



Samen Sterk! Taal en Lezen in het Rotterdams Onderwijsbeleid

Ruth van Mourik

2 augustus 2024

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master Governance en Management van Complexe Systemen

1^e beoordelaar: Dr. W. Belabas

2^e beoordelaar: Dr. M. J. Nederhand



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie, waarmee ik mijn studietijd aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam afsluit. Voor dit onderzoek heb ik met mijn bestuurskundige bril gekeken naar gemeentelijke sturing op taal- en leesvaardigheden in het Rotterdamse voortgezet onderwijslandschap. Het doel van dit onderzoek is om de vraag van de gemeente te beantwoorden, hoe zij door middel van haar onderwijsbeleid kon bijdragen aan de verbetering van taal- en leesvaardigheden. Ten grondslag hieraan ligt, net zoals in het Rotterdams Onderwijsbeleid, de kansengelijkheid van alle Rotterdamse scholieren. Een onderwerp wat mij persoonlijk aan het hart gaat.

Deze scriptie zou niet tot stand zijn gekomen zonder de steun en begeleiding van verschillende personen en organisaties. Allereerst wil ik mijn dank uitspreken aan mijn begeleider vanuit de Erasmus Universiteit, dr. Warda Belabas, voor haar opbouwende feedback en motivatie gedurende dit proces. Ook gaat mijn dank uit naar mijn medestudenten, voor hun kritische feedback en de steun die we elkaar konden bieden in de scriptiekring.

Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan de gemeente Rotterdam en de betrokken onderwijsinstellingen voor hun medewerking en bereidheid om informatie te delen in de interviews en daarbuiten. De diepgang van dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door hun openheid en betrokkenheid. In het bijzonder bedank ik de afdeling Onderwijs en team Voortgezet Onderwijs van de gemeente Rotterdam. Mijn afstudeerstage daar heb ik als een zeer leerzame en fijne tijd ervaren. Collega's stonden altijd klaar om te sparren over mijn onderzoek, maar ook voor een gezellig koffietje of een lunchwandeling.

Tenslotte hoop ik dat deze scriptie niet alleen een academische bijdrage levert aan het debat over gemeentelijke sturing en onderwijsbeleid, maar ook praktische inzichten biedt voor beleidsmakers en -uitvoerders die de handen ineenslaan voor het verbeteren van taal- en leesvaardigheden onder middelbare scholieren.

Ruth van Mourik

Rotterdam, 2 augustus 2024

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de vraag onder welke voorwaarden sturing door de gemeente vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) 2019-2024 effectief heeft bijgedragen aan de verbetering van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren, en hoe informele samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het voortgezet onderwijs deze effectiviteit heeft beïnvloed. Het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden is complex en verweven met andere problemen zoals personeelstekorten, de nasleep van COVID-19, en sociaal-economische en sociaal-culturele factoren. De diversiteit aan betrokkenen en de politiek gevoelige omgeving compliceert het vraagstuk verder waardoor het als 'wicked' wordt beschouwd. De sturing vanuit het ROB was niet in alle opzichten toereikend voor de complexiteit, wat de effectiviteit om bij te dragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren heeft beperkt.

De belangrijkste voorwaarde voor effectieve sturing vanuit het ROB op taal en lezen was veerkracht, wat werd versterkt door informele samenwerking. Veerkracht uitte zich in vrijheid die scholen kregen om zelf invulling te geven aan de beleidsinterventies. Hierin herkenden scholen ook de reflexiviteit van de sturing. Echter, de gemeente werd soms als te sturend ervaren, wat de vrijheid van invulling voor scholen beperkte. Dit had negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het beleid. Daarnaast verminderde een gebrek aan responsieve sturing de effectiviteit van het ROB. De gemeente wilde in het ROB graag resultaten boeken op basisvaardigheden door leerprestaties te verhogen. Scholen geven juist aan baat te hebben bij een meer indirecte, bredere inzet op taal en lezen door de gemeente. Binnen en buiten de school. Tenslotte miste het ROB vernieuwende aanpakken door effectiviteitsmeting die niet passend was op interventies ter bevordering van taal- en leesvaardigheden.

Op basis van de bevindingen beveelt dit onderzoek de gemeente aan om informele samenwerking te gebruiken om de behoeften van scholen te peilen en deze te beantwoorden in het beleid, zodat deze beter aansluit bij de behoeften vanuit het scholenveld. Daarnaast wordt de gemeente aanbevolen om duidelijke, meetbare doelen te stellen voor interventies met een transparant monitoringssysteem. Ook wordt aanbevolen innovatie te stimuleren door het faciliteren van pilots met nieuwe methoden en organisatie van regelmatige feedbacksessies. Tenslotte is het van belang dat stabiliteit in sturing wordt gewaarborgd voor een integrale aanpak van complexe vraagstukken.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Doelstelling	5
1.4 Vraagstelling	5
1.5 Relevantie	6
1.6 Leeswijzer	7
2. Theoretisch kader	8
2.1 “Wicked problems”	8
2.2 Horizontale sturing	9
2.3 Voorwaarden van horizontale sturing	10
2.4 Informele samenwerking in horizontale sturing	12
2.5 Conceptueel model	15
3. Methodologie	16
3.1 Onderzoeksmethoden	16
3.2 Operationalisering	16
3.3 Caseselectie	19
3.4 Data-analyse	20
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	21
3.6 Ethiek en vertrouwelijkheid	22
4. Resultaten en Analyse	23
4.1 Taal en lezen in het Rotterdams Onderwijsbeleid	23
4.2 Gepercipieerde effectiviteit van taal en lezen in het Rotterdams Onderwijsbeleid	24
4.3 Taal en lezen, informele samenwerking en horizontale sturing in het Rotterdams Onderwijsbeleid	26
5. Conclusie en Discussie	38
5.1 Conclusie	38
5.2 Discussie	39
5.3 Aanbevelingen	40
5.4 Limitaties	41
5.5 Vervolgonderzoek	42
6. Bibliografie	43
7. Bijlagen	47
7.1 Volledige vragenlijst	47
7.2 Codeboom	49

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het voortgezet onderwijs in Nederland heeft te maken met een groeiende taalopgave. Nederlandse middelbare scholieren behaalden het laagste niveau van leesvaardigheid in het internationale PISA-onderzoek 2023. Dit zou betekenen dat een derde van de vijftienjarigen in Nederland over onvoldoende geletterdheid beschikt om goed te kunnen functioneren op school en in de maatschappij (Meelissen et al., 2023). Ook in de Rotterdamse klaslokalen worstelen scholieren met taal en lezen. Het aantal Rotterdamse groep 8 leerlingen die het streefniveau voor taal en lezen behaalt, neemt af (Inspectie van het Onderwijs, 2023). Dit suggereert dat leerlingen al met taal- en leesachterstanden naar het voortgezet onderwijs (VO) gaan. In Nederland zijn schoolbesturen de autoriteiten van de school. Tevens dragen zij de wettelijke verantwoordelijkheid voor het waarborgen van onderwijskwaliteit op scholen, waaronder taal en lezen (Scheerens, 2016). De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs en kijkt of scholen voldoen aan de wet- en regelgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2023). De noodzaak van aandacht voor taal en lezen is ook het Rotterdamse stadsbestuur niet ontgaan. Alhoewel de gemeente hier geen wettelijke taak heeft, koos zij er toch voor om in het Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2024 ‘Gelijke kansen voor elk talent’ aandacht te besteden aan onderwijskwaliteit. De bevordering van de taal- en leesvaardigheden is een van de doelstellingen. Het uitgangspunt is “richting geven” door subsidieverstrekking en samenwerking met scholen (Gemeente Rotterdam, 2019).

1.2 Probleemstelling

Volgens Poppelaars en De Greef (2021) zijn taal- en leesvaardigheden essentieel voor vrijwel alle aspecten van het dagelijks leven. Betere taal- en leesvaardigheden opent de deur naar hoger onderwijs, carrièremogelijkheden en maatschappelijke participatie (Poppelaars & De Greef, 2021). Dat de geletterdheid onder Rotterdamse jongeren daalt, is dus zorgwekkend. Toch ligt de inmenging van de gemeente in het onderwijs door gebrek aan wettelijke verantwoordelijkheid gevoelig. De gemeente Rotterdam staat voor een governance dilemma: enerzijds kan zij niet rechtstreeks ingrijpen in het onderwijs vanwege de wettelijke kaders en bevoegdheden (Scheerens, 2016). Anderzijds wil zij door sturing bijdragen aan de taal- en leesvaardigheden van scholieren (Gemeente Rotterdam, 2023). Daarbij is het vraagstuk uitermate gecompliceerd door conflicterende belangen, een diversiteit aan actoren en de onzekerheid over effectieve oplossingen. Een dergelijk complex sociaal vraagstuk wordt door

Rittel en Webber (1973) een ‘wicked’ probleem genoemd. Dit roept de vraag op hoe de gemeente in beleid en handelen het beste omgaat met dit wicked probleem van afnemende geletterdheid. En door de diversiteit aan actoren, welke plaats samenwerking tussen de gemeente en het VO hierin inneemt.

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek onderzoekt de sturing van de gemeente op taal en lezen vanuit een bestuurskundig perspectief. Het doel is inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van sturing door de gemeente in de bijdrage aan de taal- en leesvaardigheden van scholieren. Daarnaast is het doel te begrijpen hoe informele samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld deze relatie beïnvloedt. Dit wordt onderzocht in de context van het reeds uitgevoerde onderwijsbeleid 2019-2024 ‘Gelijke kansen voor elk talent’. In opdracht van de gemeente Rotterdam beperkt de casuïstiek van dit onderzoek zich tot het VO.

1.4 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt: *Onder welke voorwaarden heeft sturing door de gemeente vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2024 effectief bijgedragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren en hoe heeft informele samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het voortgezet onderwijs deze effectiviteit beïnvloed?*

De deelvragen die bij de onderzoeksvraag horen zijn:

1. Wat zijn wicked problemen?
2. Onder welke voorwaarden kan sturing bijdragen aan een effectieve aanpak van wicked problemen?
3. Hoe beïnvloedt informele samenwerking de relatie tussen sturing en een effectieve aanpak van wicked problemen?
4. Onder welke voorwaarden heeft sturing door de gemeente vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid volgens betrokkenen bijgedragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren?
5. Hoe heeft informele samenwerking tussen de gemeente en het voortgezet onderwijs de relatie tussen sturing vanuit het Rotterdams Onderwijs en het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren beïnvloed?

6. Welke lessen kan de gemeente trekken uit haar aanpak van taal en lezen binnen het Rotterdams Onderwijsbeleid en uit de informele samenwerking met het voortgezet onderwijs in Rotterdam op dit gebied?

1.5 Relevantie

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek vergroot het zicht op de relatie tussen de gemeente en het VO, zowel op het gebied van sturing als samenwerking. De focus op afnemende taal- en leesvaardigheden is belangrijk omdat de effecten van sturing en samenwerking vanuit het ROB op taal en lezen nog niet eerder uitgebreid zijn geëvalueerd. Door dit in kaart te brengen, kan de gemeente haar sturing en samenwerking in huidig en toekomstig onderwijsbeleid op taal en lezen en dergelijke complexe vraagstukken te verbeteren. Daarnaast biedt dit onderzoek de gemeente handvatten voor het oriënteren op sturing van vraagstukken die buiten haar wettelijke verantwoordelijkheid vallen, zoals taal en lezen in het onderwijs (Scheerens, 2016). Het doel hierbij is dat de gemeente in samenwerking met het VO beter in kan spelen op de behoeften van scholieren en hen gelijke kansen kan bieden voor een volwaardige deelname aan de samenleving.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek past het concept “wicked problems” van Rittel en Webber (1973) toe op de uitdagingen in sturing op onderwijskwaliteit, en draagt daardoor bij aan bestuurkundige literatuur. Volgens de literatuur wordt *wickedness* gecreëerd door de diversiteit aan belangen, percepties en de verwevenheid van oorzaken met andere problemen (Rittel & Webber, 1973; Head & Alford, 2015; Klijn & Koppenjan, 2014). Daarnaast belicht dit onderzoek ook de politiek gevoelige context die hieraan bijdraagt. Dat de gemeente geen wettelijke taak heeft met betrekking tot onderwijskwaliteit, maakt haar sturing op taal en lezen in het onderwijs complexer en gevoeliger. Bovendien wordt de literatuur over governance en informele samenwerking met betrekking tot het VO aangevuld. Nederlandse schoolbesturen hebben een hoge mate van autonomie en verantwoordelijkheid in vergelijking met schoolbesturen in veel andere landen (Scheerens, 2016). Bijgevolg richten veel onderzoeken naar samenwerking in sturing op onderwijskwaliteit zoals door Huntink (2010) zich juist op sturing door schoolbesturen. Anderzijds richten onderzoeken zoals door Kwakernaak (2019) en door Klarus en De Velder (2010) zich juist op samenwerking in sturing door de landelijke overheid.

