <p>Houdt u zelf rekening met de omgeving van het kind binnen uw taalonderwijs?</p> <p>- Zo ja, op welke manier doet u dit?</p> <p>- Zo nee, waarom niet?</p> <p>Kunt u dit toelichten?</p> <p>Hoe merkt u dit in de praktijk?</p> <p>En voor leerlingen uit een taalrijke omgeving?</p> <p>En op leerlingen uit een taalarme omgeving?</p>

		<p>de taalvaardigheid van leerlingen in het algemeen?</p> <p>Zijn de referentieniveaus haalbaar voor leerlingen in het algemeen?</p> <p>In hoeverre bieden de referentieniveaus taal en de praktische vertaling hiervan wat leerlingen uit een taalarme omgeving nodig hebben voor hun taalontwikkeling?</p>	<p>Is hierin een verschil tussen de korte en lange termijn? Kunt u uw antwoord uitleggen?</p> <p>Waarom wel of niet? En voor leerlingen uit een taalarme omgeving? En waarom wel of niet?</p> <p>Welke invloed heeft het op de leerlingen dat de doelen wel of niet haalbaar zijn?</p> <p>Kunt u uw antwoord toelichten?</p> <p>Wat hebben leerlingen uit een taalarme omgeving volgens u nodig voor hun taalontwikkeling?</p>
--	--	--	--

Afsluiting

Heeft u nog aanvullingen of zijn er nog dingen die u kwijt wilt?

Als u achteraf nog vragen of opmerkingen heeft kunt u altijd contact met mij opnemen. Als u dat wenst zal ik u ook informeren over de bevindingen van het onderzoek.

Tot slot wil ik u hartelijk bedanken voor uw deelname aan dit onderzoek.