



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Schaduwmacht in het onderwijs: De beïnvloeding van burgerschapsonderwijs

Bedijn, Niels

Citation

Bedijn, N. (2025). *Schaduwmacht in het onderwijs: De beïnvloeding van burgerschapsonderwijs*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261577>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

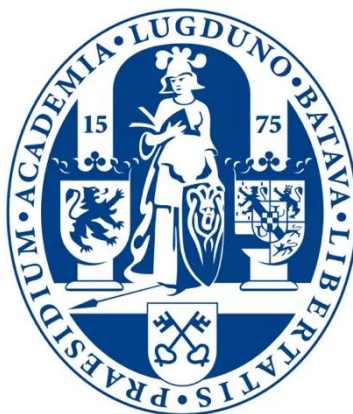


Schaduwmacht in het onderwijs

De beïnvloeding van burgerschapsonderwijs

Niels Bedijn





Universiteit Leiden

MSc Management van de Publieke Sector: Politiek, Beleid en Management

Schaduwmacht in het onderwijs: De Beïnvloeding van Burgerschapsonderwijs

Niels Bedijn

s4473639

30-06-2025

Woorden: 9714

Scriptiebegeleider: Bert Fraussen

Abstract: Deze studie onderzoekt de variatie in invloed van belangengroepen op het besluitvormingsproces rondom de wet aanscherping burgerschapsopdracht uit 2019. Middels een kwalitatieve studie is gekeken welke factoren de variatie in succesvolle beleidsbeïnvloeding verklaren. De bevindingen laten zien dat belangengroepen die inhoudelijke en technisch sterke input kunnen aanleveren meer kans maken op invloed. Toch kan in politiek gevoelige situaties informatie over het publieke debat ook leiden tot succesvolle beïnvloeding. Daarnaast blijken stabiele relaties tussen belangengroepen met beleidsmakers en politici een significante rol te spelen. Organisaties die structureel deelnemen aan beleidsprocessen en ingebed zijn in het beleidsnetwerk hebben daarbij een voordeel. Het onderzoek biedt inzicht in hoe beleidsbeïnvloeding functioneert binnen het onderwijsveld en hoopt bij te dragen aan het academische debat over lobbyeffectiviteit in complexe politiek-bestuurlijke contexten. Tevens biedt het praktische handvatten voor toekomstige belangenvertegenwoordiging in het onderwijsbeleid.

Voorwoord

Thans is het ogenblik aangebroken dat het einde van een levensfase inluidt.

„Die Eule der Minerva beginnt erst mit der einbrechenden Dämmerung ihren Flug.“

— Georg Wilhelm Friedrich Hegel

Hegel bedoelde hiermee dat men een gebeurtenis pas doorheeft wanneer deze bijna voorbij is. En wellicht geldt dit ook voor mijn studententijd. Het schrijven van dit voorwoord doet langzaam het besef indalen dat een jarenlange fase aan een eind komt. Want deze masterscriptie betekent de laatste horde die ik als student zal nemen. En het definitieve afscheid van mijn studententijd kondigt zich aan bij het afronden van deze masterstudie. Maar ook begint een nieuwe fase. En wat die fase brengt zal de toekomst moeten uitwijzen.

Graag spreek ik mijn dank uit richting hen zonder wie dit eindproduct er nooit had kunnen komen. Dan heb ik het specifiek over Caelesta Braun en Bert Fraussen. Dank voor de leerzame colleges en fijne begeleiding in de afgelopen maanden. En Bert, vooral ook dank voor het geduld en de begeleiding tot het laatste moment. U zult hun namen in het stuk nog met regelmaat tegenkomen.

Tot slot spreek ik nog mijn dank uit richting Elise. Want zonder haar emotionele steun was ik vast een oermens in de prut.

En dat was het, het eind. Dankuwel.

Niels Bedijn

Scheveningen, juni 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.2 Relevantie.....	6
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	6
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	7
2. Literatuur review	7
2.1 Informatievoorziening	8
2.2 Gedragsmechanismen.....	8
2.3 Combinatie van factoren	9
2.4 Geïstitutionaliseerde regels en kaders	10
2.5 Meetbaarheid beleidsbeïnvloeding.....	10
3. Theoretisch kader	11
3.1 Expertinformatie als lobbytool	11
3.2 Gedragsmechanismen als verklaring voor invloed.....	12
3.3 Afbakening van het theoretisch kader	14
4. Methodologie.....	14
4.1 Methode.....	14
4.2 Steekproefselectie interviews	16
4.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	17
4.4 Operationalisatie.....	18
5. Analyse.....	19
5.1 Informatietypen als uitwisselingsmiddel	19
5.1.1 Uitzondering casus identiteitsverklaringen	20
5.1.2 Timing van expertinformatie	21
5.2 Gedragsmechanismen.....	22
5.2.1 Anticiperend- en gewoontegedrag gedrag	22
5.2.2 Insideriness	25
5.3 Invloed.....	27
5.3.1 Succesvolle beïnvloeding	28
6. Conclusie en discussie.....	30
6.1 Conclusie	30
6.2 Discussie.....	31
6.2.1 Beperkingen steekproefselectie	31
6.2.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek	32
Literatuur.....	33

1. Inleiding

Om van de democratie te houden, moet je deze eerst leren kennen. Zonder deze kennis vergeten we wat in onze samenleving het grootste goed is. Het is kennis die dus ook iedere leerling op school dient te worden bijgebracht. Hierom hebben we in Nederland een prachtig concept genaamd burgerschapsonderwijs. Maar het is slecht gesteld met burgerschap. Het grote probleem: iedereen vindt er wat van. En iedereen wil er iets mee. Maar wat, en hoe?

Daar bestaat onduidelijkheid over. Vele belanghebbenden proberen hún visie op de maatschappij in het burgerschapsonderwijs te implementeren. Daarom wordt al geruime tijd gelobbyd door allerlei stakeholders om dit voor elkaar te krijgen. De een krijgt meer voor elkaar dan de ander, maar hoe komt dat? En wat leren we van de beïnvloeding van het burgerschapsonderwijs? Die vraag is relevanter dan ooit tevoren, want binnenkort ligt er weer nieuwe burgerschapsopdracht voor het MBO op tafel in de Tweede Kamer. Dit onderzoek hoopt antwoord te bieden op deze vragen.

In complexe politiek-bestuurlijke processen is beleidsbeïnvloeding door externe actoren, zoals belangengroepen, een alledaags fenomeen. Binnen dit krachtenveld spelen belangenorganisaties een cruciale rol bij het agenderen van thema's, het aanreiken van informatie en het strategisch vormgeven van beleidsvorming. Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop belangengroepen invloed uitoefenen op het beleidsproces, specifiek in de context van een wetswijziging die de burgerschapsopdracht in het onderwijs moest aanscherpen.

Burgerschapsonderwijs is een relevant thema vanwege de bijdrage die het levert aan de democratische vorming van jongeren. Toch blijkt uit recente onderzoeken dat de kennis over democratische waarden en instituties onder jongeren afneemt, ondanks meerdere pogingen tot versterking (Ministerie van OCW, 2024; Wanders, 2023). Tegen deze achtergrond is het van belang om te begrijpen hoe verschillende actoren proberen invloed uit te oefenen op beleidsvorming omtrent dit onderwerp.

Hierom luidt de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre en op welke wijze varieerde de invloed van stakeholders in het besluitvormingsproces rondom de wetswijziging ter aanscherping van burgerschapsonderwijs?

- Een eerste deelvraag is: *Hoe hebben maatschappelijke actoren betrokken bij het beleidsdebat over de burgerschapsopdracht toegang gekregen tot de beleidsmakers en welke rol speelde hun relatie daarbij?*

Deze eerste vraag is van belang omdat toegang tot beleidsmakers vaak noodzakelijk is voor het kunnen uitoefenen van invloed. Daarbij geeft de manier waarop toegang is verkregen een beeld over de relatie die stakeholders met de beleidsmakers hebben. Dit kan van invloed zijn geweest op de mate van succesvolle beïnvloeding.

- Een tweede deelvraag is: *Hoe kan de verschillende mate van invloed van (individuele) belangengroepen in het besluitvormingsproces over de wetswijziging ter aanscherping van burgerschapsonderwijs worden verklaard?*

Het onderzoek combineert inzichten uit theorieën over resource exchange, gedragsmechanismen en beleidsnetwerken om te verklaren waarom bepaalde belangengroepen succesvoller lijken te zijn in hun lobby dan anderen. Daarbij wordt ingezoomd op de rol van informatie-uitwisseling, relaties met beleidsmakers en insiders van belangengroepen. Verwacht wordt dat informatie-uitwisseling die gericht is op technische en inhoudelijke zaken bijdraagt aan de mate van succesvolle beïnvloeding. Het is ook te verwachten dat langdurige, stabiele relaties van belangengroepen met beleidsmakers en politici de kans op succes vergroten. Ten derde wordt verwacht dat de mate waarin belangengroepen ingebed zijn bij beleidsmakers een verklarende factor is voor de variatie in succesvolle beïnvloeding.

Door middel van een documentanalyse en interviews met betrokken politici, ambtenaren en belangenorganisaties wordt gepoogd de variatie in lobbysucces te verklaren. Het onderzoek draagt zo bij aan het academische debat over verklaringen van beleidsbeïnvloeding en biedt hopelijk praktische inzichten voor actoren die opereren in de politiek-bestuurlijke arena van het onderwijsbeleid.

1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek zit in het fundamentele belang van burgerschap voor de bescherming van de democratische rechtsstaat. De literatuur stelt dat kennis over de democratische rechtsstaat van belang is om deze in stand te kunnen houden (Wanders, 2023; Mulder, 2025). Helaas blijkt de staat van burgerschap in Nederland dalende te zijn en de kennis erover afneemt (Ministerie van OCW, Expertgroep Burgerschap, 2024). Ondanks pogingen om burgerschap te versterken.

Voormalig onderwijsminister Slob heeft hierom in 2019 een wetsvoorstel ingediend om burgerschap in het voortgezet onderwijs te verbeteren (*Kamerstukken II*, 2019/2020, 35352, nr 2.). Ook zijn opvolger minister Dijkgraaf heeft zich voor versterking van burgerschap ingezet en heeft plannen geïntroduceerd die burgerschap op het MBO dienen te versterken (Ministerie van OCW, 2024). Zij zien burgerschap als fundamenteel voor het opleiden van leerlingen en studenten die zich bewust zijn van de maatschappij waarin zij leven.