Volgens deze onderzoeken blijkt samenwerking in sturing positief voor onderwijskwaliteitbeleid (Huntink, 2010; Klarus en De Velder, 2010; Kwakernaak, 2019). Maar de effecten van samenwerking en informele samenwerking in sturing tussen lokale overheden en schoolbesturen op onderwijskwaliteit zijn niet belicht. Dit is relevant omdat deze samenwerking in sturing wel bestaat, blijkt uit de casuïstiek van dit onderzoek.

1.6 Leeswijzer

Allereerst wordt het theoretisch kader uiteengezet, waarin de concepten van wicked problemen, horizontale sturing en informele samenwerking centraal staan. Vervolgens wordt de methodologie besproken, waarbij de aanpak en procedures van het onderzoek worden toegelicht. Daarna worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd in de daaropvolgende secties. In de conclusie en discussie wordt teruggeblikt op de theoretische verwachtingen in verhouding tot de bevindingen. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan. Tenslotte wordt gereflecteerd op limitaties van dit onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de literatuur bestudeerd om te begrijpen hoe sturing kan bijdragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren in Rotterdam. De nadruk ligt op de rol van de gemeente in horizontale sturing door middel van beleid. De theorie van Rittel en Webber (1973) over “wicked problems” is van toepassing omdat het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden kenmerken heeft van *wickedness*. Daarnaast heeft de sturing vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) kenmerken van horizontale sturing zoals beschreven in de literatuur (Blom en Schillemans, 2010; Boutellier et al., 2009; Van der Steen et al., 2013). Daarom belicht dit hoofdstuk vier voorwaarden voor horizontale sturing om wicked problemen effectief aan te pakken: reflexiviteit, veerkracht, responsiviteit en vernieuwing. Tenslotte wordt de theorie onderzocht om te begrijpen hoe informele samenwerking de relatie tussen horizontale sturing en de aanpak van wicked problemen kan versterken. Deze theorie is relevant omdat het aannemelijk is dat de formele samenwerking vanuit het ROB aangevuld wordt door informele samenwerking, zoals vaak het geval is (Huang et al., 2022; Mintzberg, 1979).

2.1 “Wicked problems”

"Wicked problems" zijn complexe, sociale vraagstukken die worden gekenmerkt door onzekerheid en onderlinge verwevenheid van oorzaken, belangen en percepties (Rittel & Webber, 1973). Wicked problems onderscheiden zich van 'tamme' problemen door hun complexiteit en de diversiteit aan betrokken actoren (Rittel & Webber, 1973). Tamme problemen zijn eenvoudiger op te lossen omdat er maar één partij betrokken is en de complexiteit beperkt is. Problemen zijn wicked als zowel de probleemdefinitie als de oplossing onduidelijk zijn en de verschillende actoren uiteenlopende belangen hebben (Rittel & Webber, 1973).

Wicked problemen vormen een uitdaging voor beleidsmakers, omdat zij oplossingen moeten zoeken voor problemen die moeilijk of zelfs niet oplosbaar zijn (Termeer et al., 2015). De verwevenheid van oorzaken compliceert het probleem (Rittel & Webber, 1973). Ook taal- en leesproblemen zijn vaak verweven met de variëteit en kwaliteit van het taalaanbod, de geletterdheid en het opleidingsniveau van ouders en de sociaal-economische status (Notten, 2012; Stichting Lezen, 2017; Weisleder & Fernald, 2013). Daarnaast draagt de diversiteit aan actoren bij aan de *wickedness* (Klijn & Koppenjan, 2014; Rittel & Webber, 1973). Actoren percipiëren het probleem en de oplossing vanuit een door hen aangehangen frame, wat wordt beïnvloed door factoren zoals achtergrond, positie en interactie met anderen (Schön & Rein,

1994; Wayenberg, 2017). Vergelijkbaar zijn bij het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden meerdere actoren betrokken, wat leidt tot verschillende probleem- en oplossingsdefinities. Een uiteindelijke oplossing voor wicked problemen kan door de veelheid aan perspectieven niet eenvoudigweg als ‘juist’ of ‘fout’ worden beoordeeld. In plaats daarvan wordt het succes van een oplossing beoordeeld op basis van de gepercipieerde effectiviteit en acceptatie van betrokken actoren (Rittel & Webber, 1973).

2.2 Horizontale sturing

2.2.1 Horizontale sturing van wicked problemen

Volgens de literatuur is horizontale sturing het meest geschikt voor de aanpak van wicked problemen. De hiërarchische opzet van alternatieve, top-down sturing dwingt om het probleem op te delen in afzonderlijke stukken (Head & Alford, 2015). Zo worden alleen de zichtbare symptomen behandeld. Dit kan ertoe leiden dat nieuwe, ernstige symptomen ontstaan op andere gebieden of op een later moment. (Head & Alford, 2015). In plaats daarvan vereisen wicked problemen een horizontale, integrale sturingsaanpak, waar zo veel mogelijk verschillende perspectieven worden betrokken (Blom & Schillemans, 2010; Head & Alford, 2015; Van der Steen et al., 2013).

2.2.2 Samenwerking in horizontale sturing

Samenwerking staat centraal in horizontale sturing (Blom & Schillemans; Van der Steen et al., 2013). De gemeente Rotterdam is grotendeels afhankelijk van samenwerking met schoolbesturen om invloed uit te oefenen op de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren. Gemeenten hebben momenteel vooral taken op het gebied van huisvesting, leerlingenvervoer, onderwijsachterstandenbeleid en het toezien op de naleving van de leerplicht (Nap, 2018). Toch kiest de gemeente Rotterdam ervoor om in te zetten op taal en lezen, wat niet de wettelijke taak is van de gemeente maar van schoolbesturen. Volgens Nap (2018) kan dit zolang zij belang kan aantonen wat wel betrekking heeft op haar wettelijke taken. Zoals door de Gemeente Rotterdam (2019) beschreven in het ROB, is het belang van investering in taal en lezen de bijdrage die het levert aan kansengelijkheid. Echter, omdat de gemeente geen wettelijke taak heeft op onderwijskwaliteit, kan zij de sturing op taal en lezen niet afdwingen. Immers, schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. De gemeente is afhankelijk van hun keuze om gebruik te maken van subsidies die door de gemeente worden verstrekt om de taal- en leesvaardigheden te verbeteren (Scheerens 2018;

Gemeente Rotterdam, 2019). Volgens Blom en Schillemans (2010) verstrekt de overheid in horizontale sturing eveneens subsidies voor een tegenprestatie. In dit geval zijn dat interventies ter bevordering van taal- en leesvaardigheden.

2.2.3 Horizontale sturing in beleid

Beleid geeft richting aan sturing en stelt de beleidsmaker in staat om doelgericht maatschappelijke vraagstukken aan te pakken (Van der Steen et al., 2013). De overheid past in horizontale sturing haar beleid aan op de behoeften uit de samenleving (Van der Steen et al., 2013). Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zoals de afnemende taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren, komen hierdoor centraal te staan in overheidsbeleid (Van der Steen et al., 2013). Om effectief in te grijpen betreft de overheid actoren vanuit de samenleving bij het betekenis geven aan de vorming en uitvoering van het beleid (Boutellier et al., 2009; Van der Steen et al., 2013). Eveneens betreft de gemeente Rotterdamse schoolbesturen bij het ROB. De gemeente geeft richting aan door middel van beleidskaders, waarbinnen schoolbesturen de ruimte krijgen om betekenis te geven aan de uitvoering van het beleid (Gemeente Rotterdam, 2019).

2.3 Voorwaarden van horizontale sturing

Sturing op taal en lezen vanuit het ROB lijkt door de samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld horizontaal te zijn ingericht. Effectieve horizontale sturing moet in de aanpak van wicked problemen voldoen aan vier voorwaarden: reflexiviteit, veerkracht, responsiviteit en vernieuwing (Head & Alford, 2015; Termeer et al., 2015).

2.3.1 Reflexiviteit

Reflexiviteit in horizontale sturing is het begrijpen van en omgaan met de verscheidenheid aan *frames* binnen het beleidsdomein (Termeer et al., 2015). Volgens *reflexive governance* moet het bestuur op de hoogte zijn van dominante frames en deze integreren in beleidskeuzes (Hendriks & Grin, 2007). Ten eerste zijn er middelen en structuren nodig om reflexieve activiteiten te laten plaatsvinden (Termeer et al., 2015). Bestaande structuren die dienen als brug tussen organisaties kunnen behulpzaam zijn om activiteiten te organiseren waar ruimte is voor reflexieve activiteiten. Ook het beschikken over middelen om grenswerkers in te zetten kan helpen bij het organiseren van reflexieve activiteiten (Nederhand, 2019).

Ten tweede vereist reflexiviteit bereidheid en vaardigheden van de deelnemers van reflexieve activiteiten (Termeer et al., 2015). Zij nemen deel aan de reflexieve activiteiten en vertegenwoordigen de frames van hun achterban. In de horizontale sturing door de gemeente en schoolbesturen kunnen dit ambtenaren, schoolleiders en schoolbestuurlijke personen zijn. Zij moeten zich bewust zijn van de verschillende frames die zij vertegenwoordigen (Termeer et al., 2015). Als de reflectie niet representatief is kan het leiden tot tunnelvisie van de bestuurder en weerstand tegen beleid door degenen die zich er niet in herkennen (Schön & Rein, 1994). Daarnaast is het belangrijk dat de actoren ingebed zijn in hun organisatie en reflexiviteit opnemen in hun dagelijkse werkzaamheden. Op die manier wordt blijvende reflexiviteit mogelijk gemaakt (Termeer et al., 2015).

2.3.2 Veerkracht

Veerkracht in sturing verwijst naar de balans tussen balans en aanpassing als veranderende omstandigheden het probleem beïnvloeden (Termeer et al., 2015). Het ROB moet dus niet alleen gericht zijn op zichtbare symptomen van afnemende taal- en leesvaardigheden, maar ook flexibel genoeg om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Anderzijds kan gebrek aan stabiliteit in beleid onrust veroorzaken, wat bijdraagt aan de complexiteit van het probleem (Head & Alford, 2015). Door flexibele wet- en regelgeving kan het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden vanuit meerdere kanten benaderd worden, ook als het probleem verandert. Daarnaast is voldoende capaciteit nodig om een brede aanpak en aanpassingsvermogen in sturing te realiseren (Termeer et al., 2015).

2.3.3 Responsiviteit

Responsiviteit in sturing verwijst naar het vermogen om verschillende behoeften op waarde te schatten en hier snel en effectief op te reageren (Nederhand et al., 2022). Om effectief te kunnen reageren moet de gemeente de daadwerkelijke behoeften peilen vanuit het beleidsveld (Termeer et al., 2015). Zoals bij wicked problemen, zijn er veel actoren vanuit het scholenveld betrokken bij de afnemende taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren (Head & Alford, 2015). Zij hebben allemaal hun eigen belangen en behoeften, wat het voor de gemeente lastig maakt om daadwerkelijke behoeften te beantwoorden. Daarnaast draagt media-aandacht bij aan een acceleratie van topics die om aandacht vragen en nieuwe behoeften creëren (Baumgartner et al., 2009). Om behoeften te peilen, moeten publieke ambtenaren en politici zichtbaar zijn op plekken waar de aandacht voor behoeften wordt gecreëerd (Termeer et al., 2015). Dit vertaalt zich naar de aanwezigheid van gemeenteambtenaren en de wethouder op

plekken waar het scholenveld haar behoeften uitspreekt met betrekking tot taal en lezen. Ook kan het helpen als de organisatie is opgeknipt in verschillende lagen die ieder de aandacht voor behoeften van de verschillende groepen peilen (Termeer et al., 2015). Tenslotte vereist responsiviteit een gevoelige, gepaste reactie op behoeften. Hiervoor moeten ambtenaren en politici beschikken over een mate van politieke gevoeligheid en morele verantwoordelijkheid om geen beloften te doen die onhaalbaar zijn (Nederhand et al., 2022; Termeer et al., 2015). Deze gevoelige reactie is zeker relevant in de context van het ROB, waar de gemeente buiten haar wettelijke verantwoordelijkheid treedt door haar aandacht voor onderwijskwaliteit.

2.3.4 Vernieuwing

Vernieuwing in sturing voorkomt het vastlopen in onproductiviteit door groepsdenken en padafhankelijkheid (Termeer et al., 2015). Groepsdenken ontstaat in de interactie tussen mensen (Janis, 1982). Door de tijd heen wordt er gezamenlijk betekenis gegeven aan problemen, doelen en oplossingen van beleid. Doordat deze betekenissen de norm worden, is het lastig om deze te veranderen (Janis, 1982). Dit kan zich uiten in onderwijsbeleid dat jaren hetzelfde blijft, terwijl het niet effectief blijkt om het doel te realiseren. Padafhankelijkheid uit zich in vast blijven houden aan een bepaalde norm, terwijl de situatie vraagt om vernieuwing. Gemaakte keuzes zoals investeringen in een bepaalde beleidsaanpak bemoeilijken de mogelijkheid om af te wijken van het pad (Mahoney, 2006). Wicked problemen versterken dit effect. Door de onzekerheid van de probleemdefinitie en -oplossing kan men geneigd zijn om terug te vallen op oude strategieën die niet passend zijn voor de aanpak van het probleem (Termeer et al., 2015). Om groepsdenken en padafhankelijkheid te voorkomen door vernieuwing moet binnen de beleidsvorming en beleidsuitvoering ruimte zijn voor verschillende perspectieven en voortdurende discussie en reflectie (Weick, 2009). Vertrouwen is hierin een belangrijke factor (Termeer et al., 2015). Dit houdt in dat de gemeente en het VO moeten openstaan voor innovatieve oplossingen en samenwerkingsvormen. Bijvoorbeeld, het betrekken van externe partijen bij de vorming en uitvoering van het ROB (Termeer et al., 2015).

2.4 Informele samenwerking in horizontale sturing

In de beleidsvorming en beleidsuitvoering van horizontale sturing speelt samenwerking een grote rol (Blom & Schillemans; Van der Steen et al., 2013). Informele samenwerking kan de effectiviteit van horizontale sturing vanuit het ROB op taal en lezen versterken, omdat het informele aspect het formele aspect van samenwerking versterkt (Huang et al., 2022;

Mintzberg, 1979). Het formele aspect van de horizontale sturing wordt gekenmerkt door de subsidieverstrekking vanuit het ROB. Aan de andere kant beschrijft het ROB informele samenwerking met het VO door middel van overleg en werkbezoeken (Gemeente Rotterdam, 2019). Volgens de literatuur versterkt informele samenwerking horizontale sturing door informeel contact, persoonlijke relaties en wederzijdse afhankelijkheid (Huang et al., 2022; 't Hart et al., 2007).

2.4.1 Informele samenwerking en reflexiviteit

Ten eerste kan informele samenwerking de reflexiviteit van sturing vanuit het ROB versterken doordat het contact snel en laagdrempelig is (Chisholm, 1989). Hierdoor worden ideeën en percepties makkelijker uitgewisseld (Ansell & Gash, 2008; Huang et al., 2022). Daarnaast kunnen persoonlijke relaties tussen actoren vanuit de gemeente en het VO hen aansporen zich kwetsbaar op te stellen en openhartig hun perspectieven te delen (Ansell & Gash, 2008; Huang et al., 2022; Head & Alford, 2013). Doordat wederzijdse afhankelijkheid toewijding aan collectieve actie stimuleert, deelt men eerder gevoelige informatie zonder angst voor sancties (Ansell & Gash, 2008, Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015).

2.4.2 Informele samenwerking en veerkracht

Daarnaast kan informele samenwerking de veerkracht van sturing vanuit het ROB versterken omdat het probleemoplossend vermogen versterkt. Laagdrempelig en regelmatig informeel contact stelt de gemeente en het VO in staat snel en flexibel te reageren op veranderingen (Chisholm, 1989). Daarnaast zijn actoren door persoonlijke relaties eerder geneigd om problemen op te lossen (Wittek, 1999; Huang et al., 2022). En door wederzijdse afhankelijkheid is men eerder geneigd om flexibel te reageren en samen te werken aan aanpassingen, omdat men afhankelijk is van elkaars succes (Ansell & Gash, 2008; Termeer et al., 2015). Zoals de gemeente en het VO elkaar nodig hebben om taal- en leesvaardigheden te verbeteren.

2.4.3 Informele samenwerking en responsiviteit

Informele samenwerking kan de responsiviteit van sturing vanuit het ROB versterken omdat beleidsmakers door laagdrempelige interacties snel kunnen inspelen op de behoeften van betrokkenen (Chisholm, 1989; Termeer et al., 2015). Bovendien zorgen persoonlijke relaties ervoor dat actoren eerder geneigd zijn om eerlijk te communiceren over hun behoeften en uitdagingen (Ansell & Gash, 2008; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015). Ook wederzijdse

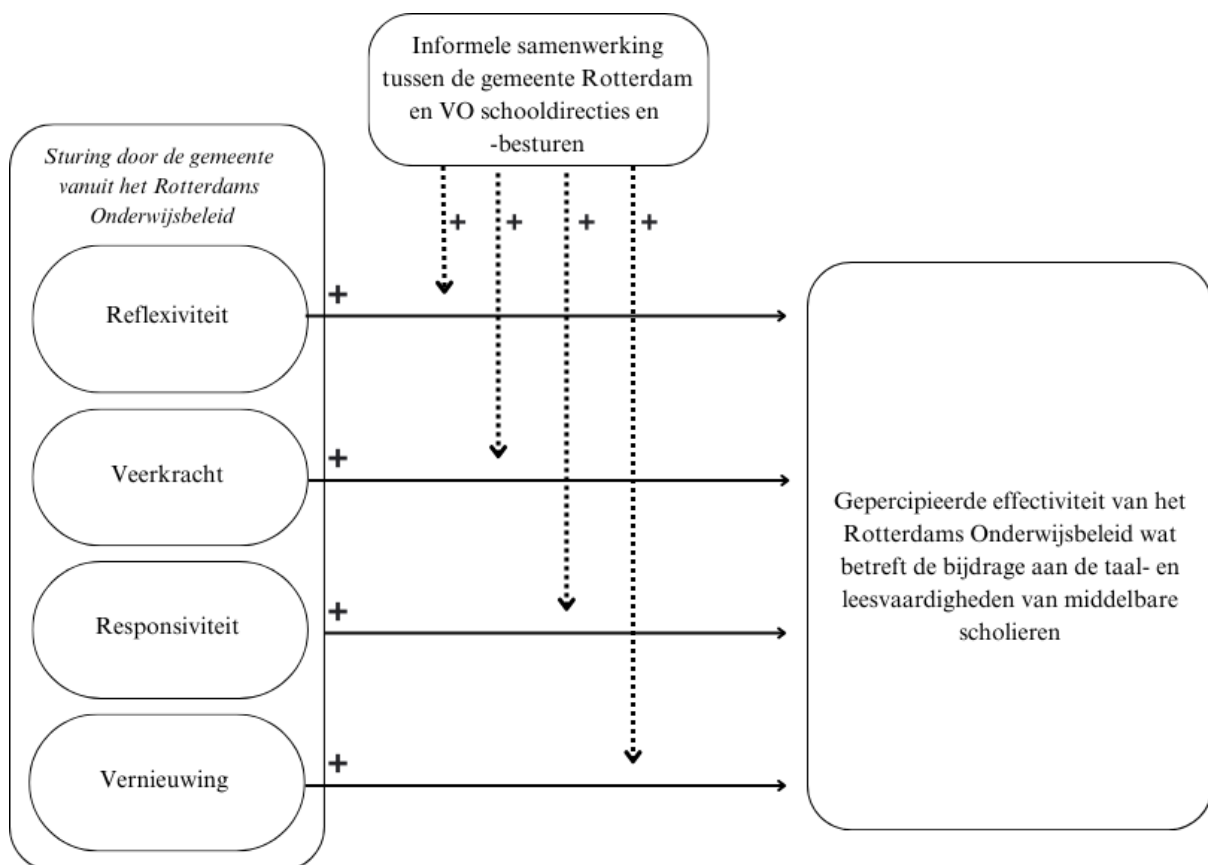
afhankelijkheid kan het scholenveld aanmoedigen hun behoeften te communiceren, omdat zij de subsidie van de gemeente nodig hebben ter bevordering van taal- en leesvaardigheden (Huang et al., 2022).

2.4.4 Informele samenwerking en vernieuwing

Informele samenwerking kan vernieuwing in sturing vanuit het ROB versterken door het creëren van een laagdrempelige omgeving voor discussie en reflectie (Chisholm, 1989). Persoonlijke relaties versterken dit door vertrouwen te stimuleren (Ansell & Gash, 2008; Huang et al., 2022, Termeer et al., 2015). Wederzijdse afhankelijkheid kan leiden tot een bereidheid van zowel de gemeente als het VO om nieuwe benaderingen te verkennen en toe te passen (Huang et al., 2022).

2.5 Conceptueel model

In het onderstaande model wordt de verwachte relatie tussen de concepten visueel weergegeven, gebaseerd op het theoretische kader. De onderzoeksvraag luidt: *Onder welke voorwaarden heeft sturing vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2024 effectief bijgedragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren en hoe heeft informele samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het voortgezet onderwijs deze effectiviteit beïnvloed?* De verwachting is dat reflexiviteit, veerkracht, responsiviteit en vernieuwing in de sturing vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid positief hebben bijgedragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren. Daarnaast is de verwachting dat informele samenwerking dit effect heeft versterkt.



3. Methodologie

Dit hoofdstuk belicht de methoden die worden gebruikt om de theoretische concepten empirisch te testen. Een uitleg van de onderzoeksmethoden wordt gevolgd door de vertaling van het conceptuele model naar meetbare concepten en de selectie van de casus en de data-analyse. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek heeft als doel te begrijpen hoe betrokkenen de effectiviteit van het onderwijsbeleid van de gemeente om bij te dragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren beoordelen, en hoe horizontale sturing en informele samenwerking hierop van invloed zijn. Het onderzoek is een diepgaande single case study, gericht op de voortgezet onderwijssector in Rotterdam. Door de ervaringen van deelnemers te onderzoeken binnen hun eigen context, krijgt het onderzoek een kwalitatieve insteek (Creswell & Creswell, 2018).

In dit onderzoek zijn semi-gestructureerde diepte interviews uitgevoerd. Steeds werden dezelfde onderwerpen besproken, maar werd het gesprek aangepast op de respondent in kwestie (Boeije, 2016). Dit was toepasselijk omdat respondenten vanuit verschillende sectoren geïnterviewd werden. Namelijk, vanuit de gemeente Rotterdam en schooldirecties, schoolbesturen en taalcoördinatoren uit het Rotterdamse Voortgezet Onderwijs (VO). Naast de interviews zijn ook relevante documenten geanalyseerd, waaronder het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) en de subsidiekaders van het ROB.

3.2 Operationalisering

De concepten uit het theoretische kader zijn in onderstaande tabel geoperationaliseerd. De operationalisatie bevat de definities en de indicatoren van de theoretische concepten in de context van het onderzoek. Ook geeft tabel 1 inzicht in de items die gebaseerd zijn op de theoretische concepten om structuur te bieden aan de interviews. De volledige vragenlijst is te vinden in bijlage 7.1.

Tabel 1. *Operationalisering*

Theoretisch concept	Definitie	Indicator	Waarden	Item
Gepercipieerde effectiviteit van het beleid om bij te dragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren	Percepties op de effectiviteit van het beleid om bij te dragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren in Rotterdam	Percepties	Effectief Deels effectief Niet effectief Onduidelijk	1. Hoe gaat het volgens u/bij u op school met de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren? 2.. Droeg de maatregel vanuit het ROB effectief bij aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden? 3. Welke factoren beïnvloedden de effectiviteit van de maatregel?
Informele samenwerking	Geregeld contact tussen de gemeente en scholen via informele kanalen	Laagdrempelig contact via informele kanalen Persoonlijke relatie Wederzijdse afhankelijkheid	Wel/geen informeel contact. Wel/geen persoonlijke relatie. Wel/geen wederzijdse afhankelijkheid.	4. Was er sprake van informeel contact met de gemeente/scholen/schoolbesturen? - Wat doet dit met de effectiviteit van beleid? 5. Bestond er in het informele contact een persoonlijke relatie? - Wat doet dit met de effectiviteit van beleid? 6. Creëerde informeel contact in sommige situaties een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid? - Wat doet dit met de effectiviteit van beleid?
Reflexiviteit	Het begrijpen en omgaan met de verscheidenheid aan frames binnen het beleidsdomein van taal en lezen in het VO.	De gemeente is op de hoogte van verschillende opvattingen over taal en lezen in het VO. De gemeente verwerkt de opvattingen in het ROB	Wel/niet reflexieve activiteiten. Wel/niet integratie percepties. Informele samenwerking versterkt wel/niet reflexiviteit. Reflexiviteit vergroot wel/niet effectiviteit .	7. Heeft u ervaren dat de gemeente op de hoogte is van de verschillende opvattingen over de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren? 8. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de uitwisseling van verschillende opvattingen over taal en lezen? 9. Zijn de opvattingen over de taal- en leesvaardigheden volgens u meegenomen in de vorming en uitvoering van het ROB? 10. Hoe beïnvloedt de mate van reflectie op verschillende opvattingen de effectiviteit van het beleid om de taal- en leesvaardigheden te verbeteren?