De hernieuwing van burgerschap en de onderliggende relevantie tonen het belang om te begrijpen hoe de belangenvertegenwoordiging van het onderwijs eerder al dan niet invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces. Door het onderwijs te betrekken, zou burgerschapsonderwijs namelijk beter aansluiten bij de behoeften van leerlingen en zo meer maatschappelijk relevant zijn (Ministerie van OCW, Expertgroep Burgerschap, 2024). Omdat het nieuwe wetsvoorstel over de aanscherping van burgerschap op het MBO nog behandeld dient te worden, kan dit onderzoek bijdragen om de dynamiek binnen het huidige debat beter te plaatsen. Tot slot, biedt dit onderzoek inzicht in de lobbywereld binnen het onderwijsveld, doordat het kijkt naar hoe de mate van succesvolle beïnvloeding varieert tussen individuele belangenorganisaties.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de bijdrage die het levert aan de discussie over de verschillende invloed tussen belangengroepen binnen een concreet wetgevingsproces. Hoewel informatievoorziening (specifiek expertinformatie) wordt gezien als belangrijke factor die succesvolle lobby kan verklaren (Bouwen, 2004; Flöthe, 2019), ontbreekt vaak empirisch bewijs voor de meetbare effectiviteit van lobby (Lowery, 2013). Bovendien is er in de literatuur weinig aandacht voor gedragsmechanismen als verklarende factor voor lobbysucces (Braun, 2013). Tevens kent de literatuur beperkingen over beleidsbeïnvloeding binnen het Nederlandse onderwijsveld, vooral omtrent burgerschapsonderwijs. Door zowel informatievoorziening als gedragsmechanismen mee te nemen biedt dit onderzoek een meervoudige verklaring voor de variatie in lobbysucces omtrent één specifiek wetgevingsproces binnen het onderwijsveld.

2. Literatuur review

In de literatuur kunnen drie verschillende factoren geïdentificeerd worden die de effectiviteit van beleidsbeïnvloeding verklaren. In dit hoofdstuk zal ik deze factoren bespreken en hierop een algemene kritiek geven.

2.1 Informatievoorziening

Vaak wordt in de academische literatuur gesteld dat informatievoorziening een belangrijke pijler is voor succesvolle lobby, alhoewel dit weinig empirisch getoetst is of nulresultaten oplevert (Flöthe, 2019; Lowery, 2013). In haar artikel kijkt Flöthe (2019) naar hoe verschillende soorten informatie die belangengroepen aan beleidsmakers leveren de kans op succesvolle lobby beïnvloedt. Het artikel bespreekt een belangrijke bestuurskundige discussie, namelijk die over waarom bepaalde belangengroepen succesvoller zijn in beleidsbeïnvloeding dan andere.

Het onderzoek van Flöthe laat zien dat twee soorten informatievoorziening van invloed zijn op lobbysucces: expertinformatie en informatie over de publieke opinie. Volgens Flöthe heeft het aanleveren van expertinformatie, welke veel technische en inhoudelijke kennis over het beleidsonderwerp omvat, aan beleidsmakers een grotere kans op succesvolle lobby. Informatie over de publieke opinie heeft daarentegen minder kans van slagen en zou zelfs contraproductief kunnen werken indien dit losstaat van expertinformatie (Flöthe, 2019).

De resultaten van Flöthe sluiten aan bij de *resource exchange theory* die onder andere door Bouwen (2004) en Berkhout (2013) wordt besproken. Deze theorie stelt dat belangengroepen informatie inzetten als *access goods* om toegang te krijgen tot beleidsmakers en het besluitvormingsproces (Bouwen, 2004). Daarbij onderschrijft ook Berkhout (2013) het belang van expertinformatie voor succesvolle lobby en toegang. Tevens voegt hij aan het debat toe dat expertinformatie nog belangrijker wordt wanneer lobbyorganisaties onderlinge concurrentie ervaren. De resource exchange theorie lijkt dan ook aan te sluiten bij een meer technocratisch (en daarmee wellicht minder democratisch) model van beleidsbeïnvloeding (Flöthe, 2019).

2.2 Gedragsmechanismen

Naast de meer technocratische *access goods* spelen volgens de literatuur ook andere factoren een rol in de verklaring waarom lobbyclubs toegang krijgen tot beleidsmakers. Volgens Braun (2013) verklaart de resource exchange theorie maar voor een deel waarom lobbyclubs toegang krijgen tot het besluitvormingsproces. Zij stelt dat ook de onderlinge relaties van belangengroepen en beleidsmakers de mate van toegang van belang is. Waar resource exchange theorieën ervan uitgaan dat interacties tussen belangengroepen en beleidsmakers kortstondig zijn, benoemt Braun (2013) dat interacties in de praktijk langdurig en stabiel zijn.

Om dit te begrijpen kijkt Braun naar andere gedragsmechanismen, namelijk gewoontegedrag en anticiperend gedrag. Gewoontegedrag verklaart volgens haar geïnstitutionaliseerd gedrag door belangengroepen, waardoor bepaalde werkwijzen (los van de efficiëntie) over de tijd

worden voortgezet. Een voorbeeld hiervan is dat een organisatie routinematig een bepaalde lobbystrategie aanhoudt waarvan niet zeker is of deze nog nut heeft. Andersom kan ook een beleidsmaker steeds met eenzelfde groep van belangenbehartigers spreken.

Daarbij verklaart anticiperend gedrag volgens Braun waarom beleidsmakers juist relaties onderhouden; het zou toekomstige risico's vermijden. Voorbeelden van risico's zijn onder andere politieke wrijving en reputatieschade. Politieke wrijving uit zich bijvoorbeeld in grote verschillen van inzicht over een beleidsthema met als gevolg een verslechterde relatie tussen belangenbehartiger en beleidsmaker. Omdat bepaalde belangengroepen een cruciale rol spelen in de implementatie van beleid kan dit uiteindelijk uitmonden in reputatieschade voor de beleidsmaker.

Een ander voorbeeld van reputatieschade kan optreden als belangenorganisaties sterk aanwezig zijn in de media en het publieke debat. Hierdoor kunnen deze organisaties moeilijk nog genegeerd worden, wat extra druk kan zetten op een bewindspersoon. Wederom kan reputatieschade het gevolg zijn, eventueel ook in diens eigen achterban. Braun levert door haar theorie een waardevolle toevoeging aan het debat, omdat de meeste theorieën slechts naar de uitwisselingsmechanismen kijken.

2.3 Combinatie van factoren

Ook is het mogelijk dat een combinatie van deze factoren de mate van succesvolle beïnvloeding kan verklaren. Albareda, Braun en Fraussen (2023) onderschrijven in hun artikel dat ook de inhoudelijke capaciteiten van een belangenorganisatie ervoor kunnen zorgen dat de ene organisatie door ambtenaren als invloedrijker dan de andere wordt gezien. De auteurs combineren daarmee in hun artikel de resource exchange theorie en de gedragstheorie.

Zo wordt gesteld dat belangenorganisaties die beschikken over veel analytische als politieke capaciteiten significant invloedrijker zijn dan vergelijkbare organisaties met minder capaciteiten. Tegelijkertijd zien de auteurs dat ambtenaren op momenten van hoge beleidsdruk meer vertrouwen op bekende actoren. Ambtenaren houden namelijk liever vast aan bekende gezichten wanneer er veel verschillende actoren betrokken zijn bij het beleidsproces. Ambtenaren staan hierdoor soms minder open voor nieuwe inzichten, ondanks de aanwezige capaciteiten van organisaties (Albareda, Braun, Fraussen, 2023). Ze spreken hierom ook wel van *insiderness* als verklaring voor meer succesvolle beïnvloeding. De auteurs benadrukken hiermee dat zowel capaciteits- als gedragsfactoren verklaren waarom sommige belangenorganisaties als invloedrijker dan andere worden beschouwd.

2.4 Geïstitutionaliseerde regels en kaders

Behalve de uitwisselings- en gedragsmechanismen kunnen ook institutionele regels en kaders van invloed zijn op hoe belangenorganisaties opereren (Baldwin, 2019). Zo kunnen volgens Baldwin bindende regels betreffende transparantie of verplichte stakeholderconsultatie bijdragen aan effectievere beïnvloeding. Deze regels en kaders bepalen dan ook welke stakeholders meer betekenisvolle toegang hebben tot beleidsmakers (Baldwin, 2019). Dat stakeholders toegang tot beleidsmakers hebben verworven betekent alleen niet direct dat zij daadwerkelijk beleid kunnen beïnvloeden (Bouwen, 2004). Wel geeft Bouwen hierover aan dat toegang van belang is om tot beïnvloeding te komen.

Baldwin (2019) onderschrijft dat in haar onderzoek, maar geeft desondanks een waarschuwing dat dit niet uitmondt in schijnparticipatie. Dit houdt in dat belangengroepen wel met regelmaat hun inbreng mogen leveren aan beleidsmakers, maar dit slechts mogen doen zodat de participatie-normen behaald worden (Baldwin, 2019).

De waarschuwing van Baldwin lijkt niet ongegrond. In het bekende werk van Arnstein (1969), over de participatieladder, wordt ook al gewaarschuwd voor schijnparticipatie en het negatieve effect ervan. Schijnparticipatie kan bijvoorbeeld frustratie en wantrouwen als gevoelens van illegitimiteit jegens beleidsmakers als gevolg hebben (Arnstein, 1969). Tevens waarschuwt Baldwin dat informelere regels en kaders ook een duidelijk negatief effect kunnen hebben voor effectieve beïnvloeding. Beleidsmakers hoeven zich in die situatie minder in te spannen om de input van belangengroepen mee te nemen in het beleid (Baldwin, 2019).

Er zijn nu drie factoren: informatietype, gedragsmechanismen en geïstitutionaliseerde regels en kaders, besproken. Deze factoren kunnen invloed hebben op de effectiviteit van beleidsbeïnvloeding. In de literatuur wordt met name nadruk gelegd op expertinformatie als *access good* om toegang te krijgen tot beleidsmakers. Daarnaast zouden ook gedragsmechanismen en geïstitutionaliseerde regels en kaders van invloed zijn op de mate van succesvolle beïnvloeding.

2.5 Meetbaarheid beleidsbeïnvloeding

Een algemene kritiek die op de theorieën geuit kan worden is dat die de meetbare effectiviteit van beïnvloeding onvoldoende adresseren. Wanneer pogingen worden gedaan om de effectiviteit van beïnvloeding op politieke besluitvorming empirisch te meten levert dit vaak nulresultaten op (Lowery, 2013). Volgens Lowery heeft dat onder andere te maken met de methodologie die ten grondslag ligt aan onderzoek naar de effectiviteit van beïnvloeding.

Zonder nulhypothese is het namelijk lastig om te zien in hoeverre er voorafgaand besluitvorming sprake was van beïnvloeding (Lowery, 2013). Daarbij stelt Lowery dat beïnvloeding niet altijd zichtbaar is of weinig effect heeft gehad vanwege andere kwesties die hoger op de agenda stonden.