Veerkracht	Aanpassings- vermogen van sturing	Flexibiliteit beleidskaders Stabiliteit van het beleid Capaciteit	Wel/geen flexibiliteit/stabiliteit/ voldoende capaciteit? Informele samenwerking versterkt wel/niet veerkracht. Veerkracht vergroot wel/niet effectiviteit .	11. Ervaart u het oude Rotterdams Onderwijsbeleid op het gebied van taal en lezen als flexibel/stabiel/voldoende capaciteit? 12. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de flexibiliteit van het beleid op taal en lezen? 13. Hoe beïnvloedt de flexibiliteit van het beleid de effectiviteit van het beleid om taal en lezen te verbeteren?
Responsiviteit	Beantwoor- ding behoeften van de doelgroep door het beleid	De gemeente is op de hoogte van behoefte vanuit het VO. De behoeften vanuit het VO worden door de gemeente beantwoord.	De gemeente is wel/niet op de hoogte van behoeften vanuit het scholenveld. Behoeften worden wel/niet beantwoord. Informele samenwerking versterkt wel/niet responsiviteit. Responsiviteit vergroot wel/niet effectiviteit.	14. Heeft u ervaren dat de gemeente tijdens het ROB op de hoogte was van de behoeften vanuit het scholenveld rondom taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren? 15. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de mate waarin de gemeente op de hoogte is van de behoeften? 16. Heeft u ervaren dat de gemeente tijdens het ROB de behoefte vanuit het scholenveld rondom taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren heeft beantwoord? 17. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de mate waarin de gemeente de behoeften heeft beantwoord? 18. Hoe beïnvloedt de mate waarin de gemeente op de hoogte is van de behoeften en die beantwoordt de effectiviteit van het beleid om bij te dragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden?
Vernieuwing	Sturing voorkomt groepsdenken en padafhankelijk- heid door innovativiteit te stimuleren	Ruimte voor discussie en reflectie om nieuwe ideeën te genereren Betrekken externen met 'frisse blik'	Wel/geen ruimte voor vernieuwing. Wel/geen ruimte voor discussie en reflectie. Wel/geen introductie externen. Informele samenwerking versterkt wel/niet vernieuwing. Vernieuwing vergroot wel/niet effectiviteit	19. Heeft u ervaren dat er in het oude Rotterdams Onderwijsbeleid ruimte was voor vernieuwing op het gebied van taal en lezen in het VO? 20. Was er ruimte voor discussie/reflectie/externen tijdens de vorming/uitvoering van het beleid? 21. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid ruimte voor vernieuwing in het ROB? 22. Hoe beïnvloedt de mate van vernieuwing de effectiviteit van het beleid om de taal- en leesvaardigheden te verbeteren?

3.3 Caseselectie

De casestudie omvat Rotterdam en het Voortgezet Onderwijs (VO). Voor achtergrondinformatie over beleid en subsidies zijn vijf documenten geanalyseerd (zie Tabel 2). Waaronder het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) ‘Gelijke kansen voor elk talent’ 2019-2023 en vijf documenten met subsidiekaders van het ROB uit deze periode. Deze documenten lichten de beleidscontext van de casus toe en geven zicht op de schriftelijke uiting van sturing vanuit het ROB op taal en lezen.

Voor de selectie van respondenten zijn *convenience sampling* en *purposive sampling* toegepast. *Convenience sampling* is gebaseerd op de beschikbaarheid van respondenten, terwijl bij *purposive sampling* respondenten worden gekozen op basis van specifieke, relevante kenmerken (Gelissen, 2016). Deze selectiemethoden zijn geschikt, omdat de onderzoeksresultaten niet bedoeld zijn om te generaliseren en geen statistische tests worden uitgevoerd (Gelissen, 2016). Alleen betrokkenen bij het VO in Rotterdam zijn geselecteerd, met de bedoeling om een volledig beeld te krijgen vanuit diverse perspectieven door te spreken met zowel uitvoerende als beleidsmakende actoren (zie Tabel 3). Er wordt onderscheid gemaakt tussen zes groepen:

1. De wethouder van Onderwijs is geselecteerd via *purposive sampling*. Hij is betrokken bij de beleidsvorming en informele samenwerking met schoolbesturen, wat zijn ervaringen relevant maakt.
2. Vanuit de gemeente Rotterdam is er een beleidsadviseur van afdeling Onderwijs geïnterviewd, geselecteerd via *purposive sampling*. Deze respondent is betrokken bij de beleidsvorming rondom onderwijskwaliteit en biedt daarom waardevolle inzichten.
3. Vanuit de gemeente Rotterdam zijn vier contactpersonen met het VO geïnterviewd, geselecteerd via *purposive sampling*. Zij hebben een dubbele rol. In hun rol als schoolbestuurlijk contactpersonen (SBCP) onderhouden zij contact op schoolbestuurlijk niveau, terwijl zij in hun rol als accountmanager contact onderhouden op schooldirectie niveau. Hun ervaringen met de uitvoering van beleid en informele samenwerking zijn belangrijk voor het onderzoek.
4. Van de dertien VO schoolbesturen in Rotterdam zijn vijf personen uit vier schoolbesturen geïnterviewd, geselecteerd via *convenience sampling*. Hun ervaringen zijn relevant door hun betrokkenheid bij de uitvoering van beleid op scholen en hun directe contact met gemeentelijke contactpersonen.

5. Van de tachtig VO scholen in Rotterdam zijn een schoolleider en twee taalcoördinatoren van drie verschillende VO scholen geïnterviewd, geselecteerd via *convenience sampling*. Taalcoördinatoren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het taalbeleid op school. Evenals de schoolleider die daarnaast direct contact heeft met gemeentelijke contactpersonen. De ervaringen van deze groep zijn relevant omdat zij dicht bij de praktijk staan van de uitvoering van het beleid.
6. Tenslotte is er een interview afgenomen met de rector-bestuurder van een "éénpitter", een school met een eigen bestuur. De bestuurder is ook de schoolleider en daardoor op meerdere niveaus betrokken bij de uitvoering van het beleid en de samenwerking met de gemeente. De respondent is geselecteerd via *convenience sampling*.

Tabel 2. *Overzicht documenten*

Type document
Het Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2024 'Gelijke kansen voor elk talent' (ROB 2019-2024)
Subsidiekaders ROB 2019-2020 (SROB 2019)
Subsidiekaders ROB 2020-2021 (SROB 2020)
Subsidiekaders ROB 2021-2022 (SROB 2021)
Subsidiekaders ROB 2022-2023 (SROB 2022)
Subsidiekaders ROB 2023-2024 (SROB 2023)

Tabel 3. *Overzicht respondenten*

Rol in beleidsproces	Respondenten
Wethouder Onderwijs Gemeente Rotterdam	8
Beleidsadviseur Onderwijs Gemeente Rotterdam	6
Accountmanager en/of schoolbestuurlijk contactpersoon (SBCP) Gemeente Rotterdam	3, 5, 7, 12
Bestuurder/medewerker schoolbestuur VO school	2, 9, 10, 11, 14
Schoolleider/taalcoördinator VO school	1, 13, 4
Rector-bestuurder éénpitter VO school	15

3.4 Data-analyse

De interviews zijn getranscribeerd, waarna de transcripten zijn gecodeerd met behulp van Atlas.ti. Ten eerste werden labels toegekend aan delen van de interviews die theoretische waarde hebben voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag (Bryman, 2016). Door de deductieve aard van deze studie werd een vooraf opgestelde operationalisering gebruikt als

leidraad voor het coderen, bekend als selectief coderen (Boeije, 2016). Ten eerste is de selectieve code 'effectiviteit van het ROB' opgesteld, waaronder de categorie 'gepercipieerde effectiviteit' valt. Ten tweede is het theoretische concept 'informele samenwerking' opgesteld als selectieve code met de categorieën 'informeel contact', 'persoonlijke relatie' en 'wederzijdse afhankelijkheid'. Ten slotte is 'de voorwaarden van sturing' opgesteld als selectieve code met de categorieën 'reflexiviteit', 'veerkracht', 'responsiviteit' en 'vernieuwing'. Losse codes bevatten concepten uit de theorie en open codes. Open codes zijn nieuwe relaties en effecten die naar voren kwamen tijdens de interviews, die niet vallen onder vooraf opgestelde codes (Boeije, 2016). Tenslotte zijn de toegewezen codes vergeleken om consistentie en nauwkeurigheid te waarborgen. Een compleet overzicht van codes is te vinden in bijlage 7.2.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid verwijst naar de consistentie van de onderzoeksresultaten. Dit betekent dat het gebruikte meetinstrument steeds dezelfde resultaten moet opleveren onder dezelfde omstandigheden (Kirk & Miller, 2011). Om onderzoekersbias te minimaliseren, werden respondenten gestimuleerd om hun meningen, ervaringen en observaties te delen zonder hen hierin te sturen (Roberts et al., 2006). Door betrokkenen vanuit meerdere lagen van de gemeente, schoolbesturen en -directies te interviewen zijn verschillende perspectieven belicht. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de resultaten (Tracy, 2010). En door zowel uitvoerende als beleidsmakende partijen te betrekken, is een evenwichtiger beeld ontstaan. Audio-opnamen van de interviews werden gemaakt om de resultaten nauwkeurig te kunnen verwerken en de kwaliteit van de interviews achteraf te verifiëren (Baarda, 2020).

Daarnaast wordt validiteit onderverdeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de mate waarin het onderzoek meet wat het beoogt te meten (Malterud, 2001). Dit werd bevorderd door gebruik te maken van verschillende bronnen, zowel theoretisch als empirisch, en door vragen op te stellen die gebaseerd zijn op bestaande literatuur (Lakshmi & Mohideen, 2013). Er werd zorgvuldig vermeden om suggestieve vragen te stellen om de werkelijke ervaringen van de respondenten te meten. Externe validiteit betreft de toepasbaarheid van de bevindingen in andere contexten (Malterud, 2001). Aangezien dit onderzoek zich richt op de beleidscontext in het voortgezet onderwijs van Rotterdam, is de generaliseerbaarheid van de bevindingen beperkt (Findley et al., 2021).

3.6 Ethiek en vertrouwelijkheid

Ethische overwegingen en privacybescherming waren belangrijk. Alle respondenten gaven vooraf toestemming voor het opnemen, documenteren en parafraseren van de gesprekken door een toestemmingsformulier te ondertekenen. Om de privacy van de respondenten te beschermen, worden hun namen niet genoemd in de citaten. De namen van de respondenten zijn alleen bekend bij de onderzoeker en de scriptiebegeleider vanuit de Erasmus Universiteit. Alle data zijn opgeslagen in een beveiligde digitale omgeving, toegankelijk alleen voor de onderzoeker met een wachtwoord. De data wordt uiterlijk op 1 oktober 2024 verwijderd.

4. Resultaten en Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten vanuit de interviews en documentanalyse uiteengezet. Eerst wordt de context van de case-study toegelicht. Vervolgens wordt de data geanalyseerd om de hoofdvraag van dit onderzoek vanuit de praktijk te kunnen beantwoorden: *Onder welke voorwaarden heeft sturing vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2024 effectief bijgedragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren en hoe heeft informele samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het Voortgezet Onderwijs deze effectiviteit beïnvloed?*

4.1 Taal en lezen in het Rotterdams Onderwijsbeleid

4.1.1 Taal en lezen in het Rotterdams Onderwijsbeleid

Dit onderzoek richt zich op de sturing van de gemeente op taal en lezen in het voortgezet onderwijs (VO) vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) ‘Gelijke kansen voor elk talent’ 2019-2024. Taal- en leesinterventies vallen in het ROB onder de noemer ‘onderwijskwaliteit’ van de subsidie School Ontwikkelingsbudget (SOB). Het doel was het verkleinen van kwaliteitsverschillen tussen scholen.

“De gemeente stelt het schoolontwikkelingsbudget ter beschikking [...] voor het verhogen van de kwaliteit en het verkleinen van de kwaliteitsverschillen tussen scholen.” (ROB, 2019-2024)

Gebaseerd op het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs verdeelde de gemeente scholen over twee groepen. Als scholen uit groep 1 (SOB1) op taal en lezen zeer zwak of onvoldoende scoorden, werden zij verplicht om de subsidie te besteden ter bevordering van taal- en leesvaardigheden. Scholen uit groep 2 (SOB2) scoorden voldoende en mochten de subsidie ook besteden aan andere thema’s binnen het onderwijsbeleid.

4.1.2 De rol van de gemeente en taal en lezen in het voortgezet onderwijs

Tegen de rol van de gemeente in het bevorderen van taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren werd verschillend aangekeken door respondenten. Respondenten vanuit de gemeente zijn zich bewust van het ontbreken van de wettelijke taak van de gemeente, maar zien wel het belang van de inzet op taal en lezen vanuit het ROB.

“We weten dat basisvaardigheden, taal, begrijpend lezen, rekenen ontzettend belangrijk zijn voor de rest van je schoolcarrière en ook je werkende carrière. [...] Als je puur kijkt naar de wet, liggen daar niet onze kerntaken. Maar tegelijkertijd zien we als wij daar niet in helpen en ondersteunen als gemeente, dat wij daar als gemeente, als samenleving last van krijgen.” (8, 31 mei 2024)

De gemeente investeert in taal en lezen door de grote gevolgen die afnemende taal- en leesvaardigheden hebben voor de samenleving. Ook respondenten vanuit het scholenveld zien de noodzaak van het verbeteren van taal- en leesvaardigheden in, maar zijn kritisch over de verantwoordelijkheid die de gemeente hierin neemt.

“De kern van de vraag blijft: vind je dat je als gemeente heel specifiek moet investeren in het verbeteren van taal- en leesprestaties? [...] ^[P]_[SEP]Het is op zich opvallend dat je als gemeente voor dit onderdeel juist zo heel erg extra iets gaat doen wat al gedaan zou moeten zijn. [...] Maar dat is een politieke keuze.” (11, 5 juni 2024)

Het scholenveld heeft de aandacht voor taal en lezen in het ROB dus ervaren als een politieke keuze. Echter verwachten zij wel terughoudendheid in de sturing van de gemeente op taal en lezen. Bijvoorbeeld, de rol van de gemeente werd als te sturend ervaren in het onderscheid tussen SOB1 en SOB2.

“Voor die SOB1 waren de regels te strak. En het is niet onze rol. [...] Dan krijg je: nou, de gemeente gaat ons vertellen wat wij moeten doen. [...] En daar zijn we dan een beetje te ver in doorgesloten.” (3, 21 mei 2024)

Volgens de meeste respondenten draagt een terughoudende rol van de gemeente in haar sturing op taal en lezen bij aan effectief onderwijsbeleid. Dit uit zich in flexibele beleidskaders, zodat scholen zelf invulling kunnen geven aan de uitvoering van het beleid (Zie H4.3).

4.2 Gepercipieerde effectiviteit van taal en lezen in het Rotterdams Onderwijsbeleid

De effectiviteit van sturing vanuit het ROB ter bevordering van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren wordt door alle respondenten als beperkt ervaren. Op kleine schaal

hebben interventies bijgedragen aan het verbeteren van taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren. Bijvoorbeeld door extra ondersteuning voor leerlingen die moeite hebben met taal en lezen, extra lessen Nederlands, lessen en de aanstelling van taalcoördinatoren.

“We hebben een leeslokaal ingericht. Zodat alle leerlingen gewoon verplicht één uur in de week lezen. [...] Voor begrijpend lezen lijkt het effectief. Voor woordenschatontwikkeling zie je wel een groei, maar niet zoals die gewend is.” (1, 16 mei 2024)

Het probleem van de afnemende taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren heeft kenmerken van een wicked probleem, blijkt uit de verwevenheid met andere problemen (Head & Alford, 2015; Rittel & Webber, 1973). De sturing vanuit het ROB was volgens respondenten ontoereikend om deze verwevenheid aan te pakken.

“Het geeft inderdaad wel een extra impuls, maar waar ze echt tegenaan lopen, dat is personeel. En dat kun je niet opvangen met die subsidie. Of wellicht hebben ze wel personeel in huis, alleen zijn ze nog niet bekwaam genoeg om bijvoorbeeld beleid te schrijven. Om bijvoorbeeld interventies op te pakken. Of ze zijn al zo druk dat ze dat gewoon niet redden.” (10, 5 juni 2024)

Vanuit het ROB werden steeds alleen delen van het probleem aangepakt, waardoor de interventie bijvoorbeeld door personeelstekort maar deels effect had. Daarnaast heeft COVID-19 ook een grote invloed gehad op de uitvoering van het beleid en de complexiteit van het probleem. Door lockdowns namen taal- en leesproblemen toe, terwijl interventies tijdelijk niet uitgevoerd konden worden.

“Wat het effect is van het ROB is ontzettend moeilijk te zeggen omdat corona een hele grote rol heeft gespeeld. Dat kwam gewoon midden in het beleid. Scholen zijn nu pas aan het herstellen van die achterstanden daardoor.” (6, 30 mei 2024)

Ook gaven meerdere respondenten aan dat het verschil in leerlingenpopulatie op scholen de effectiviteit van het beleid heeft beïnvloed. Vooral de sociaal-economische en sociaal-culturele achtergrond van leerlingen speelt hierin mee.

“Het kan goed zijn dat onze interventie wel wat heeft gedaan, maar dat andere omstandigheden ervoor gezorgd hebben dat het wel of geen groot effect heeft opgeleverd. [...] Ik heb vroeger heel veel gelezen. Als je uit een heel ander nest komt, dan heb je misschien ook een andere taalvaardigheid.” (2, 17 mei 2024)

Tenslotte heeft de politieke situatie de effectiviteit van het beleid beïnvloed. Vanuit het Rijk ontvingen scholen ook grote financiële bijdragen ter bevordering van taal- en leesvaardigheden. Daarom beoordelen respondenten het effect van het ROB in de context van de bredere taal- en leesaanpak van scholen.

“De grootste financiële pot die wij krijgen is van het Rijk. [...] En het beleid van de gemeente is aanvullend. Als wij slecht lesgeven, kan dat beleid het niet herstellen. Als wij ontzettend goed lesgeven, kan dat beleid het ook niet minder maken, maar ook niet echt toevoegen. [...] Je moet je invloed als gemeente niet overschatten. Het kan een zetje geven.” (2, 17 mei 2024)

Subsidies vanuit het Rijk en het ROB mochten niet besteed worden aan dezelfde interventie. Dit maakte het voor scholen soms lastig om de subsidie effectief in te zetten, omdat de effectiviteit van de interventies juist lag in de ondersteuning van de bredere aanpak.

4.3 Taal en lezen, informele samenwerking en horizontale sturing in het Rotterdams Onderwijsbeleid

De volgende paragrafen belichten hoe informele samenwerking, reflexiviteit, veerkracht, responsiviteit en vernieuwing in sturing de effectiviteit van het ROB hebben beïnvloed bij het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren.

4.3.1 Reflexiviteit

Reflexiviteit in sturing is zichtbaar in de weerspiegeling van dominante frames binnen het beleidsdomein (Hendriks & Grin, 2007; Termeer et al., 2015). Zo wordt rekening gehouden met de onrustige omgeving, die deels gevat wordt in de verschillende heersende frames (Blom & Schillemans, 2010; Head & Alford, 2015; Van der Steen et al., 2013). Overeenkomend

zouden de visies van schoolbesturen meegenomen worden in beleidskeuzes met betrekking tot onderwijskwaliteit, waaronder taal en lezen vallen.

“We maken met de schoolbesturen afspraken over de inzet van het budget voor het verhogen van de kwaliteit en het verkleinen van de kwaliteitsverschillen tussen scholen. [...] De afspraken staan in de subsidieregeling die in de sectorkamers wordt besproken.”
(ROB, 2019-2024)

4.3.1.1 Reflexieve activiteiten

Door middel van reflexieve activiteiten kunnen percepties worden opgehaald (Termeer et al., 2015). Toch hebben reflexieve activiteiten tussen de gemeente en het scholenveld met betrekking tot de afnemende taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren maar beperkt plaatsgevonden. Wanneer dit wel het geval was, diende het bestaande informele contact tussen het scholenveld en de gemeente als structuur. Vooral gemeentelijke contactpersonen waren hierin grenswerkers (Nederhand, 2019). De aanleiding was het bestaande laagdrempelige contact (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015). In de meeste gevallen was de formele samenwerking, subsidieverstrekking vanuit het ROB wel een voorwaarde.

“Als er sprake is van een gesubsidieerde activiteit op extra taal, dan hebben we direct een lijn om het erover te hebben. Maar als dat niet zo is dan hebben we daar ook geen zicht op. [...] Het schoolbestuur heeft het beste zicht hierop. Want het is meer een interne aangelegenheid. In hoeverre de directeur met ons vrij daarover spreekt is ook maar de vraag. (5, 28 mei 2024)

Echter, de meeste respondenten vanuit schoolbesturen verwachten niet van de gemeente dat zij percepties verzamelt voor de vorming van het beleid.

“Je moet je afvragen of het op bestuurlijk niveau nut heeft om opvattingen over taal en lezen uit te wisselen. Als ik heel eerlijk ben, vind ik dat de gemeente daar geen rol in moet spelen. Ik zou het heel vreemd vinden als ik van de gemeente te horen krijg hoe ik mijn taalonderwijs moet inrichten. [...] Nee, wat ik zie is dat ze verschillende interventies benoemen als mogelijk te subsidiëren, waarmee ze genoeg neutraliteit innemen.” (2, 17 mei 2024)

Alhoewel het informele contact soms wel reflexieve activiteiten heeft gefaciliteerd, lijkt informele samenwerking geen effect te hebben gehad op de reflexiviteit van het ROB. Omdat reflexieve activiteiten geen rol hebben gespeeld in de integratie van percepties in het beleid. Daarentegen zien de meeste respondenten reflexiviteit van het ROB juist terug in de formele samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld.

4.3.1.1 Integratie percepties in beleid

De vrijheid die schoolbesturen in het ROB kregen om zelf invulling te geven aan de beleidsmaatregelen zorgde voor integratie van heersende frames in het beleid.

“De professionaliteit leggen we daar waar wij vinden dat die hoort. Ik kan voor hen niet bepalen wat goed is, want dat is hun expertise. Zij weten het beste wat werkt in hun situatie en hoe je dus die maatregel vormgeeft.” (13, 6 juni 2024)

Volgens de meeste respondenten heeft de reflexiviteit van het ROB, zichtbaar in de vrije invulling, bijgedragen aan effectief beleid. Ten eerste omdat scholen de expertise hebben om een taal- en leesaanpak te formuleren. Ten tweede omdat de maatregel aangepast kon worden aan de situatie. Overeenkomend met de theorie van Rittel en Webber (1973) die beweert dat een effectieve oplossing voor wicked problemen afhangt van de percepties van betrokkenen en de toepasselijkheid op de specifieke situatie.

4.3.2 Veerkracht

4.3.2.1 Flexibele wet- en regelgeving

Veerkrachtige sturing is te herkennen aan aanpassingsvermogen van het beleid, zonder haar betekenis te verliezen (Termeer et al., 2015). Flexibele wet- en regelgeving kunnen aanpassingsvermogen creëren in sturing (Ansell et al., 2021; Termeer et al., 2015). Volgens de meeste respondenten heeft het onderscheid tussen SOB1 en SOB2 de flexibiliteit en effectiviteit van het ROB beïnvloed. SOB2-scholen die ervoor kozen om de subsidie te besteden ter bevordering van taal- en leesvaardigheden hadden hierin veel keuzevrijheid. Zij moesten de subsidie besteden aan:

“...extra activiteiten gericht op een bijdrage aan de thema's zoals beschreven in het onderwijsbeleid”. (SROB, 2019)

Volgens de meerderheid van de respondenten heeft deze flexibiliteit voor SOB2-scholen bijgedragen aan een effectiever beleid, omdat het hen in staat stelde om middelen in te zetten waar nodig. Een schoolleider zegt:

“Er was voor ons geen aanpassing van het beleid nodig. [...] De doelen die je had gesteld, was je zelf vrij in als school hoe die te behalen. Dus ja, of je dat met extra lezen doet, of extra uren Nederlands doet, of je iets met een project doet, of je totaal iets anders doet, dat maakte niet uit.” (1, 16 mei 2024)

Voor SOB2-scholen, hield het ROB rekening met de onrustige omgeving waarin het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden zich bevindt. Hieruit blijkt veerkracht (Termeer et al., 2015). Zodoende kon de maatregel makkelijker dienen ter ondersteuning van de grotere taal- en leesaanpak binnen scholen.

“Doordat scholen best wel veel middelen vanuit de gemeente bovenop hun onderwijskwaliteit hebben, konden ze wel echt extra mensen aannemen of extra dingen doen vanuit het ROB. En dat draagt wel echt bij aan de ontwikkeling van die kinderen. Dus eigenlijk was de vrijheid daarin om zelf in te vullen misschien wel de grootste factor voor de effectiviteit.”(6, 30 mei 2024)

Volgens de meeste respondenten kon het ROB vooral bijdragen aan taal- en leesvaardigheden als onderdeel van een grotere aanpak. Flexibiliteit in de subsidiekaders was hiervoor van belang. Echter hadden SOB1-scholen juist minder vrijheid om de subsidie te besteden. Zij waren verplicht de subsidie te besteden aan:

“...extra activiteiten gericht op verhoging van de schoolprestaties en verbetering van de schoolresultaten en daarmee het verkleinen van schoolverschillen”. (SROB 2019)

Volgens de meeste respondenten uit schoolbesturen deed dit gebrek aan flexibiliteit af aan de effectiviteit van het beleid. Ten eerste omdat zij hiermee de vrijheid verloren om zelf in te schatten welke school de subsidie het hardste nodig had.

“Een schoolbestuur had niet zoveel beleidsruimte of handelingsvrijheid. Het ging zo: die school krijgt 30.000 euro. Ja maar die heeft het helemaal niet nodig. Ja, dat maakt

niet uit, hij krijgt 30.000 euro. Dan dachten we weleens: we hebben er eigenlijk niks aan op deze school. We zouden het liever aan die school geven.” (11, 5 juni 2024)

Ten tweede beperkte gebrek aan flexibiliteit scholen in de mogelijkheid om de maatregel te gebruiken ter ondersteuning van de bredere aanpak. Ook respondenten vanuit de gemeente herkennen deze kritiek, evenals de negatieve gevolgen voor de effectiviteit van het beleid.

“De schoolbestuurders hebben zo lang geklaagd, maar ze hebben niks kunnen bereiken. Het is gewoon gebeven zoals het was. SOB1, SOB2. Daar waren ze niet blij mee.[...] Want het werd geforceerd op iets dat misschien daar niet werkt. Soms heb je de ene maatregel ter versterking van een andere maatregel die net niet onder de noemer van SOB1 valt. Dan schaadt die regeling zichzelf.” (3, 21 mei 2024)

Gebrek aan flexibele regelgeving voor SOB1-scholen heeft het aanpassingsvermogen en de effectiviteit van het beleid verminderd (Termeer et al., 2015). Uit de vergelijking van de ROB subsidiekaders 2019-2024 blijkt dat het onderscheid tussen ROB1 en ROB2 niet is veranderd. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van situaties waarin de gemeente SOB1-scholen tegemoet kwam door flexibel te zijn in het toekennen van de subsidie. Een schoolbestuurder van een SOB1-school heeft deze flexibiliteit ook ervaren toen het aanvragen van een maatregel ter bevordering van taal- en leesvaardigheden een knelpunt vormde, doordat deze niet zou vallen binnen de subsidiekaders.