Er lijkt dus onvoldoende aandacht voor de meetbaarheid van beïnvloeding, waardoor meer onderzoek nodig is om de effectiviteit van beleidsbeïnvloeding te bepalen. Dit onderzoek hoopt bij te dragen aan het verklaren van verschillen in effectiviteit bij beleidsbeïnvloeding. De focus ligt daarom specifiek op invloed van overgenomen lobby-standpunten in het beleidsdebat. Door in te zoomen op informatie-uitwisseling en gedragsmechanismen als factoren voor beïnvloeding wordt gepoogd een duidelijk afgekaderd beeld te schetsen. Meer invalshoeken zouden een te breed en onvolledig beeld geven en hiertoe reikt de strekking van het onderzoek niet. Het is belangrijk om bewust te zijn van de beperkingen van dit onderzoek door het gebrek aan een sterke academisch literaire basis voor het meten van effectiviteit bij beleidsbeïnvloeding.

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat verder in op de effectiviteit van beleidsbeïnvloeding en hoe dit voor de strekking van dit onderzoek gedefinieerd zal worden.

3.1 Expertinformatie als lobbytool

Eén van de belangrijkste middelen voor belangengroepen om toegang te krijgen tot beleidsmakers is het bieden van informatie (Berkhout, 2013; Bouwen, 2004; Flöthe, 2019). Hierin wordt duidelijk dat er een verschil in effectiviteit bestaat in het type informatie dat organisaties aanleveren (Flöthe, 2019). Flöthe betoogt dat expertinformatie meer effectieve beïnvloeding oplevert dan informatie over de publieke (politieke) opinie. Dit onderschrijven Albareda, Braun en Fraussen (2023) ook, maar voegen daaraan toe dat beleidsmakers onder druk de voorkeur hebben voor samenwerking met bekende belangenorganisaties. Om in dit onderzoek te verklaren in hoeverre de effectieve lobby varieert tussen belangenorganisaties worden in ieder geval de theorieën van Flöthe (2019) en Albareda, Braun en Fraussen (2023) gebruikt.

Dit onderzoek kijkt namelijk naar beleidsbeïnvloeding rondom de wet aanscherping burgerschapsopdracht uit 2019. In het wetgevingsproces zijn allerlei momenten die ruimte bieden voor beïnvloeding. Zo identificeer ik drie fasen die ruimte bieden voor beïnvloeding.

In eerste instantie vinden er bij een (nog niet definitief) wetsontwerp gespreksrondes plaats tussen het ministerie en relevante stakeholders. Dit zijn gesprekken die het ministerie houdt met het veld, wetenschappers en belangenorganisaties. Ten tweede vindt er een internetconsultatie plaats die ruimte biedt aan iedere burger, waarmee dus ook belangengroepen, om input te leveren over het wetsvoorstel. Vervolgens, als het wetsvoorstel af is, komt het terecht bij de Raad van State voor een advies. Hierin is nauwelijks ruimte voor beïnvloeding, omdat de Raad een Hoog College van Staat is en dus volledig onafhankelijk opereert. Ondertussen vindt ook de behandeling van de wet plaats in de Tweede Kamer en dat biedt de derde mogelijkheid tot beïnvloeding. In de analyse bespreek ik hoe de beïnvloeding van de burgerschapsopdracht in deze fasen heeft plaatsgevonden.

Bij de behandeling in de Kamer hebben leden nog de mogelijkheid om de wet te wijzigen of moties betreffende de wet in te dienen. Tijdens dit proces lijkt er voor lobbyorganisaties de meeste ruimte te zijn om politici te bestoken met hun belangen en zodoende invloed uit te oefenen. Met name omdat Kamerleden beperkte middelen hebben en vaak meerdere onderwerpen in hun portefeuille hebben. Ze moeten het vaak doen met twee of hooguit drie medewerkers, waar ministers een groot ambtenarenapparaat onder zich hebben. Dit biedt ruimte voor lobbyorganisaties om hen te helpen met het aanleveren van inhoudelijke en technische informatie. De verwachting is dan ook dat de kans op succesvolle beïnvloeding vergroot, zoals Flöthe (2019) ook beschrijft. Hierom de eerste hypothese:

H1: Belangenorganisaties die expertinformatie hebben aangeleverd hebben meer invloed gehad op de wet aanscherping burgerschapsopdracht dan belangenorganisaties die hebben ingezet op informatievoorziening over de publieke opinie.

Deze benadering biedt aanknopingspunten om te analyseren in hoeverre expertinformatie bijdroeg aan de totstandkoming van amendementen.

3.2 Gedragsmechanismen als verklaring voor invloed

Omdat de effectiviteit van lobby maar voor delen verklaard kan worden door informatievoorziening wordt in dit onderzoek ook gekeken naar gedragsmechanismen. Braun (2013) bespreekt dat gewoonte- en anticiperend gedrag ook de effectiviteit van beïnvloeding kan verklaren. De relevantie van gedragsmechanismen voor dit onderzoek zijn ook te vinden in de behandeling van de wet in de Tweede Kamer. Zo kunnen Kamerleden al jaren onderwijs in hun portefeuille hebben en hierdoor langdurige, stabiele relaties hebben ontwikkeld met belangenvertegenwoordigers uit het veld. Belangenorganisaties zouden vanuit dat idee ook

hebben kunnen inspelen op de wet aanscherping burgerschapsopdracht. De theorie over gewoontegedrag onderschrijft immers dat dit een invloedrijke factor op de effectiviteit van lobby kan zijn (Braun, 2013).

Tevens valt niet uit te sluiten dat ook anticiperend gedrag door politici heeft plaatsgevonden. Het politieke speelveld kent risico's en de kans op reputatieschade is altijd aanwezig. Anticiperend gedrag duidt op strategisch handelen van beleidsmakers waarbij zij proactief relaties onderhouden met belangengroepen om risico's te vermijden (Braun, 2013). In angst voor risico's kunnen Kamerleden zich risico-avers opstellen door anticiperend te werk te gaan.

Een risico voor politici kan bijvoorbeeld het oplopen van reputatieschade zijn. Sommige belangenorganisaties hebben een dusdanig grote vinger in de pap dat politici weinig keuze hebben behalve samenwerken met desbetreffende belangenorganisatie(s) (Braun, 2013). Hier speelt dus ook een bepaalde machtsverhouding mee die politici tot samenwerking dwingt. De verwachting is dan ook dat politici, om verscheidene redenen, vanuit zichzelf banden aanhalen met belangenvertegenwoordigers. Zodoende biedt dit voor een belangenorganisatie ruimte voor succesvolle beleidsbeïnvloeding.

Behalve anticiperend- en gewoontegedrag kijkt dit onderzoek ook naar insidersness als gedragsmechanisme. Volgens Albareda, Braun en Fraussen (2023) hebben bekende organisaties meer kans op beïnvloeding bij beleidsmakers dan minder bekende organisaties. Dit concept noemen we insidersness. Zeker wanneer beleidsmakers meer druk ervaren zijn zij eerder bereid te luistern naar organisaties waar zij in het verleden al mee hebben samengewerkt (Albareda, Braun, Fraussen, 2023). Hierom is het belangrijk om ook rekening te houden met de positie van de verschillende onderwijslobbyclubs ten opzichte van beleidsmakers en de politiek. Organisaties kunnen namelijk voordelen ervaren wanneer zij ingebed zijn in een netwerk (Albareda, Braun, Fraussen, 2023). Hieruit volgt de tweede hypothese:

H2: Bekende belangengroepen die al goede en stabiele relaties met politici hebben meer invloed gehad op de wet aanscherping burgerschapsopdracht dan belangengroepen die minder lange relaties met politici hebben.

Deze gedragsmechanismen bieden handvatten om te verklaren hoe langdurige relaties en strategische overwegingen van politici de mate van invloed van belangengroepen op het besluitvormingsproces rond de wet aanscherping burgerschapsopdracht kunnen verklaren.

3.3 Afbakening van het theoretisch kader

Minder relevant voor dit onderzoek is het concept van geïnstitutionaliseerde regels en kaders. Baldwin (2019) schetst weliswaar een duidelijk verschil in de mate van succesvolle lobby omdat de ene staat in de VS formelere institutionele regels en kaders heeft. Hoe meer bindende en formelere afspraken, hoe groter de kans op succesvolle lobby (Baldwin, 2019). Op de wet aanscherping burgerschapsopdracht is dit nauwelijks van toepassing gezien de gecentraliseerde aard van het Nederlands bestuur. Baldwin betreft haar onderzoek op de federaal bestuurd Verenigde Staten, waarin de regels per staat kunnen verschillen. Lobbyorganisaties die in meerdere staten opereren kunnen hiervan logischerwijs de verschillen ondervinden.

In Nederland gelden daarentegen vrijwel overal dezelfde institutionele regels en kaders omtrent wetgeving en de lobby hieromheen. Zo houdt het ministerie na het eerste wetsontwerp formele gespreksrondes met stakeholders en zet hierna een internetconsultatie uit. Daardoor ontstaat van tevoren al een duidelijk beeld welke stakeholders toegang krijgen tot de beleidsmakers. Het ministerie kan hieruit nog input meenemen in het definitieve wetsontwerp voordat deze naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Rondom de behandeling in de Tweede Kamer kunnen belangengroepen wederom proberen invloed uit te oefenen bij de politiek. Zo sturen belangengroepen position papers naar de Kamercommissie en deze worden ook als formeel van aard gezien.

Het merendeel van de politieke lobby is weliswaar informeel en uit zich in persoonlijke brieven en gesprekken. Er zijn dus veel vaste gebruiken, ook bij de informelere lobby. Daarbij hebben deze gebruiken ook bij het wetgevingsproces van de burgerschapsopdracht plaatsgevonden. De theorie van Baldwin gaat daarom niet relevant genoeg op bij de beïnvloeding van de burgerschapsopdracht in Nederland.

4. Methodologie

4.1 Methode

Dit onderzoek is opgezet als een verklarende gevalsstudie met een kwalitatieve methode, gericht op het in kaart brengen van de mechanismen achter beleidsbeïnvloeding rondom de wet aanscherping burgerschapsopdracht (*Kamerstukken II*, 2019-2020, 35352, nr. 2).

Allereerst vindt een beperkte documentanalyse plaats om te verklaren hoe het wetgevingsproces heeft plaatsgevonden en in hoeverre standpunten zijn overgenomen. Deze data-analyse omvat onder andere:

1. Parlementaire stukken waaronder:

- Wetsvoorstel en daar bijbehorende Memorie van toelichting
- Verslag schriftelijk overleg n.a.v. wet aanscherping burgerschapsopdracht
- Handelingen wetgevingsoverleg 9 november 2020
- 11 moties en 8 amendementen
- 13 position papers

2. Openbare en ongepubliceerde stukken waaronder:

- 12 adviesbrieven van organisaties n.a.v. internetconsultatie
- Verslag gespreksrondes Ministerie OCW over burgerschapsopdracht

De selectie van documenten gebeurt op basis van relevantie voor het besluitvormingsproces en zichtbare betrokkenheid van externe actoren. Het onderzoek maakt hiervoor deels gebruik van ongepubliceerde correspondentie. Dit biedt waardevolle informatie, maar zorgt ook voor implicaties in de herhaalbaarheid van het onderzoek. Door het raadplegen van deze documenten kan de analyse een beeld schetsen over de mate waarin externe input meegenomen is in de wetgeving. Dat kan onder andere doordat de input terug te vinden is in moties of amendementen, alsmede de debatten waarin deze werden besproken.