“Uiteindelijk wordt de soep nooit zo heet gegeten als die wordt opgediend. En als je dus zoekt naar wegen om eruit te komen met elkaar als je niet voldoet aan de subsidievoorwaarden, heb ik daar wel altijd heel veel flexibiliteit ervaren bij de gemeente. [...] Want uiteindelijk willen we allemaal echt het beste doen voor die leerlingen” (2, 17 mei 2024)

In deze gevallen heeft informeel contact het gesprek gefaciliteerd, terwijl de wederzijdse afhankelijkheid om samen het beste resultaat te behalen voor de leerlingen probleemoplossend vermogen heeft versterkt (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Termeer et al., 2015). Hieruit blijkt dat informele samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld de veerkracht van het beleid in sommige gevallen heeft versterkt. Bijgevolg heeft dit de effectiviteit van het beleid

versterkt, omdat de maatregel het probleem zo toch effectief kon aanpakken binnen de context van de school.

4.3.2.2 Stabiliteit

Veerkrachtig beleid getuigt van stabiliteit om verlies van betekenis te voorkomen (Termeer et al., 2015). Het scholenveld had behoefte aan meer stabiliteit in het onderwijsbeleid. Omdat de subsidie vanuit het ROB tijdelijk was, stelde het scholen niet in staat om een structurele aanpak te hanteren. Daarom is het beleid haar betekenis, om taal- en leesvaardigheden te bevorderen, deels verloren. Namelijk, volgens de meeste respondenten is een structurele aanpak juist nodig voor het bevorderen van taal- en leesvaardigheden.

“Ik vrees dat die middelen voor taal ook wel weer stoppen. [...] Het zijn allemaal tijdelijke gelden. En dat helpt scholen in principe ook niet om het probleem echt aan te pakken. Als scholen structurele bekostiging krijgen, die ze helemaal zelf kunnen besteden, is dat eigenlijk makkelijker en effectiever dan dat er vanuit verschillende richtingen losse subsidies komen voor taal en lezen.” (14, 6 juni 2024)

Bovendien dwong het gebrek aan stabiliteit in het ROB schoolbesturen het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden in delen te knippen. Volgens Head en Alford (2015) worden zo enkel de zichtbare symptomen behandeld, waardoor de complexiteit van het probleem juist kan toenemen. Maar er zijn ook uitzonderingen, soms kon informele samenwerking de stabiliteit van het beleid versterken. Door laagdrempelig contact kon men snel problemen herkennen en oplossingen ontwikkelen (Chisholm, 1989; Head & Alford, 2013). Schoolbesturen kregen van de gemeentelijke contactpersoon de kans om een maatregel voor meerdere jaren gesubsidieerd te krijgen.

“Met schoolbesturen heb ik de afspraak gemaakt dat ze een driejarenplan op SOB mochten insturen. Dit maakt de maatregel effectiever omdat ze structurele plannen kunnen maken. [...] Taal en lezen verbeteren zijn meerjarenplannen. Dat kun je testen over jaren, maar elk jaar een los plan is hier te klein voor.” (R3, 21 mei 2024)

Volgens respondent 3 heeft stabiliteit bijgedragen aan de effectiviteit van het beleid, omdat schoolbesturen meerdere jaren nodig hebben om de taal- en leesvaardigheden van hun scholieren te verbeteren. Besef van wederzijdse afhankelijkheid voor een succesvolle aanpak

heeft ook hier probleemoplossend vermogen versterkt (Ansell & Gash, 2008; Termeer et al., 2015).

4.3.2.3 Capaciteit

Daarnaast creëert voldoende capaciteit volgens de literatuur veerkracht in beleid zodat verschillende aspecten van het probleem aangepakt kunnen worden (Ansell et al., 2021; Termeer et al., 2015). Daarentegen boden ROB-subsidies volgens de meeste respondenten onvoldoende financiële capaciteit om alle aspecten van de afnemende taal- en leesvaardigheden aan te pakken.

“We hebben naast de inzet van een taalcoördinator nog geen interventie kunnen plegen. [...] De financiën zijn er niet. En de mensen zijn er niet om die extra ondersteuning voor die leerlingen te bieden die nog niet 1F hebben gehaald. Dus we hebben wel een stap kunnen maken, maar tegelijkertijd hebben nog niet direct iets kunnen doen voor dat taal en lezen van onze leerlingen” (15, 7 juni 2024)

Vervolgens kon enkel een deel van de oorzaak van afnemende taal- en leesvaardigheden worden aangepakt. De verwevenheid met andere problemen werd hierdoor genegeerd (Head & Alford, 2015; Rittel & Webber, 1973). Bijgevolg heeft een gebrek aan financiële capaciteit de veerkracht en daarmee de effectiviteit van het beleid verminderd.

4.3.3 Responsiviteit

4.3.3.1 Peilen van behoeften

Responsiviteit vertaalt zich naar beleid dat behoeften beantwoordt (Nederhand et al., 2022; Termeer et al., 2015). Door daadwerkelijke behoeften te achterhalen, weet het bestuur hoe het probleem bij de oorzaak kan worden aangepakt (Head & Alford, 2015). Bij de afnemende taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren spelen veel behoeften mee, wat het lastig maakt om daadwerkelijke behoeften te beantwoorden. Om de behoeften vanuit het scholenveld te peilen, gebruikte de gemeente de schriftelijke subsidieverantwoording die door schoolbesturen werd aangeleverd. Zoals Mintzberg (1979) aangeeft, vulden formele samenwerking, schriftelijke verantwoording, en informele samenwerking, overleg, elkaar aan.

“De gemeente haalt behoeften op in de vorm van subsidieaanvragen. Daar moeten de bestuurders hun visie in melden. [...] Ik probeerde ook altijd aan te geven bij een nieuw subsidiejaar of bij de verantwoording: joh, hoe gaat het? En dan probeer ik tips te geven van omschrijf het dus zo of formuleer het op die manier.” (7, 30 mei 2024)

Bovendien vergrootte informele samenwerking de zichtbaarheid van de gemeente op plekken waar door het scholenveld behoeften met betrekking tot taal en lezen worden geuit. Volgens Termeer et al. (2015) is zichtbaarheid van belang om daadwerkelijke behoeften te peilen, vanuit verschillende lagen van de organisatie. Laagdrempelig contact en een persoonlijke relatie hebben bijgedragen aan het peilen van behoeften, omdat dit schoolbesturen motiveerden hun behoeften te communiceren (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015).

“Ik vind wel dat de wethouder op een goede manier zijn informatie ophaalt. Dus ook door één-op-één gesprekken met iedereen te voeren. Van wat vind jij nou dat er nog nodig is voor de stad? Tussendoor ook goed aan te voelen wat er nodig is.” (R14, 6 juni 2024)

Daarnaast vonden alle respondenten het belangrijk dat de gemeente ook op schoolniveau behoeften peilde, omdat schoolbesturen niet altijd op de hoogte zijn van de behoeften van de school.

“Juridisch is het zo geregeld dat de gemeente praat met schoolbesturen. En nu is het weleens zo dat als ik contact heb met een schooldirecteur, dat die zegt, ja mijn schoolbestuur weet niet precies wat hier speelt en nodig is. [...] Dus als dat schoolbestuur niet heel goed de belangen van die scholen vertegenwoordigt, dan krijgen wij ook niet de juiste info.” (5, 28 mei 2024)

Alhoewel schoolbesturen juridisch de gesprekspartner zijn van de gemeente, heeft de meerderheid van de respondenten ervaren dat vooral gemeentelijke contactpersonen de daadwerkelijke behoeften vanuit het scholenveld met betrekking tot taal en lezen hebben kunnen peilen. Ook dit lijkt veroorzaakt door het laagdrempelige contact en een persoonlijke relatie tussen gemeentelijke contactpersonen en het scholenveld (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015).

“Ik heb bijna iedere dag wel even contact met een school. Zo weet ik wel wat er speelt en nodig is. Het kan van alles zijn. Face-to-face, mail, Teams.. [...] Soms kan het zijn dat ze me uitnodigen om eens een keer langskomen, iets leuks te zien. [...] Soms heb ik gewoon direct contact met een docent die iets vraagt of iets wil weten. [...] En ik kijk dan van wat ik dan zie en wat ik hoor in de praktijk.” (7, 30 mei 2024)

Daarnaast heeft de wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente en het VO in de taal- en leesaanpak het uiten van behoeften versterkt (Huang et al., 2022). De meeste respondenten geven aan dat schoolbesturen en schoolleiders hun behoeften uitspreken wanneer zij iets nodig hebben van de gemeente.

“Als ik daar naar vraag, dan zeggen ze wel wat hun behoeften zijn, maar als ik er niet naar vraag, dan zeggen ze dan niet uit zichzelf. Maar stel ze denken, hey, misschien is er iets te halen bij de gemeente op dat punt, dan doen ze dat wel.” (3, 21 mei 2024)

4.3.3.2 Beantwoorden van behoeften

Terwijl informele samenwerking het peilen van behoeften wel heeft versterkt, heeft het geen effect gehad op de beantwoording van behoeften vanuit het beleid. Vooral behoeften kenbaar gemaakt door media-aandacht en onderzoeksresultaten waren de aanleiding voor de gemeente om zich in het ROB te richten op taal en lezen.

“We zien dat heel veel jongeren die nu opgroeien en afstuderen de taal niet goed beheersen. We zien dat ook terug in allerlei internationale vergelijkende onderzoeken. [...] Dus extra inzet juist op deze basisvaardigheden is van groot belang. We zien ook dat de kwaliteit van onderwijs in zijn algemeenheid steeds verder onder druk is komen te staan vanwege het personeelstekort. [...] Dus die middelen zetten we zo in dat juist de meest kwetsbare kinderen, dat daar hulp aangeboden wordt.” (8, 31 mei 2024)

Media kan aandacht opeisen voor behoeften die verschillen van de daadwerkelijke behoeften vanuit het beleidsveld (Baumgartner et al., 2009). Evenzo beoogde de gemeente met het ROB vooral het verhogen van leerprestaties met betrekking tot onderwijskwaliteit. Vanuit het scholenveld lagen de behoeften juist bij een meer indirecte, bredere inzet op taal en lezen door de gemeente.

“Vanuit de gemeente en de overheid wordt zo benadrukt dat we met kernvakken aan de slag moeten. [...] Allemaal eens, alleen vergeet dan niet om continu te zeggen dat iedere docent daarmee bezig is. [...] En daarnaast zou de gemeente misschien juist een stukje bij het onderwijs weg kunnen halen. Door bijvoorbeeld te investeren in de bibliotheek, of ik zeg maar wat, je geeft leerlingen een gratis krantenabonnement. Het komt erop neer dat dit probleem vanuit veel meer hoeken aangepakt kan worden dan in de les Nederlands.” (4, 23 mei 2024)

Daarnaast kregen scholen vanuit het Rijk al bijdragen om taal- en leesvaardigheden te verbeteren. Hierdoor werd de subsidie vanuit het ROB voor taal en lezen als ‘dubbelop’ ervaren:

“Het is allemaal heel veel van hetzelfde. [...] Hoe ga ik dan goed labelen wat van OCW is en wat van de gemeente, want je mag niet dubbel financieren. Dus het wordt bijna een boekhoudkundig probleem wat we met elkaar creëren.” (13, 6 juni 2024)

Volgens Head en Alford (2015) draagt een verkeerde aanpak van wicked problemen alleen maar bij aan de complexiteit van het probleem. Ook hier compliceerde de administratieve lasten de aanpak van afnemende taal- en leesvaardigheden verder door werkdruk te verhogen.

“Wat subsidieverschaffers niet helemaal doorhebben, is dat de aandacht gaat naar verantwoordeden in plaats van naar hoe zorgen we dat dat kind een betere prestatie levert. Dan gaat het naar een administratieve inzet om te zorgen dat we het allemaal goed verantwoordeden in plaats van dat we aangrijpen bij het probleem.” (2, 17 mei 2024)

4.3.4 Vernieuwing

4.3.4.1 Innovatieve oplossingen

Vernieuwing in sturing voorkomt dat het beleid vastloopt in onproductieve processen (Termeer et al., 2015). Door innovatieve oplossingen kan het veranderende probleem effectief aangepakt blijven worden (Termeer et al., 2015). Maar de focus op taal en lezen in het ROB verschilt weinig van voorgaand onderwijsbeleid.

“Ze hebben nu al acht jaar dat budget niet helemaal ingetrokken. Misschien wel een beetje gewijzigd he. [...] Alleen de accenten zijn gewisseld. Dus ze kunnen al een hele tijd dezelfde plannen indienen.” (13, 6 juni 2024)

Volgens de meeste respondenten was het probleem dat scholen dezelfde interventies konden toepassen zonder dat de effectiviteit duidelijk in beeld was. Hierin is groepsdenken te herkennen, waar beleid toelaat dat onproductieve oplossingen steeds opnieuw gebruikt worden (Janis, 1982). Gebrek aan vernieuwend beleid kan ook padafhankelijkheid in de hand werken (Mahoney, 2006). Zeker bij wicked problemen, is men eerder geneigd om op verouderde, vertrouwde oplossingen terug te vallen omdat de situatie vraagt om reactie (Mahoney, 2006). Respondenten hebben dit ook herkend in het ROB, wat volgens hen de effectiviteit van het beleid heeft verminderd.

“Er werden heel veel verschillende methodes toegepast. En niet alles werkt altijd. Of dat we ooit een keer een subsidie aan een bepaald project hebben uitgegeven en dat gewoon jaar in jaar uit wordt gecontinueerd. Zonder daar nog een keer echt bij stil te staan.” (8, 31 mei 2024)

Volgens de meeste respondenten was de manier van verantwoordenden problematisch, welke gericht was op het behalen van door scholen zelfgestelde doelen. Ten eerste was het lastig om de effectiviteit van de maatregelen te meten, omdat deze onderdeel waren van een grotere taal- en leesaanpak. Daarnaast was een jaar een te korte tijd om echte vooruitgang te kunnen meten. Bijgevolg legden scholen de lat bewust laag, om niet afgerekend te worden in de verantwoording. Vanuit de gemeente was hiervoor begrip.

“Scholen mochten zelf hun doel bepalen [...] Wij vroegen ook wel: schat het realistisch in, want je krijgt geld voor twee of drie uur extra Nederlandse week. Dan moet je niet verwachten dat je daar een enorme verbetering van krijgt.” (7, 30 mei 2024)

Informeel contact was beperkend voor vernieuwing. In tegenstelling tot de literatuur die beweert dat informele samenwerking door laagdrempelig contact innovatieve oplossingen kan stimuleren (Chisholm, 1989). Ook heeft het risico om doelen niet te kunnen behalen sommige scholen weerhouden van experimentele maatregelen, terwijl deze behoefte wel bestond.

“Op het moment dat je gaat experimenteren kan het zijn dat je je resultaat niet behaalt, dan moet je dat weer apart gaan verantwoorden. [...] Als er meer flexibiliteit zou zijn, zou je misschien meer experimenteren met andere projecten of iets anders. [...] Dat zou ik wel willen, ja.” (1, 16 mei 2024)

4.3.4.3 Reflectie, discussie en externen

Reflectie en discussie kunnen groepsdenken en padafhankelijkheid in beleid voorkomen (Weik, 2009). Maar de meeste respondenten waren niet betrokken bij reflectie en discussie met betrekking tot taal en lezen in het ROB. Er zijn enkele voorbeelden van reflectie op en discussie over het beleid tussen accountmanagers en beleidsadviseurs en tussen de gemeente en het scholenveld.

“Ik denk niet dat er op een goede manier gecheckt is of de inzet die in de afgelopen vier jaar is gepleegd effectief is geweest. [...] Ik heb het erover gehad met de accountmanager maar ook niet zozeer echt over de echt diepere inhoud. Dus is dat nou echt geëvalueerd?” (14, 6 juni 2024)

Alhoewel informeel contact reflectie en discussie faciliteerde, waren deze oppervlakkig van aard. Door het gebrek aan evaluatie is de effectiviteit van het beleid niet goed in beeld gebracht. Tenslotte kan het betrekken van externen tot nieuwe inzichten leiden (Termeer et al., 2015).

“Bij de beoordeling van de aanvragen van scholen in groep 1 wordt advies van externe deskundigen gevraagd. Daarin wordt gekeken naar de juistheid van de analyse en de effectiviteit van de gekozen aanpak.” (SROB, 2021-2022)

Toch kwamen deze externen volgens gemeentelijke respondenten niet per se met nieuwe inzichten, omdat ze vaak lange tijd betrokken waren bij het proces.

5. Conclusie en Discussie

5.1 Conclusie

Dit onderzoek beantwoordt de vraag: *Onder welke voorwaarden heeft sturing door de gemeente vanuit het Rotterdams Onderwijsbeleid 2019-2024 effectief bijgedragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren en hoe heeft informele samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het voortgezet onderwijs deze effectiviteit beïnvloed?* Het probleem van afnemende taal- en leesvaardigheden is verweven met andere problemen zoals personeelstekort, de nasleep van COVID-19, sociaal-economische en sociaal-culturele achtergronden van scholieren en de politieke situatie. De onrustige omgeving en diversiteit aan betrokkenen kenmerken het vraagstuk van afnemende taal- en leesvaardigheden als een wicked probleem (Rittel & Webber, 1973). De effectiviteit van sturing vanuit het ROB, om bij te dragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren, is beperkt. Informele samenwerking heeft de effectiviteit soms versterkt, maar in andere gevallen juist beperkt.

Ten eerste versterkte reflexiviteit in sturing de effectiviteit van het ROB. Reflexieve activiteiten vonden beperkt plaats en de integratie van percepties vanuit reflexieve activiteiten in het ROB bleef onduidelijk. Informele samenwerking heeft de reflexiviteit niet beïnvloed. Daarentegen werd het ROB juist als reflexief ervaren omdat scholen zelf de vrijheid kregen om invulling te geven aan de maatregelen op taal en lezen. Dit leverde maatwerk, wat de grootste voorwaarde was voor de effectiviteit van het ROB. Omdat de aanpak van de *wickedness* zo aangepast kon worden per situatie.

Veerkrachtige sturing vergrootte het aanpassingsvermogen en was de belangrijkste voorwaarde voor effectiviteit. De gemeente werd soms als te sturend ervaren, in contrast met haar gebrek aan wettelijke verantwoordelijkheid voor taal en lezen in het onderwijs. Dit uitte zich in het onderscheid tussen SOB1 en SOB2. Voor SOB2-scholen droegen flexibele wet- en regelgeving bij aan effectiever beleid. Gebrek aan flexibiliteit beperkte de effectiviteit voor SOB1-scholen, omdat zij minder vrijheid hadden in de invulling van de maatregel. Hierdoor paste de maatregel soms niet binnen de grotere taal- en leesaanpak van de school. Daarnaast was de financiële capaciteit ontoereikend om het probleem volledig aan te pakken. Ook belemmerde de tijdelijke aard van de subsidies een structurele, effectieve aanpak voor veel scholen. Informele samenwerking versterkte het positieve effect van veerkrachtige sturing soms wel door snelle probleemherkenning en het ontwikkelen van oplossingen.

Daarnaast verminderde gebrek aan responsiviteit de effectiviteit van het ROB. Hoewel informele samenwerking hielp bij het peilen van behoeften, werden deze niet vertaald naar het onderwijsbeleid. Media-aandacht en onderzoeksresultaten zorgden voor een focus op het verhogen van leerprestaties, terwijl scholen bredere ondersteuning nodig hadden om de verwevenheid van afnemende taal- en leesvaardigheden aan te pakken. Door het probleem niet bij de kern aan te pakken, werd de complexiteit vergroot. De overlap tussen ROB-subsidies en bijdragen vanuit het Rijk leidde tot administratieve uitdagingen en dubbel werk, wat de effectiviteit van het beleid verminderde.

Tenslotte werd vernieuwing niet ervaren binnen het ROB, wat de effectiviteit verminderde. Een focus op vertrouwde interventies en een gebrek aan innovatieve oplossingen getuigen van groepsdenken en padafhankelijkheid. Ook miste de effectiviteitsmeting in de verantwoording haar doel. Bijgevolg legden scholen de lat laag, wat door de gemeente werd aangemoedigd in informele samenwerking.

5.2 Discussie

Dit onderzoek bevestigt dat horizontale sturing door reflexiviteit, veerkracht, responsiviteit en vernieuwing bijdraagt aan de effectieve aanpak van *wickedness*, maar de realisatie hiervan in de praktijk wijkt soms af van de theorie. Daarnaast blijkt de verwachting dat informele samenwerking het effect van horizontale sturing versterkt, slechts deels waar.

Formele samenwerking bleek een voorwaarde voor reflexiviteit, in tegenstelling tot de theorie die informele samenwerking door reflexieve activiteiten hiervoor ziet (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Head & Alford, 2013; Termeer et al., 2015). Ook bestond een interactie-effect tussen reflexiviteit en veerkracht. Reflexiviteit werd versterkt door veerkracht in flexibele beleidskaders, wat scholen ruimte gaf om maatwerk te leveren en het probleem effectief aan te pakken. Echter, de gemeente trad soms te sturend op door strenge regels voor SOB1-scholen, wat de effectiviteit verminderde. Men wijt dit aan het ontbreken van de wettelijke taak van de gemeente op onderwijskwaliteit. Dit laat zien dat een politiek gevoelige context wicked problemen verder compliceert.

In overeenkomst met de literatuur droeg veerkracht in sturing door flexibele wet- en regelgeving en stabiliteit bij aan effectiever beleid, terwijl gebrek aan financiële capaciteit het effect verminderde (Head & Alford, 2015; Termeer et al., 2015). Ook vergrootte informele samenwerking het probleemoplossend vermogen en daarmee de veerkracht en effectiviteit (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015; Wittek, 1999).

Daarnaast werd de theorie bevestigd dat responsiviteit een voorwaarde is voor een effectieve sturingsbenadering van *wickedness*, omdat een gebrek aan responsiviteit de effectiviteit van het ROB verminderde door de verwevenheid van het probleem te negeren. Dit droeg bij aan de complexiteit van het probleem door nieuwe complicaties (Head & Alford, 2015). Informele samenwerking hielp zoals verwacht bij het peilen van behoeften (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015). Maar zoals Baumgartner et al. (2009) beschrijven, zorgde media-aandacht voor ruis, waardoor niet de daadwerkelijke behoeften van scholen werden beantwoord.

Naast de bevestiging van de theoretische verwachting van Weick (2009) dat gebrek aan reflectie en discussie groepsdenken en padafhankelijkheid creëerden, heeft ook de subsidieverantwoording hiertoe bijgedragen. Formele samenwerking heeft de effectiviteit dus verminderd. Ook beperkte informele samenwerking vernieuwing, anders dan verwacht in de literatuur (Ansell & Gash, 2008; Chisholm, 1989; Huang et al., 2022; Termeer et al., 2015). Tenslotte behoeft de theorie dat de inzichten van externen vernieuwing bevorderen een kanttekening (Termeer et al., 2015). Uit de resultaten blijkt dat externe deskundigen geen significante nieuwe inzichten opleverden omdat zij al lange tijd betrokken waren bij het proces. Het is dus van belang dat externen voor korte tijd betrokken zijn, omdat ook hun langdurige betrokkenheid groepsdenken kan bevorderen.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten, volgen enkele aanbevelingen om de sturing van de gemeente op complexe vraagstukken te verbeteren.

1. Afstemmen op behoeften voor taal en lezen vanuit scholenveld

Stem het onderwijsbeleid af op de behoeften vanuit het scholenveld. Gebruik hiervoor de informele samenwerking met het scholenveld. Vooral gemeentelijke contactpersonen kunnen op schooldirectie- en schoolbestuursniveau behoeften peilen. Gebruik deze input vervolgens in het beleid, zodat het beleid de daadwerkelijke behoeften beantwoord en echt kan bijdragen aan effectieve oplossingen voor complexe vraagstukken.

2. Verbeteren van de meetbaarheid en verantwoording van interventies

Faciliteer de ontwikkeling van duidelijke en meetbare doelen voor interventies en implementeer een transparant monitoringssysteem om de voortgang en resultaten te evalueren.

Stem af met het scholenveld hoe de effectiviteit het beste gemeten kan worden. Er is veel onduidelijkheid over de effectiviteit van de maatregelen omdat de meetbaarheid en verantwoording tekortschieten. Een verbeterde aanpak voor monitoring en evaluatie zal helpen om de effectiviteit beter te begrijpen en interventies dienovereenkomstig aan te passen.

3. Stimuleren van innovatie in beleid

Faciliteer innovatieve benaderingen, bijvoorbeeld door pilots en experimenten met nieuwe onderwijsmethoden en technologieën te faciliteren en te ondersteunen. Ook zijn reflectie, discussie en het betrekken van externen van belang om onproductief beleid te voorkomen. Als externen worden betrokken, zorg er dan voor dat zij echt een ‘frisse blik’ kunnen leveren. Voorkom dat zij te lang onderdeel zijn van het proces. Gebruik informele samenwerking voor het opzetten van informele feedbacksessies met docenten, schooldirecties en schoolbesturen. Door een duidelijker, gestructureerd proces in te voeren voor het verzamelen en integreren van feedback, kan de effectiviteit van het beleid worden vergroot.

4. Integrale aanpak en stabiliteit in beleid waarborgen

Door te investeren in een integrale aanpak, kan de effectiviteit van de maatregelen aanzienlijk worden verbeterd. Bijvoorbeeld, ondersteun scholen bij het aantrekken van personeel. Een structureel tekort aan personeel wordt genoemd als een belangrijke belemmering voor de uitvoering van interventies. Daarnaast benadrukken respondenten de noodzaak van stabiliteit in financiering om effectieve, langdurige maatregelen te kunnen nemen. Overweeg om naast tijdelijke subsidies ook structurele financiering beschikbaar te stellen voor initiatieven die bijdragen aan taal- en leesvaardigheden.