Ten tweede vinden semigestructureerde interviews plaats met betrokken actoren. Onder de respondenten vallen onder andere:

1. Vertegenwoordigers van onderwijs- of belangenorganisaties die input hebben geleverd tijdens het besluitvormingsproces.
2. Betrokken (oud-)Tweede Kamerleden. Onder andere de indieners van de amendementen en moties kunnen hierover inzicht bieden.
3. Betrokken (oud-)beleidsambtenaren van het ministerie van OCW.

Deze doelgerichte steekproefselectie moet ervoor zorgen dat de respondenten vanuit hun technische en praktische kennis meer kunnen vertellen over hun betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. Respondenten worden gekozen op basis van hun inhoudelijke betrokkenheid bij de wetwijziging en hun rol in het besluitvormingsproces. Zo is in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2019-2020, 35352 nr. 3) onder andere te lezen dat adviezen van verschillende stakeholders zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Verder is in de internetconsultaties te zien dat belangengroepen representatief voor het gehele onderwijsveld betrokken zijn geweest in het wetgevingsproces. Daarbij zijn er een aantal belangengroepen die brieven aan de Kamercommissie hebben gestuurd. Deze

zogeheten brieven van derden geven aan welke standpunten belangenorganisaties wilden overbrengen aan de Kamer. Ten slotte is in de handelingen van het wetgevingsoverleg (*Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 34) te merken dat de VO-raad en PO-raad (de sectorraden) nauw betrokken belangengroepen zijn geweest.

4.2 Steekproefselectie interviews

Hieruit volgend zijn interviews afgenomen met twee destijds betrokken Tweede Kamerleden. Vanwege de beperkte beschikbaar van destijds betrokken Kamerleden is gekozen om in ieder geval een Kamerlid uit de coalitie en een Kamerlid uit de oppositie te interviewen. Hierin is bewust gekozen om Kamerleden uit fracties te benaderen waarvan bekend is dat deze open staan voor lobby en ook regelmatig gesprekken voeren. Bij het selecteren van deze deelnemers is ook rekening gehouden met de ervaring die de Leden in de Onderwijscommissie al hadden. Belangrijk voor de deelnemers was dat zij niet met naam zouden worden genoemd in het onderzoek. Om de anonimiteit van de deelnemers te waarborgen worden de Kamerleden in het onderzoek geanonimiseerd. In de analyse worden zij geduid als KL1 en KL2.

Ook zijn er interviews afgenomen met belangenvertegenwoordigers (n=3). Diverse belangengroepen uit het onderwijsveld hebben destijds actief gelobbyd bij de Kamer en het ministerie. Daarom is gepoogd een representatieve selectie aan betrokken stakeholders te spreken. Hierom zijn maatschappelijke organisaties, belangengroepen voor het speciaal en bijzonder onderwijs en vakdocenten, mensenrechtenorganisaties en sectorraden benaderd. Deze deelnemers hechtten evenals de Kamerleden op anonimiteit en worden hierom geduid met BV1 t/m BV3.

Daarnaast zijn er ook nog interviews afgenomen met betrokken beleidsambtenaren (n=4). Deze selectie bestaat uit deelnemers die destijds als beleidsambtenaar voor het ministerie van OCW betrokken waren bij het wetgevingsproces. Er is rekening gehouden met het selecteren van verschillende typen ambtenaren. Zo is er met een wetgevingsambtenaar gesproken en hebben meerdere gesprekken met beleidsmedewerkers plaatsgevonden. Een deel is nog actief bij het ministerie en een deel niet meer. Ook voor deze deelnemers geldt dat zij op anonieme basis wilden deelnemen aan de interviews. Hierom worden zij geduid met BA1 t/m BA4.

De interviews worden semigestructureerd afgenomen aan de hand van Hermanowicz' (2002) interviewstrategie. Hierom is een topiclijst opgebouwd rondom de variabelen en concepten uit het theoretisch kader. Aan de hand van een codeerschema worden de data uit de interviews systematisch geanalyseerd. Het codeerschema is te vinden in tabel 2. In de analyse worden de

bevindingen van de documentanalyse en interviews gewogen aan de concepten besproken in het theoretisch kader. Dit zal in de conclusie en discussie paragraaf leiden tot de beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

Een reflectie op het benaderen van de stakeholders en een bespreking van de beperkingen van de interviews vindt plaats in de discussieparagraaf.

Hoofdcode	Subcode
Expertinformatie	Uitvoerbaarheid
	Inspectiekaders
	Position paper
	Technische informatie
Informatie publieke opinie	Achterban
	Samenleving
	Identiteitsverklaringen
Gewoontegedrag	Langdurige relaties
	Vaste contactmomenten
	Routine
Anticiperend gedrag	Proactief gedrag
	Risicomijdend gedrag
Insiderness	Ingebed zijn
	Onderdeel van netwerk
Succesvolle lobby	Overgenomen standpunten
Overig	Timing

Tabel 1

4.3 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit van het onderzoek wordt versterkt door de combinatie van documentanalyse en semigestructureerde interviews. Dit maakt het mogelijk om bevindingen te vergelijken en te verifiëren over verschillende databronnen. Daarnaast wordt tijdens de interviews gebruik gemaakt van een topiclijst die aansluit op het theoretisch kader, waardoor de bevindingen afgebakend zijn. Tevens geeft het semigestructureerde karakter van de interviews meer ruimte om tot relevante bevindingen te komen waar vooraf minder rekening mee is gehouden. Om tot zo veel mogelijk bevindingen te komen was het van belang de geïnterviewden anonimiteit te verzekeren in het onderzoek. Wel worden waar mogelijk citaten uit de interviews in de analyse verwerkt om de interpretatie ervan transparant te maken.

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd door de systematische aanpak van een documentanalyse. Voor de analyse worden codes gehanteerd op basis van de kernconcepten uit het theoretisch kader, zoals expertinformatie, gewoontegedrag, anticiperend gedrag etc.

Deze worden aangevuld met open codering voor onverwachte bevindingen. De topiclist wordt opgenomen in de appendix van het onderzoek, zodat deze iteratief is.

4.4 Operationalisatie

Om te verklaren hoe belangengroepen invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces omtrent de burgerschapsopdracht, is het belangrijk om de variabelen te operationaliseren tot meetbare indicatoren. Het concept beïnvloeding geldt als de mate waarin belangenorganisaties erin zijn geslaagd hun voorkeuren zichtbaar te verankeren in de inhoud of richting van het beleidsproces (Flöthe, 2019; Braun, 2013; Albareda et al., 2023). Invloed kan zich manifesteren in de inhoudelijke aanpassing van wetsteksten, amendementen of moties, maar ook in de erkenning of navolging van standpunten door beleidsmakers.

Tevens uit beïnvloeding zich in de mate waarin belangenorganisaties toegang hebben gekregen tot beleidsmakers. In de analyse wordt beïnvloeding gemeten aan de hand van zes theoretische concepten. Deze concepten bieden inzicht in hoe belangenorganisaties invloed hebben uitgeoefend. Ook kunnen de concepten verklaren waarom sommige belangenorganisaties meer kans hebben gehad op beïnvloeding dan andere. Een operationalisatie van de concepten is te vinden in tabel 2.

Variabele	Concept	Definitie	Indicatoren
Informatietype	Expertinformatie	Inhoudelijke, technische informatie die belangengroepen aanleveren aan beleidsmakers	- Aanwezigheid inhoudelijke/technische input - Verwijzing naar consultaties/position papers en gesprekken
	Informatie over publieke opinie	Informatie die zich betreft tot achterban van belangengroep en het bredere publieke debat	- Aanwezigheid input over hoe achterban kijkt naar de burgerschapsopdracht - Aantal vermeldingen van politiek sensitieve onderwerpen
Gedrags-mechanismen	Gewoontegedrag	Routinematige interacties ter bevordering stabiele relaties tussen belangengroepen en beleidsmakers	- Voordelen voor organisaties door herhaaldelijk contact - Stabiele langdurige relaties

	Anticiperend gedrag	Proactief relatiebeheer van beleidsmakers om toekomstige risico's te vermijden	- Voordelen door beleidsmakers die zelf contact zoeken met lobby - Risicomijdend gedrag gericht op relatiemanagement door beleidsmakers en politici
	Insiderness	Mate waarin stakeholder ingebed is in beleidsnetwerk en besluitvormingsproces	- Aantal (positieve) vermeldingen van stakeholders door beleidsmakers/politici - Mate waarin stakeholder als relevant wordt gezien door beleidsmakers/politici
Invloed	Succesvolle lobby	Mate waarin standpunten van stakeholder te herkennen zijn in uiteindelijke wet	- Standpunten van stakeholders die zijn overgenomen of te herleiden zijn in moties, amendementen en beleidsstukken

Tabel 2

5. Analyse

Dit hoofdstuk bespreekt de bevindingen uit de interviews en documentanalyse in drie paragrafen. Deze paragrafen zijn gebaseerd op de variabelen uit het theoretisch kader.

5.1 Informatietypen als uitwisselingsmiddel

De interviews onderschrijven dat het aanleveren van informatie over een beleidsthema de essentie is van beleidsbeïnvloeding. Hierin wordt door zowel KL1 als KL2 een duidelijk onderscheid gemaakt tussen welke belangenvertegenwoordiger eerder aan tafel komt gebaseerd op het type informatie waar diegene mee komt. Informatie die meer technisch van aard en zeer inhoudelijk is krijgt hierbij de voorkeur. KL1 zegt hierover: *“je wil toch wel graag het type informatie dat de diepte ingaat”*. Ook KL2 onderschrijft dat lobbyisten meer kans van slagen hebben wanneer ze inzetten op technische informatie in plaats van informatie gericht op de publieke opinie: *“ik denk dat ze bijdehand genoeg zijn om te begrijpen dat zodra ze het zelf politiek gaan maken, dat het dan ingewikkeld wordt. Een enkele partij zul je dan misschien nog meekrijgen, maar het grote geheel zou je er niet mee voor je winnen.”*

Uit de interviews blijkt dat beleidsambtenaren ook meer neigen naar technische en inhoudelijke informatie. Hiervoor voert het ministerie van OCW regelmatig gesprekken met belangengroepen over de burgerschapsopdracht. BA3 zei over deze gesprekken dat hierbij

vooral wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid en inspectiekaders van de burgerschapsopdracht. BA2 benadrukt dat het ministerie vooral op zoek is naar technische info die het ministerie inzicht geeft over hoe scholen en docenten met hun wet kunnen omgaan. Belangenorganisaties die zich hierop stevig inhoudelijk profileren zitten dan ook vrijwel altijd aan tafel. Voorbeeld hiervan zijn de sectorraden. Daarbij onderkennen de ambtenaren ook dat het ministerie proactief contact zoekt met deze organisaties vanwege hun inhoudelijke kennis en expertise.

Belangenvertegenwoordigers benadrukken ook dat inzetten op expertinformatie leidt tot succesvollere lobby. BV1 beschrijft dat diens organisatie alleen aan tafel komt wanneer zij met inhoudelijk sterke en breed gedragen adviezen komen. Daarbij stelt BV2 dat diens organisatie zich vooral heeft gefocust op het leveren van input op de uitvoerbaarheid van de burgerschapsopdracht. BV2 benoemt ook dat die overweging voortkwam uit de verwachting dat ambtenaren hier voornamelijk in geïnteresseerd zouden zijn. Ook BV3 bevestigt dit beeld, al meent deze wel dat expertinformatie succesvoller is in de beginfase van het wetgevingsproces. Volgens BV3 werkt opgebouwde input over de publieke opinie beter dan expertinformatie gedurende de eindfase.

5.1.1 Uitzondering casus identiteitsverklaringen

Kamerleden en ambtenaren geven daarmee aan dat zij vaker openstaan voor lobby die zich focust op inhoudelijke expertise, maar sluiten niet helemaal uit dat informatie over het publieke debat altijd zonder succes is. In specifieke gevallen kan het namelijk zijn dat er bepaalde sentimenten spelen in de samenleving waar het Kamerdebat door wordt gekaapt. Zo gebeurde dat ook tijdens het debat over de burgerschapsopdracht. Ten tijde van de behandeling speelde namelijk het vraagstuk rondom de identiteitsverklaringen¹ op scholen. Dit was voor bepaalde belangengroepen reden om bij Kamerleden en het Ministerie in gesprek te gaan over de vraag of de wet deze identiteitsverklaringen niet zou moeten verbieden. Andere belangengroepen wilde er juist voor zorgen dat de wet scholen de vrijheid zou blijven bieden voor identiteitsverklaringen. Het veroorzaakte een felle discussie tussen twee kampen. BA2 zei daarover: *“er waren ook belangengroepen zoals COC² en Rutgers³ die de identiteitsverklaringen juist als lobbymiddel hebben gebruikt.”* Dat heeft deze twee belangenorganisaties geen windeieren gelegd, want hun lobby heeft ertoe geleid dat enkele Tweede Kamerleden bereid waren om een motie hierover in te dienen (*Kamerstukken II*, 2020-

¹ Identiteitsverklaringen zijn documenten waarin scholen verklaren wat hun identiteit is. Deze documenten worden met name door reformatische scholen opgesteld en dienen door ouders ondertekend te worden.

² COC is een mensenrechtenorganisatie die opkomt voor de belangen van de LHBTI-beweging.

³ Rutgers is een kenniscentrum voor seksualiteit en seksuele gezondheid.

2021, 35352, nr. 33). Deze motie pleitte voor het verbieden van identiteitsverklaringen en nadruk te leggen op diversiteit als onderliggende waarde voor burgerschap.

Dat is ook BV2 opgevallen: *“er is in de Tweede Kamer door een amendement een lid toegevoegd die ging over het rekening houden met onderlinge verschillen. Een verwijzing naar artikel 1 van de grondwet. Daar zit natuurlijk een lobby achter van COC en soortgelijke organisaties.”* Het succes hiervan heeft volgens BV2 te maken met de boodschap die de belangenorganisaties willen overbrengen: *“die organisaties bepleiten iets wat lekker in het gehoor ligt bij een Kamermeerderheid (...) dan is lobby heel makkelijk.”* De boodschap welke diens organisatie vertegenwoordigt wordt dan ook aanzienlijk minder breed gedragen. Hiertoe ligt volgens BV2 het progressieve politieke klimaat aan ten grondslag.

5.1.2 Timing van expertinformatie

Een andere factor die speelt bij het aanleveren van expertinformatie, die in de literatuur minder naar voren komt, maar in de afgenomen interviews wel: is timing. Goede timing lijkt van belang op momenten wanneer beleidsmakers en politici druk ervaren. Albareda, Braun en Fraussen (2023) onderschrijven al dat politici en beleidsmakers eerder vertrouwen op bekende actoren wanneer zij (tijds)druk ervaren, maar hier lijkt de factor timing dus ook een rol te spelen. KL1 zegt daarover het volgende: *“het helpt als ze heel concreet zijn over wat anders moet, maar dus ook op tijd zijn. Het makkelijkste bij een wet, zoals deze, is om dat te doen voordat wij het schriftelijk overleg hebben. Want dan stel je toch al je technische vragen.”* Daarmee wordt enerzijds een nadruk gelegd op de technische en concrete aard van de input en anderzijds op de timing ervan. KL2 maakt hierover een vergelijkbaar punt: *“het moet niet te vroeg en niet te laat zijn en een boodschap moet glashelder zijn.”* Een termijn die KL2 hieraan verbindt is drie tot vier weken voor het schriftelijk overleg of het wetgevingsoverleg. Andere termijnen zouden minder kans van slagen hebben.

Ook voor het ministerie geldt dat belangengroepen goede timing moeten hebben om invloed uit te oefenen. BA2 meldt hierover dat timing cruciaal is wanneer er amendementen worden ingediend. Wanneer deze ingediend worden ervaren beleidsambtenaren tijdsdruk en dit bemoeilijkt beïnvloeding. Als lobby-boodschappen toch op het juiste moment beleidsmakers weten te bereiken vergroot dit volgens BA2 de kans van slagen. Hier is weliswaar geen termijn bij benoemd.

5.2 Gedragsmechanismen

Behalve het aanleveren van informatie kunnen ook goede relaties tussen belangenbehartigers en beleidsmakers tot lobbysucces leiden. (Braun, 2013). Hoe deze relaties tot stand komen kan verschillen. Braun (2013) benadrukt dat gedragsmechanismen hierop van invloed zijn en maakt onderscheid tussen anticiperend- en gewoontegedrag. Albareda et al. (2023) benadrukken dat ook insidership voordelig kan zijn voor beïnvloeding. Zeker wanneer beleidsmakers druk ervaren. Deze paragraaf bespreekt in hoeverre beïnvloeding van de burgerschapsopdracht voortgekomen is uit anticiperend- of gewoontegedrag of insidership.

5.2.1 Anticiperend- en gewoontegedrag gedrag

Eén van de Kamerleden gaf in de interviews aan zich regelmatig proactief op te stellen richting belangengroepen. De reden hiertoe is vanwege de specifieke informatie die bepaalde belangengroepen hebben over de uitvoerbaarheid van wetgeving. Het Kamerlid gaf aan eerder op dit soort organisaties af te stappen dan organisaties die vooral politieke standpunten erop na houden. Deze reden tot proactief gedrag sluit dan ook aan bij de bevindingen uit de vorige paragraaf. Het onderschrijft namelijk de verwachting dat politici eerder zullen samenwerken met belangengroepen die hen expertinformatie te bieden hebben.

Het Kamerlid gaf aan dat het verkrijgen van expertinformatie ook rondom de burgerschapsopdracht de reden was om op organisaties af te stappen. In tegenstelling tot waar de theorie grotendeels vanuit gaat, had de proactieve opstelling van KL1 weinig tot niets te doen met politieke sensitiviteit of het vermijden van politieke risico's. Daarbij gaf KL1 aan dat door de proactieve houding er langdurige relaties zijn ontstaan waarop terug kan worden gevallen indien er specifieke en relevante informatie gewenst wordt. Anticiperend gedrag uit zich in dit geval als middel om tot bruikbare informatie te komen.

Voor KL2 geldt dat anticiperend gedrag rondom de burgerschapsopdracht in mindere mate van toepassing was. Het gebeurt wel dat KL2 zelf op belangengroepen afstapt, al is het in mindere mate dan KL1. KL2 geeft aan al lang betrokken te zijn binnen het onderwijs en hierdoor weten lobbyisten KL2 goed te vinden en andersom. Inmiddels zijn de relaties met belangenorganisaties dusdanig stabiel dat de lijntjes kort zijn en het contact frequent plaatsvindt.

De Kamerleden schetsen een beeld dat beïnvloeding succesvoller is indien er al sprake is van langdurige relaties én daarbij de input inhoudelijk van aard is. Deze bevinding sluit aan bij de

geschetste verwachting in hypothese 2. In hypothese 2 wordt echter geen nadruk gelegd op de inhoudelijke aard van relaties, terwijl de bevindingen deze wel onderschrijven.

Dit beeld wordt versterkt wanneer gekeken wordt naar de samenstelling van de onderwijscommissie destijds. De meeste Kamerleden in de commissie hadden namelijk veel ervaring binnen de portefeuille. Uit de gesprekken met de belangenvertegenwoordigers komt naar voren dat hierdoor standpunten gemakkelijker over te brengen waren dan tegenwoordig het geval is. Zowel BV2 als KL2 geven aan dat de Kamercommissie steeds vaker van leden wisselt en hierdoor constant nieuwe relaties moeten worden opgebouwd. Wat de kans op succesvolle lobby niet ten goede komt. Daarbij merkt BV2 op dat dit ook op het ministerie het geval is. In het interview wordt aangegeven dat er recent veel wisselingen plaatsvinden bij de beleidsmedewerkers. Ook dit bemoeilijkt volgens BV2 de lobby. Het belang van stabiele relaties wordt hiermee nogmaals benadrukt.

Desondanks zet het ministerie wel proactief in op het organiseren van gesprekken met de onderwijslobby. BA2 geeft aan dat gesprekken alleen niet per sé op vaste momenten plaatsvinden. Hiervoor moet wel een aanleiding zijn, zoals in het geval van nieuwe wetgeving. Ook BV2 en BV3 onderschrijven dit. Zij menen dat hun belangenorganisatie incidenteel aan tafel komt. De wet aanscherping burgerschapsopdracht was zo'n incidentele gelegenheid en dus heeft OCW de bekende onderwijslobbyclubs reeds benaderd vóór de internetconsultatie. In een intern document is te lezen welke organisaties aan tafel hebben gezeten tijdens verschillende gespreksrondes. Dit zijn voornamelijk organisaties waar OCW al langdurige en stabiele relaties mee heeft (Ministerie van OCW, 2018). Zowel uit dit document als de gesprekken met ambtenaren blijkt dat OCW proactief handelt om een aantal hoofdredenen.

Allereerst wil OCW technische informatie vergaren over de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving. Hierom worden niet alleen gesprekken gevoerd met belangenorganisaties en de sectorraden maar ook met wetenschappers en docenten. Zoals verwacht is expertinformatie leidend in deze gesprekken. Ambtenaren geven in de interviews aan dat standpunten eerder worden meegenomen wanneer deze stevig inhoudelijk zijn onderbouwd. Het gaat dan onder andere om zaken waar het ministerie nog geen rekening mee heeft gehouden, zoals onbedoelde neveneffecten die kunnen optreden.