5.4 Limitaties

Dit onderzoek kent enkele limitaties. Ten eerste is het aantal geïnterviewde personen op schoolniveau beperkt gebleven, waardoor de representativiteit van de resultaten mogelijk beperkt is. Daarnaast richtte het onderzoek zich uitsluitend op respondenten uit het reguliere voortgezet onderwijs (VO), waardoor speciale scholen en hun ervaringen buiten beschouwing zijn gelaten. Daarnaast leken respondenten soms terughoudend in het delen van bepaalde informatie omdat het interview opgenomen werd of omdat de interviewer in dienst was van de gemeente. Alhoewel zij gestimuleerd werden om vrijuit te spreken, kan dit de openheid en volledigheid van de verkregen gegevens hebben beïnvloed. Bovendien vond het onderzoek

plaats tijdens een overgangperiode van het oude naar het nieuwe beleid. Dit maakte het soms lastig om informatie over het oude beleid te verzamelen, aangezien de antwoorden mogelijk werden beïnvloed door kennis van het nieuwe beleid.

5.5 Vervolgonderzoek

Voor toekomstig onderzoek wordt aanbevolen om de effectiviteit van het nieuwe onderwijsbeleid te vergelijken met het ROB, wat inzicht biedt in welke veranderingen hebben geleid tot verbeteringen en waar optimalisatie mogelijk is. Daarnaast is het belangrijk om andere onderwijssectoren zoals het speciaal onderwijs en primair en hoger onderwijs te betrekken. Hierdoor kan een breder en inclusiever beeld worden verkregen van de impact van gemeentelijke beleid op verschillende onderwijsniveaus. Bovendien zou onderzoek naar innovatieve benaderingen voor de verantwoording van beleidsinterventies waardevol zijn. Dit kan helpen om een cultuur van vernieuwing te bevorderen, waarbij beleidsmakers geïnformeerde beslissingen kunnen nemen en de effectiviteit van interventies op een betrouwbare manier kan worden geëvalueerd.

6. Bibliografie

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory*. Journal of Public Administration Research and Theory. 18. 10.1093/jopart/mum032.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*. Public Management Review, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Baarda, D. B. (2020). Basisboek interviewen.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Blom, M. & Schillemans, Thomas. (2010). *De ondefinieerbare staat. Horizontale en verticale sturing door de rijksoverheid sinds 1980*.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek : denken en doen*. In Amsterdam : Boom eBooks. Amsterdam : Boom.
- Boutellier, Huygen & Nederland, (2009). *Governance in de WMO*.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford University Press.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multi-organizational systems*, Berkeley : University of California Press .
- Creswell, J. W., & Creswell, J.D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*.
- Crosby, B. C., ‘t Hart, P. & Torfing, J. (2017). *Public value creation through collaborative innovation*, Public Management Review, 19:5, 655-669, DOI: 10.1080/14719037.2016.1192165
- Findley, M. G., Kikuta, K., & Denly, M. (2021). *External Validity*. *Annual Review of Political Science*, 24, 365–393. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102556>
- Gelissen, J. (2016). *Over de onderzoekspraktijken in leisure and tourism research*. Tilburg University. https://pure.buas.nl/ws/files/701265/Gelissen_Over_de_onderzoekspraktijk_in_leisure_and_research_2016.pdf
- Gemeente Rotterdam (2019). *Gelijke kansen voor elk talent*.
- Gemeente Rotterdam (2023). *Nieuw Rotterdams Onderwijsbeleid*.
- Head, B. W., & Alford, J. (2013). *Wicked Problems: Implications for Public Policy and*

- Management. Administration & Society*, 47(6), 711-739.
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- Huang, C., Yi, H., Chen, T., Xu, X., & Chen, S. (2022). *Networked environmental governance: formal and informal collaborative networks in local China*. *Policy Studies*, 43(3), 403–421. <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1758306>
- Huntink, R. (2010). *Samenwerken aan onderwijskwaliteit*. Koninklijke Boom uitgevers.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *Standaard Basisvaardigheden nieuw in het onderzoekskader*. Geraadpleegd 18 maart 2024 op <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/de-versterking-van-ons-toezicht/standaard-basisvaardigheden#:~:text=In%20de%20nieuwe%20standaard%20Basisvaardigheden%20op%20de%20basisvaardigheden>.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin.
- Klarus, R., & Vijlder, F. J. (2010). *Wat is goed onderwijs?: bestuur en regelgeving*. Boom Lemma.
- Kirk, J., & Miller, M. L. (2011). *Reliability and Validity in Qualitative Research*. Sage Research Methods. <https://doi.org/10.4135/9781412985659>
- Klarus, R. & De Vijlder, F. (2010). *Wat is goed onderwijs?* Bestuur en regelgeving. Amsterdam.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2014). *Complexity in governance network theory*. In: *Complexity, Governance & Networks*, 1 (1), 61-70. doi: 10.7564/14-CGN8
- Kwakernaak, E. (2019). *Falend onderwijsbeleid: Waarom het de overheid niet lukt om de achteruitgang van de onderwijskwaliteit te keren*. *Levende Talen Magazine*, 106(3), 55-56.
- Lakshmi, S., & Mohideen, M. A. (2013). *Issues in reliability and validity of research*. *IJMRR*, 3(4), 9.
- Mahoney, J. (2006). *Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences*. In: Wimmer, A., Kössler, R. (eds) *Understanding Change*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230524644_9
- Malterud, K. (2001). *Qualitative research: standards, challenges, and guidelines*. *The Lancet*, 358(9280), 483–488. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(01\)05627-6](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(01)05627-6)
- Meelissen, M. R. M., Maassen, N. A. M., Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Valk, J., Dood,

- C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Universiteit Twente – 2023 <https://doi.org/10.3990/1.9789036559461>
- Nap, M. (2018). *Onderwijsvrijheid en decentralisatie*. In M. Duchateau, & A. Tollenaar (editors), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: Decentralisatie als governance-vraagstuk* (blz. 61-78). (Governance & Recht; Vol.16). Boom Juridisch.
- Nederhand, J., Migchelbrink, K., & Edelenbos, J. (2022). *Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!*
- Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2019). *Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology*. *Local Government Studies*, 45(2), 219–240. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>
- Notten, N. (2012). *Over ouders en leesopvoeding*. Delft: Eburon
- OECD (2023). “*Results for countries and economies*”, in *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/bc9c7189-en>
- Onderzoek010 (2023). *Referentieniveau lezen groep 8*. Geraadpleegd 4 maart 2024, via <https://onderzoek010.nl/jive/>
- Poppelaars, M., & De Greef, M. (2021). *Taalachterstand onder jongeren*. Vrije Universiteit Brussel.
- Roberts, P., & Priest, H. (2006). *Reliability and validity in research*. *Nursing Standard*, 20(44), 41–45. <https://doi.org/10.7748/ns2006.07.20.44.41.c6560>
- Scheerens, J. (2016). *Case Study: Quality-Oriented Educational Policy in the Netherlands*. 10.1007/978-94-017-7459-8_13. The University Network for Collaborative Governance (2018), Strategic Plan.
- Schon, D. A. & Rein, M. (1994). *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Stichting Lezen (2017). *Leesbevordering in gezinnen met weinig leescultuur. Over het hoe en waarom van het betrekken van laagopgeleide en laaggeletterde ouders bij de leesopvoeding*. Amsterdam: Stichting Lezen.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). *Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems*. *Administration & Society*, 47(6), 680-710. <https://doi.org/10.1177/0095399712469195>
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2019). *A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice*. *Policy and Society*, 38(2), 167–179. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971>

- Tracy, S. J. (2010). *Qualitative Quality: Eight “Big-Tent” Criteria for Excellent Qualitative Research*. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837–851.
<https://doi.org/10.1177/1077800410383121>
- Van der Steen, M., Teisman, G., van Popering-Verkerk, J., Ophoff, P., van Buuren, A., & Molenveld, A. (2018). *Werkende samenwerking*. In *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*
- Wayenberg E. (2017). *'Framing en beleid'*, *Beleidsonderzoek Online september 2017*, DOI: 10.5553/BO/221335502017000008001
- Weick (2009). Collab
- Weisleder & Fernald, (2013). *Talking to Children Matters. Early Language Experience Strengthens Processing and Builds Vocabulary*. *Psychological Science*, 24(11), 2143–2152.
- Wittek, R. P. M. (1999). *Interdependence and Informal Control in Organizations*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. Thela Thesis.

7. Bijlagen

7.1 Volledige vragenlijst

Welkom en introductie onderzoek

Huidige situatie taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren

1. Hoe komt u in uw werk in aanraking met de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren?
 2. Hoe gaat het volgens u/bij u op school met de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren?
 3. Draagt de maatregel vanuit het ROB effectief bij aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden?
 4. Welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van de maatregel?
-

Informele samenwerking

5. Is er sprake van regelmatig informeel contact met de gemeente/scholen/schoolbesturen?
 6. Ervaart u informeel contact met de gemeente/scholen/schoolbesturen als laagdrempelig?
 7. Bestaat er in het informele contact een persoonlijke relatie?
 8. Creëert informeel contact in sommige situaties een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid?
-

Reflexiviteit

9. Ervaart u dat de gemeente op de hoogte is van de verschillende opvattingen over wat het probleem is en wat de oplossing is met betrekking tot de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren?
 10. Bent u zelf op de hoogte van de verschillende opvattingen in uw werkveld?
 11. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de uitwisseling van verschillende opvattingen over taal en lezen?
 12. Zijn de opvattingen over de taal- en leesvaardigheden volgens u meegenomen in de vorming en uitvoering van het ROB?
 13. Hoe beïnvloedt de mate van reflectie op verschillende opvattingen de effectiviteit van het beleid om de taal- en leesvaardigheden te verbeteren?
-

Veerkracht

14. Ervaart u het ROB op het gebied van taal en lezen als flexibel?
 15. Is er binnen het ROB ruimte voor aanpassing?
 16. Ervaart u de subsidiekaders van het ROB voor onderwijskwaliteit als flexibel?
 17. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de flexibiliteit van het beleid op taal en lezen?
 18. Hoe beïnvloedt de flexibiliteit van het beleid de effectiviteit van het beleid/de beleidsmaatregel om taal en lezen te verbeteren?
-

Responsiviteit

19. Heeft u ervaren dat de gemeente tijdens het ROB op de hoogte was van de behoeften vanuit het scholenveld rondom taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren?
20. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de mate waarin de gemeente op de hoogte is van de behoeften?
21. Heeft u ervaren dat de gemeente tijdens het ROB de behoeften vanuit het scholenveld rondom taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren heeft beantwoord?
22. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid de mate waarin de gemeente de behoeften heeft beantwoord?
23. Hoe beïnvloedt de mate waarin de gemeente op de hoogte is van de behoeften en die beantwoordt de effectiviteit van het beleid om bij te dragen aan het verbeteren van de taal- en leesvaardigheden

Vernieuwing

24. Heeft u ervaren dat er in het oude Rotterdams Onderwijsbeleid ruimte was voor vernieuwing op het gebied van taal en lezen in het VO?
25. Was er ruimte voor discussie en reflectie op het beleid?
26. Werden er externen betrokken bij de beleidsvorming/beleidsvoering?
27. Hoe beïnvloedt informeel contact/persoonlijke relatie/wederzijdse afhankelijkheid ruimte voor vernieuwing in het ROB?
28. Hoe beïnvloedt de mate van vernieuwing in beleid de effectiviteit van de beleidsmaatregel om de taal- en leesvaardigheden te verbeteren?

Afsluiting

29. Wat zijn uw verwachtingen van het Nieuw Rotterdams Onderwijsbeleid tegenover het huidige beleid, ten opzichte van taal en lezen?
 30. Heeft u nog vragen of opmerkingen?
-

7.2 Codeboom

Selectieve code	Axiale code	Code
Effectiviteit beleidsmaatregel om bij te dragen aan de taal- en leesvaardigheden van middelbare scholieren	Gepercipieerde effectiviteit	× Effectief
		× Deels effectief
		× Niet effectief
		× Onduidelijk*
Informele samenwerking	Informeel contact	× Laagdrempelig
		× Regelmatig
		× Via verschillende kanalen
	Persoonlijke relatie	× Vertrouwen
		× Wederzijds respect
	Wederzijdse afhankelijkheid	× Gelijkwaardigheid
		× Afhangelijkheid van de ander
		× Wederkerigheid
	Voorwaarden sturing	Reflexiviteit
× De gemeente is op de hoogte van percepties over taal en lezen		
× Integratie percepties in beleid		
Veerkracht		× Flexibiliteit beleidskaders
		× Stabiliteit
		× Capaciteit
Responsiviteit		× Zichtbaarheid gemeente
		× Peilen van behoeften
		× Beantwoording behoefte
Vernieuwing		Vernieuwing
	× Ruimte voor discussie	
	× Ruimte voor reflectie op beleid	
	× Betrekken externen	
	× Meetbaarheid*	
		× Verantwoording*

* Open codes