Daarbij is ook de inrichting van de inspectiekaders⁴ een veelgehoord punt. De standpunten hierover verschillen en het ministerie wil zich dan ook laten informeren over in hoeverre de inspectiekaders te toetsen zijn. Eén van de belangengroepen die bij deze gesprekken aanwezig was heeft dan ook succesvol benadrukt dat de inspectiekaders niet te afgebakend moeten zijn. De grondslag van deze argumentatie ligt in het juridische en is hierom ook technisch van aard. Deze bevinding past bij de verwachting dat het ministerie meer openstaat voor belangenorganisaties die expertinformatie aanleveren.

Ten tweede wil OCW weten hoe scholen en met name hun leerlingen tegen hun nieuwe plannen aankijken. Uit het verslag van de gespreksrondes blijkt ook dat het onderwijsveld en de lobby de ruimte hebben gekregen om hun standpunten met het ministerie te delen (Ministerie van OCW, 2018). De boventoon van deze gesprekken worden door BA2 als minder technisch van aard gezien: *“die gesprekken gaan dan vooral over de vraag hoe scholen hun eigen identiteit nog kunnen behouden met een aangescherpte burgerschapsopdracht.”* Dat is een vraag die vooral voor scholen behorend tot de denominaties relevant is.

Hierop aansluitend heeft een derde reden voor OCW om proactief te handelen te maken met relatiemanagement. Meerdere ambtenaren geven aan dat zij met vaste contacten spreken om de relaties met belangenbehartigers te onderhouden. Het ministerie hecht er namelijk waarde aan om op goede voet te staan met de vertegenwoordiging van al het onderwijs in Nederland. Dit kan namelijk ook politiek bijdragen aan de positie van de bewindspersoon. In het beleidsdebat is het namelijk ook veel gegaan over de mate waarin onderwijsvrijheid zou worden beperkt. Zo is het tijdens het beleidsdebat veel gegaan over identiteitsverklaringen op scholen (*Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 34).

Een voorbeeld van hoe het ministerie op dit punt proactief aan relatiemanagement werkte wordt duidelijk in het gesprek met BV2. De toenmalig onderwijsminister is op belangenbehartigers van Christelijke scholen afgestapt om steun te zoeken voor zijn wetsvoorstel: *“de minister was van ChristenUnie-huize, dus die wist heel goed waar voor ons de gevoeligheden en grenzen zaten en heeft ons heel lang gevraagd hem te steunen.”*

Daarbij had de minister aangegeven dat bij een andere bewindspersoon de onderwijsvrijheid wellicht verder was beperkt. Desondanks hield de organisatie van BV2 voet bij stuk: *“Wij hebben toen tegen hem gezegd: we snappen je vraag, maar we doen het niet want we zijn het*

⁴ De inspectiekaders van de burgerschapsopdracht zijn kaders die het ministerie aan scholen oplegt waar de inspectie scholen op kan toetsen.

hier gewoon niet mee eens.” Het bracht de minister destijds in een lastige politieke positie, ook gezien de ChristenUnie-achtergrond van de minister. Dat viel ook KL2 op: *“het was een heel ingewikkeld debat voor de minister, die moest echt alle zeilen bijzetten om er nog wat van te maken.”* Dat beeld wordt ook vanuit het ministerie onderkend door BA4: *“we zijn toen constant op zoek geweest naar draagvlak en dat was nog best een uitdaging.”*

Die uitdaging zat volgens de ambtenaren vooral in twee punten. Het ministerie wilde een verscherping van de kaders rondom burgerschapsonderwijs. Dat houdt in dat er ook aangescherpte kaders zouden komen die betrekking hadden op de schoolcultuur. Binnen die kaders staat centraal dat leerlingen kennis over basiswaarden bij wordt gebracht. Enerzijds wilde partijen (zowel belangenorganisaties als fracties in de Tweede Kamer) dat de basiswaarden scherper zouden worden gedefinieerd. Anderzijds waren er ook partijen die het tegenovergestelde wilden en dat er juist afgezien zou worden van het opleggen van waarden door de overheid.

Hierom hebben de minister en zijn ambtenaren duidelijk proactief moeten handelen, vanwege de politieke sensitiviteit die zodoende rondom de burgerschapsopdracht opspeelde. Mede als gevolg daarvan heeft de minister in het debat consequent benadrukt dat artikel 23⁵ het uitgangspunt is van de burgerschapsopdracht en daarmee de wet. Tot genoegen van BV2: *“wij hebben hem daar natuurlijk steeds aan herinnerd en dat heeft hij met verve naar voren gebracht. Dat vonden wij wel heel plezierig natuurlijk.”*

Dit geeft aan dat anticiperend gedrag van de bewindspersoon voor de belangenvertegenwoordiging van de denominaties ertoe leidde dat hun standpunten toch voor een deel zijn overgenomen. Achteraf kan dan ook gesteld worden dat de lobby over dit specifieke uitgangspunt succesvol is geweest.

5.2.2 Insiderness

Behalve gewoonte- en anticiperend gedrag is insiderness een derde factor die de kans op succesvolle lobby kan beïnvloeden. Insiderness geeft de mate weer waarin een belangenorganisatie ingebed is bij beleidsmakers en gaat daarmee verder dan gewoonte- en anticiperend gedrag. Ook in de beleidsbeïnvloeding omtrent de burgerschapsopdracht lijkt sprake te zijn geweest van insiderness bij een aantal belangengroepen. Deze paragraaf gaat in op hoe insiderness hierbij van toepassing was.

⁵Artikel 23 van de grondwet is de vrijheid van onderwijs.

Eerder werd al ingegaan op hoe het ministerie van OCW proactief belangengroepen benaderd voor specifieke input. Gebleken is dat het ministerie consequent en met regelmaat spreekt met de sectorraden. Volgens BA2 komt dit doordat de sectorraden binnen het onderwijs de grootste belangenvertegenwoordigers zijn. BA4 meent zelfs dat sectorraden de deur platlopen bij het ministerie en dat heeft te maken met de grote mate waarin zij ingebed zijn binnen het ministerie: *“de sectorraden zitten erg op de schoot van het ministerie.”* Het ministerie speelt hier volgens BA4 zelf ook een belangrijke rol in, omdat zij degene zijn die de sectorraden proactief voor gesprekken benaderen.

De sectorraden lijken dus een voorkeursbehandeling te genieten ten opzichte van andere lobbyorganisaties. Zo zijn de sectorraden consequent de eersten die aan tafel komen en al vroeg in het proces van informatie worden voorzien. Dit zou de sectorraden ook een gunstige positie geven voor hun lobby in het parlement. BA4 geeft namelijk aan dat de sectorraden pijnpunten van wetgeving tegen de borst houden bij de Tweede Kamer. Zodoende houden de sectorraden het ministerie tevreden en behouden zij hun vaste plek aan tafel. De sectorraden voeren volgens BA4: *“een dubbele lobby richting de Kamer.”* Volgens de ambtenaar is dit nauwelijks terug te zien in de brieven en adviezen van de sectorraden.

We kunnen stellen dat deze manier van lobbyen voortkomt uit een hoge, misschien wel extreme mate van insidersness. Insidersness is met betrekking tot de burgerschapsopdracht niet alleen van toepassing op de relatie van de sectorraden en het ministerie. Ook andere relaties tussen lobby en de beleidsmakers kennen een mate van insidersness. Volgens verschillende belangenvertegenwoordigers is dit dan weer wel terug te zien in documenten. Zo stellen verschillende lobbyisten en ambtenaren dat bepaalde moties en amendementen direct te herleiden zijn naar lobby-input. Maar de signalen hierover zijn erg verschillend.

5.2.2.1 Insidersness zichtbaar in motie en amendement

In de gesprekken met de Kamerleden geven zij aan dat het geregeld voorkomt dat Kamerleden, waaronder zij zelf, lobbyinput verwerken in moties. Dat houdt volgens KL2 weliswaar niet in dat belangengroepen hun standpunten volledig overgenomen zien worden: *“het is niet alsof ik dan blind hun input overneem.”* Toch zien andere betrokkenen dit anders. Eerder werd al aangegeven dat BV2 duidelijk de lobby van COC en Rutgers zag in amendementen en ook vanuit het ministerie wordt een soortgelijk beeld herkend. Zo geeft BA4 aan dat er een directe lijn van de lobby is geweest richting sommige amendementen: *“ik wil niet zeggen dat ze rechtstreeks overgenomen zijn, maar ik wist wel zeker, dit heb jij (lees: Tweede Kamerlid) niet zelf geschreven.”* Ook BA3 herkent dit en geeft aan dat belangenorganisaties wel degelijk aan

amendementen hebben meegeschreven. Het is weliswaar niet concreet benoemd om welke amendementen dit ging.

Als we kijken naar de ingediende amendementen en moties zijn er twee stukken die aansluiten bij het geschetste beeld van de lobbyisten en ambtenaren. De motie Kwint c.s. roept namelijk op om een einde te maken aan de identiteitsverklaringen die homoseksualiteit afwijzen (*Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 33). Hierop aansluitend wil het amendement Van den Hul c.s. in de wet toevoegen dat leerlingen respect en kennis wordt bijgebracht over diversiteit, gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving (*Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 29). In de toelichting van het amendement zijn veel overeenkomsten met een brief die COC en Rutgers (2020) naar de Kamercommissie stuurden. Zowel in de brief als het amendement wordt gesproken over *‘handelen in lijn met de democratische rechtsstaat’* en *‘een duidelijke norm tot handelen’*. Ook zijn er overeenkomsten van de brief met de motie Kwint c.s. (COC, Rutgers, 2020; *Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 33). Beide stukken noemen identiteitsverklaringen *‘onacceptabel’* en dat deze *‘haaks staan op de burgerschapsopdracht’*. Evenals de dringende oproep *‘met spoed een einde te maken aan dit soort verklaringen’*. Duidelijk is dat zowel in de brief als de motie de boodschap en oproep richting de regering nagenoeg volledig overeenkomen.

Dat de invloed van deze belangenorganisaties duidelijk te herkennen is lijkt in lijn met de verwachtingen van dit onderzoek. COC en Rutgers zijn volgens het merendeel van de geïnterviewden grote en bekende belangenbehartigers. De missie die deze organisaties nastreven wordt eveneens door een brede Kamermeerderheid gedragen. Er is immers brede consensus in het parlement dat de rechten van de LHBTI-beweging gewaarborgd dienen te zijn. Toch heeft de minister destijds de motie en het amendement ontraden. De minister bleef het uitgangspunt over artikel 23 onderschrijven. Desondanks heeft de Kamer de motie Kwint c.s. en het amendement Van den Hul c.s. aangenomen, waarmee zij de minister opdragen deze uit te voeren. Daarmee lijkt de lobby toch succesvol te zijn geweest, ondanks pogingen van andere (reformatorische) belangenbehartigers deze standpunten te bestrijden (VGS, VBSO, 2020).

5.3 Invloed

De vorige twee paragrafen bespreken de bevindingen over de rol van informatietypes en gedragsmechanismen in de beïnvloeding van de burgerschapsopdracht. Hierin is al deels uiteengezet welke factoren de variatie in succesvolle beïnvloeding verklaren. Deze laatste paragraaf bespreekt en resumeert in hoeverre de beleidsbeïnvloeding rondom de burgerschapsopdracht als succesvol kan worden beschouwd.

5.3.1 Succesvolle beïnvloeding

Uit de gesprekken met de belangenbehartigers is gebleken dat zij verschillend terugkijken op hoe succesvol hun lobby is geweest. BV2 en BV3 menen dat zij hun lobby destijds als minder succesvol hebben ervaren. Zij waren in beginsel tegen een aanscherping van de burgerschapsopdracht en deze is er toch dankzij een ruime Kamermeerderheid gekomen. Toch zijn hun standpunten wel degelijk terug te vinden in het beleidsdebat. Zo hebben zij vanaf begin aangegeven dat zij hoopten artikel 23 het uitgangspunt van de wet zou blijven, zodat scholen zelf de vrijheid hebben om de burgerschapsopdracht in te vullen. Zowel in het debat als in de memorie van toelichting is duidelijk op te merken dat dat het geval is: *“De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwing het onderwijs in te richten”* (Kamerstukken II, 2019-2020, 35352, nr. 3).

Anderzijds is er ook het amendement Bisschop (Kamerstukken II, 2020-2021, 35352, nr. 9) dat ingaat op de handhaving van hoe scholen de ‘basiswaarden’ van de burgerschapsopdracht tot uiting brengen (in onder andere de schoolcultuur). Vanuit de lobby is ook kritiek geweest op de term basiswaarden zoals die in de wet staat en het toezicht van de inspectie hierop. Een voorbeeld van de lobbykritiek is op te merken in de brief Verus⁶ (2020). Zij menen namelijk dat de term basiswaarden verwarrend is en dat er een risico ontstaat op ‘eenzijdige normering’ vanuit de overheid. Met eenzijdige normering wordt een door de overheid bedacht standaardkader bedoeld van waaruit scholen zouden moeten handelen en op getoetst worden door de inspectie. Dit zou volgens Verus artikel 23 ondermijnen. Daarnaast had Verus, samen met onder andere AOb⁷, kritiek op de nadruk die de wet legt op handhaving van de nieuwe burgerschapsopdracht (AOb, 2020).

Deze kritiek is ook terug te zien in het amendement Bisschop (Kamerstukken II, 2020-2021, 35352, nr. 9). Het amendement wil namelijk de term ‘basiswaarden’ schrappen en de term ‘waarden’ vervangen met ‘rechten en vrijheden’. Het amendement richt zich dan ook op het waarborgen van artikel 23. In de toelichting wordt eveneens aangegeven dat het onwenselijk is wanneer een meetcultuur ontstaat op nauwelijks meetbare waarden. Daaruit valt op te maken dat ook de angst voor eenzijdige normering en de kritiek op de toetsing van waarden ook zijn meegenomen in het amendement.

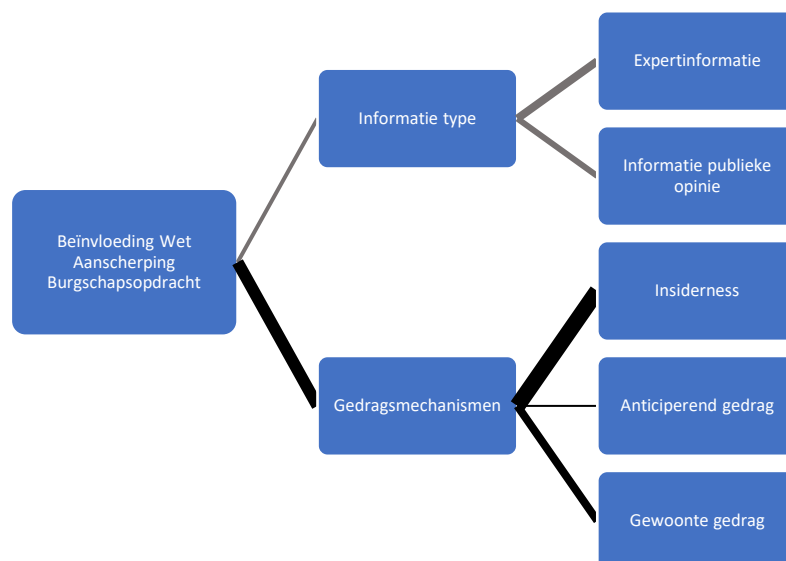
⁶ Verus is een belangenvereniging voor Christelijke scholen.

⁷ AOb is een grote onderwijsvakbond.

Daarbij heeft ook het College voor de Rechten van de Mens (2020) in een brief aangegeven dat er ook stil moet worden gestaan bij de mensenrechten van leerlingen. Zij benadrukken dat het in het belang van leerlingen is als zij bewust zijn van hun eigen rechten. Kamerleden Westerveld en Van den Hul hebben hierover ook een amendement ingediend waarin zij meer nadruk op kinderrechten in de wet wilde leggen (*Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 18). Hierin wordt ook de input van het College duidelijk zichtbaar.

Behalve standpunten gericht op meer technische zaken zijn ook standpunten herleidbaar die zich meer richten tot het publieke debat. Zo hebben mensenrechtenorganisaties van meet af aan bepleit identiteitsverklaringen te verbieden met de wet. In onder andere het briefadvies van COC en Rutgers (2020) wordt duidelijk dat zij afkeurend zijn richting identiteitsverklaringen. Daarin staan zij niet alleen in de Vaste Kamercommissie OCW. De motie Kwint c.s. roept namelijk de minister ook op deze verklaringen te verbieden (*Kamerstukken II*, 2020-2021, 35352, nr. 33).

De lobby van verschillende belangenorganisaties is dus op te merken in verschillende moties en amendementen. Desondanks hebben maar weinig standpunten de uiteindelijke wet gehaald. Zo zijn het amendement Bisschop en het amendement Westerveld/Van den Hul beide door de minister ontraden en daarna ook verworpen. De motie van het lid Kwint (over de het verbod op identiteitsverklaringen) is, ondanks dat deze ontraden werd, wel aangenomen. Het lobbystandpunt van COC en Rutgers is zodoende grotendeels verwerkt in de motie en vervolgens aangenomen door de Tweede Kamer. Zodoende kan de lobby die aan deze motie ten grondslag ligt als succesvol worden beschouwd. Gezien de bekendheid van de organisaties achter deze lobby is hun succes ook in lijn met de verwachtingen van H2. Een overzicht van de analyse is terug te vinden in onderstaand model.



6. Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

Dit onderzoek bespreekt in hoeverre en op welke wijze de invloed van stakeholders varieerde in het besluitvormingsproces rondom de wetswijziging ter aanscherping van burgerschapsonderwijs. Door middel van documentanalyse en interviews met beleidsmakers, politici en belangenorganisaties is gepoogd te verklaren welke factoren van invloed zijn op de mate van succesvolle beleidsbeïnvloeding.

De mate van invloed varieerde in de bevindingen sterk tussen verschillende belangenorganisaties. Deze variatie kan verklaard worden aan de hand van twee variabelen: het type informatie dat werd geleverd (met name expertinformatie) en de aard van de relaties tussen belangenorganisaties en beleidsmakers. De verwachting dat expertinformatie een grotere kans op beleidsinvloed met zich meebrengt dan informatie over de publieke opinie, wordt door de interviews bevestigd. Politici en ambtenaren gaven aan voorkeur te geven aan inhoudelijke en technische input die ingaat op de uitvoerbaarheid van wetgeving. Dit type informatie werd als relevanter en bruikbaar gezien binnen het wetgevingsproces, zeker in de voorbereidende fasen van het beleidsdebat.

Toevoegend op bestaande literatuur, kwam de variabele timing als belangrijke factor naar voren in mijn onderzoek. Het bleek dat de timing waarmee belangenbehartigers hun input aanleveren van belang is. In de literatuur was dit nauwelijks naar voren gekomen. Informatie moet niet te vroeg of te laat komen, want dat vermindert de kans op succesvolle beïnvloeding.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat ook publieke en politiek gevoelige thema's – zoals het debat rondom identiteitsverklaringen – een alternatieve route tot beïnvloeding kunnen bieden. In zulke gevallen slaagde lobby gebaseerd op moreel geladen publieke standpunten erin Kamerleden te mobiliseren tot het indienen van moties en amendementen. Dit was zichtbaar bij belangenorganisaties zoals COC en Rutgers, wiens voorstellen terugkwamen in aangenomen moties en amendementen. Hiermee wordt aangetoond dat ook informatie over publieke opinie invloedrijk kan zijn, mits deze in een politiek gunstig klimaat wordt gepresenteerd.

Ook blijkt dat gedragsmechanismen, zoals gewoonte- en anticiperend gedrag en de mate van insidersness een belangrijke rol spelen. Organisaties met langdurige, stabiele relaties met beleidsmakers en politici blijken vaker en eerder toegang te krijgen en hun input wordt vaker overgenomen. Insidersness manifesteerde zich onder meer in voorkeursbehandelingen door het ministerie. Er zijn vaste contactmomenten en eenzijdige verwachtingen van het ministerie

jegens de sectorraden. De sectorraden hebben daar duidelijk voordeel bij, mede doordat zij vroegtijdig toegang kregen tot overlegmomenten en door hun sterke positionering als vertegenwoordiger van het veld.

Het uiteindelijke succes van belangenbehartigers is wisselend. Hoewel een aantal belangengroepen tegen een aangescherpte burgerschapsopdracht waren, is deze toch doorgevoerd. Wel wisten zij bepaalde elementen, zoals artikel 23 het uitgangspunt van de wet te laten zijn, voor elkaar te krijgen. Daarnaast hadden mensenrechtenorganisaties succes met hun pleidooi tegen identiteitsverklaringen, wat is overgenomen in de aangenomen motie-Kwint c.s. De lobby heeft dus geleid tot zichtbare sporen in het beleidsdebat en enkele aangenomen voorstellen, al is het maar een deel van de lobbystandpunten die daadwerkelijk in de wet zijn terechtgekomen.

De uitkomsten van deze studie onderschrijven dat effectieve beleidsbeïnvloeding in de politiek-bestuurlijke arena afhankelijk is van een combinatie van meerder factoren. Inhoudelijke expertise, strategische timing, en stabiele relaties met beleidsmakers dragen allen bij aan succesvolle beïnvloeding. De kans wordt nog eens vergroot wanneer belangenorganisaties ingebed zijn in het beleidsnetwerk. Bovendien toont de casus aan dat binnen politiek beladen thema's het beleidsdebat met publiek breed gedragen standpunten ook te beïnvloeden is.

Deze scriptie beoogt hiermee bij te dragen aan de wetenschappelijke en maatschappelijke kennis over beïnvloeding in het Nederlandse onderwijsbeleid. Tevens biedt het handvatten voor de beïnvloeding van de vernieuwde burgerschapsopdracht die nu voorbereid wordt om binnenkort behandeld te worden.

6.2 Discussie

Hoewel het onderzoek waardevolle inzichten hoopt op te leveren, zijn er ook beperkingen. De casus richt zich op één specifiek wetgevingsproces binnen het onderwijsveld en is niet zonder meer generaliseerbaar voor andere beleidsterreinen. Ook blijft de effectiviteit van lobby lastig meetbaar, onder meer door de beperkte steekproefselectie en kwalitatieve opzet van het onderzoek. In deze paragraaf wordt hierop gereflecteerd.

6.2.1 Beperkingen steekproefselectie

Bij de selectie en het benaderen van deelnemers voor de interviews is er sprake geweest van een aantal praktische implicaties. Zo zijn er potentiële respondenten benaderd die niet op uitnodigingen hebben gereageerd. Ook hebben verschillende betrokkenen aangegeven niet op de uitnodiging in te willen gaan. Hierdoor was het in een enkel geval lastig om wederhoor te

verkrijgen doordat een veelgenoemde organisatie in andere interviews zelf niet wilde meewerken aan het onderzoek. Uiteindelijk zijn er negen betrokkenen geïnterviewd binnen dit onderzoek. Het streven was om tien betrokkenen te interviewen, maar door middel van documentanalyse lijkt negen betrokkenen te rechtvaardigen binnen de beperkte strekking van dit onderzoek. Gesprekken met een nog meer diverse selectie aan stakeholders hadden een breder beeld kunnen schetsen.

Desondanks waren de geïnterviewden dusdanig nauw betrokken bij het beleidsdebat dat zij als insiders kunnen worden beschouwd. Het inzetten op zulke nauw betrokkenen heeft dan ook een goed verklarend beeld kunnen schetsen over het onderzoeksthema. Op een gegeven moment ontstond ook een bepaalde mate van theoretische saturatie, doordat nieuwe interviews nog beperkt nieuwe inzichten opleverden.

6.2.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek

In de literatuur is al veel onderzoek gedaan naar beleidsbeïnvloeding in complexe politiek/bestuurlijke context. Beïnvloeding binnen het onderwijsbeleid in Nederland is vooralsnog een onderbelicht thema. Vervolgonderzoek binnen dit thema is daarom zonder meer aan te bevelen. Waar deze studie zich beperkt tot één specifieke casus zou nieuw onderzoek zich moeten richten tot een bredere casusselectie en een grotere steekproefselectie. Allereerst kan een bredere casusselectie een zowel descriptief als vergelijkend beeld schetsen over de variatie van lobbysucces binnen het onderwijsbeleid. Daarnaast neemt de betrouwbaarheid van het onderzoek toe wanneer bevindingen uit een grotere steekproefselectie worden opgemaakt. Hierom zou kwantitatief onderzoek met toepassing van enquêtes geschikt zijn voor vervolgonderzoek. Desondanks laat dit onderzoek zien dat ook kwalitatieve studies waardevol kunnen zijn binnen dit onderzoeksthema. Er kunnen immers zeer specifieke bevindingen opkomen waarmee vooraf geen rekening is gehouden, of eerder niet aan gedacht is. Ook bij kwalitatief vervolgonderzoek is het aanbevolen om een grotere steekproefselectie te realiseren, ten behoeve van een grotere betrouwbaarheid.

Literatuur

- Albareda, A., Braun, C., & Fraussen, B. (2023). Explaining why public officials perceive interest groups as influential: On the role of policy capacities and policy insiderness. *Policy Sciences*, 56(2), 191–209. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09491-9>
- AOb. (2020, 3 november). *Brief aan Tweede Kamerleden met het pleidooi om het onderwijs structureel te faciliteren in het professionaliseren, opleiden en ondersteunen van leraren binnen het domein burgerschapsonderwijs*. Ongepubliceerde correspondentie.
- Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baldwin, E. (2019). Exploring how institutional arrangements shape stakeholder influence on policy decisions: A comparative analysis in the energy sector. *Public Administration Review*, 79(2), 246–255. <https://doi.org/10.1111/puar.12953>
- Berkhout, J. (2013). *Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of “exchange” approaches*. Interest Groups & Advocacy, 2(2), 227–250. <https://doi.org/10.1057/iga.2013.4>
- Bouwen, P. (2004). *Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions*. European Journal of Political Research, 43(3), 337–369. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00157.x>
- Braun, C. (2013). *The driving forces of stability: Exploring the nature of long-term bureaucracy–interest group interactions*. Administration & Society, 45(7), 809–836. <https://doi.org/10.1177/0095399712438377>
- COC, Rutgers. (2020, september 24). *Brief aan vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over suggesties bij plenair debat aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs*. Ongepubliceerde correspondentie.
- College voor de Rechten van de Mens. (2020, 13 januari). *Brief aan vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht*. Ongepubliceerde correspondentie.
- Flöthe, L. (2019). *Technocratic or democratic interest representation? How different types of information affect lobbying success*. Interest Groups & Advocacy, 8, 165–183. <https://doi.org/10.1057/s41309-019-00051-2>

Hermanowicz, J. C. (2002). The great interview: 25 strategies for studying people in bed. *Qualitative sociology*, 25, 479-499.

Kamerstukken II, 35352, nr. 2 (2019-2020). Voorstel van wet. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Kamerstukken II, 35352, nr. 3 (2019-2020). Memorie van toelichting wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Kamerstukken II, 35352, nr. 9 (2020-2021). Amendement van het lid Bisschop t.v.v. nr. 7 over het schrappen van de term ‘basiswaarden’. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Kamerstukken II, 35352, nr. 18 (2020-2021). Amendement van de leden Westerveld en Van den Hul over t.v.v. nr. 17 over het expliciet benoemen van de rechten van het kind. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Kamerstukken II, 35352, nr. 29 (2020-2021). Nader gewijzigd amendement van het lid Van den Hul c.s. t.v.v. nr. 16 over het bijbrengen van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Kamerstukken II, 35352, nr. 33. (2020-2021). Tweede nader gewijzigde motie van het lid Kwint c.s. over een einde maken aan verklaringen die homoseksualiteit afwijzen. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Kamerstukken II, 35352, nr. 34. (2020-2021). Verslag van een wetgevingsoverleg. Geraadpleegd van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

Lowery, D. (2013). Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. *Interest Groups & Advocacy*, 2(1), 1–26. <https://doi.org/10.1057/iga.2012.20>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2018). *Verslag OCW adviesrondes wetsvoorstel verduidelijking van de burgerschapsopdracht*. Ongepubliceerd document.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024, 4 april). *Voortgang aanpak basisvaardigheden mbo* (kenmerk 44826181). Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-97c0247eea2d876c53d452d7b85c6ff484087dab/pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Expertgroep Burgerschapsonderwijs (2024). *Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving: herijking kwalificatie-eisen burgerschapsonderwijs mbo*. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f828f168c8d6c4bc6bf641e7f8826addf706c341/pdf>

Mulder, L. (2025). *Mind the gap! Inequalities in democratic support among adolescents* Doctoral dissertation, Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd van [https://dare.uva.nl/personal/pure/en/publications/mind-the-gap\(4a097b47-7b05-4e13-8e83-d64f9ab6fd00\).html](https://dare.uva.nl/personal/pure/en/publications/mind-the-gap(4a097b47-7b05-4e13-8e83-d64f9ab6fd00).html)

Verus. (2020, 11 mei). *Reflectie op themaonderzoek burgerschap onderwijsinspectie*. Ongepubliceerde correspondentie.

VGS, VBSO. (2020, 17 november). *Gezamenlijke verklaring reformatorische scholen n.a.v. wetsvoorstel Burgerschap en moties over toelatingsbeleid*. Ongepubliceerde correspondentie.

Wanders, F. (2023). *Democratische gezindheid van Nederlandse jongeren: Kennis, houding, gedrag en de rol van burgerschapsonderwijs*. ProDemos – Huis voor Democratie en Rechtsstaat.

Appendix I

Topic lijst interviews stakeholders

1. *Informatievoorziening / expertinformatie*

- Welke input heeft uw organisatie gegeven op het wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht?
- Op welke manier is die informatie gedeeld (position papers, internetconsultatie, gesprekken)
- In hoeverre was deze informatie feitelijk/inhoudelijk van aard, of was deze meer gericht op de publieke/politieke opinie?
- In hoeverre heeft u het gevoel dat deze informatie is meegenomen/overgenomen in de wet (in bijvoorbeeld amendementen of moties)

2. *Gewoontegedrag / relatiemanagement*

- Hoe zou u de relatie met Kamerleden (en hun medewerkers) en/of andere beleidsmakers omschrijven?
- Waren er vaste contactmomenten of manieren waarop u met elkaar sprak of informatie deelde?
- In hoeverre wijkt uw aanpak hierin af van eerdere lobbystrategieën?

3. *Anticiperend gedrag / relatiemanagement*

- Met welke regelmaat kwam het voor dat Kamerleden of andere beleidsmakers contact met u of uw organisatie opnamen?
- Waarom namen zij contact met u of uw organisatie op?
- Welke rol speelde politieke sensitiviteit of politieke risico's in deze interacties?

4. *Reflectie op proces*

- Welke lobbystrategie(en) bleken achteraf het meest effectief
- Wat zou u in een volgend lobbytraject anders doen?
- Hoe zou u de invloed van uw organisatie op de uiteindelijke wet aanscherping burgerschapsopdracht inschatten?

Appendix II

Topic lijst interviews (oud-)Kamerleden/betrokken beleidsambtenaren

1. *Informatievoorziening / expertinformatie*

- Welke externe (belangen)organisaties hebben u benaderd over het wetsvoorstel web?
- Heeft u informatie van deze organisaties gekregen en zo ja op welke wijze?
- In hoeverre was deze informatie feitelijk/inhoudelijk van aard, of was deze meer gericht op de publieke/politieke opinie?
- In hoeverre is deze informatie is meegenomen/overgenomen in moties en amendementen?

2. *Gewoontegedrag / relatiemanagement*

- Hoe zou u de relatie met belangengroepen uit het onderwijsveld omschrijven?
- Met welke regelmaat sprak u met belangenorganisaties van het onderwijsveld?
- Waren er vaste contactmomenten of manieren waarop u met elkaar sprak of andere interactie had?

3. *Anticiperend gedrag / relatiemanagement*

- Met welke regelmaat kwam het voor dat u zelf contact zocht met de belangenorganisaties?
- Waarom nam u dan contact op met deze organisaties (of in geval van nee, waarom niet?)
- Welke rol speelde politieke sensitiviteit of politieke risico's in deze interacties?
- Kun t u voorbeelden noemen van momenten dat u proactief/preventief handelde om risico's te vermijden?

4. *Reflectie op proces*

- Hoe kijkt u in het algemeen terug op de externe invloed op het wetgevingsproces?
- Hoe ziet u de balans tussen uw eigen politieke overwegingen en die van belangengroepen inzake deze wet?
- Heeft u suggesties voor hoe belangengroepen het beste politici kunnen benaderen om de kans op succesvolle lobby te vergroten?