

DE ONDERWIJSRAAD EN DE HERZIENING VAN HET ADVIESSTELSEL

jubileumboek

ONDERWJS raad

DE ODERWIJSRAAD EN DE HERZIENING VAN HET ADVIESSTELSEL

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel.

Nr. 20040362/823, december 2004.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2004.
ISBN 90-77293-32-9

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

DE ONDERWIJSRAAD EN DE HERZIENING VAN HET ADVIESSTELSEL

**Sjaak Braster
m.m.v. Christine Vermeerssen**

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Probleemstelling	10
2	Veranderingen binnen de Onderwijsraad	14
2.1	Samenstelling	14
2.2	Werkwijze	20
2.3	Secretariaat	24
3	Veranderingen wat betreft de producten van de raad	27
3.1	De producten van de raad	27
3.2	Bruikbaarheid en doorwerking van adviezen	38
3.2.1	Bruikbaarheid	38
3.2.2	Aandacht in de media	40
3.2.3	Aandacht in de politiek	52
3.2.4	Aandacht op het internet	54
4	Veranderingen wat betreft de input	57
4.1	De periode voor de werkprogramma's	57
4.2	De werkprogramma's 1997-2004	59
5	Veranderingen in de context	67
5.1	De maatschappelijke context	67
5.2	De politieke context	70
5.3	De wetenschappelijke context	75
6	Slotbeschouwing	78
	Literatuur	82
	Bijlage	
Bijlage 1:	Leden Onderwijsraad in de periode 1992-2003	B.1-85
Bijlage 2:	Afkortingen	B.2-89

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Onderwijsraad, het adviescollege van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vierde op 19 februari 2004 het feit dat 85 jaar eerder – op 21 februari 1919 om precies te zijn – een wet “houdende instelling van eenen Onderwijsraad” werd ondertekend door koningin Wilhelmina. Het jubileum werd opgeluisterd met een conferentie over de toekomst van het Nederlandse onderwijs.¹ Het thema werd ingeleid door een uitgelezen gezelschap van beleidsbeïnvloeders, te weten de voorzitter van de Onderwijsraad Fons van Wieringen, de voorzitter van de Raad voor Cultuur Winnie Sorgdrager, de ambassadeur van Nederland bij de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) Frans Engering, de directeur van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) Paul Schnabel en de directeur van het CPB (Centraal Planbureau) Henk Don. Het thema, toegespitst op de rol die het Nederlandse onderwijs kan spelen in het Europese streven om in 2010 de meest concurrerende en kennisintensieve economie van de wereld te zijn, werd vervolgens bediscussieerd in de aanwezigheid van de belangrijkste beleidsvoerder in het onderwijs, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Maria van der Hoeven, onder het toezicht van een publiek van andere vooraanstaande beleidsvoerders en invloedrijke beleidsbeïnvloeders. Zonder overdrijving kon worden gesteld dat nagenoeg iedereen aanwezig was die aan het ene of het andere touwtje in het onderwijs trok. Dit gegeven, gecombineerd met de Haagse locatie waar het jubileum werd gevierd – het prachtig verbouwde Diligentia, gelegen aan de Lange Voorhout die door Constantijn Huygens in een gedicht ooit is bezongen als de mooiste laan van Europa – doet vermoeden dat de Onderwijsraad niet alleen een lang verleden heeft, maar ook een glorieuze toekomst.

Of is die toekomst slechts schone schijn? Immers, in 1997 werd in het kader van de herziening van het adviesstelsel de oude Onderwijsraad vervangen door een nieuwe. De oude raad mag bijna tachtig jaar lang een rol hebben gespeeld in het Nederlandse onderwijsbestel, in de wereld van de advies- en overlegorganen bleek de positie van de raad niet onaantastbaar te zijn. Met de afkondiging van de Herzieningswet adviesstelsel van 3 juli 1996 (Stb. 377) hielden alle vaste en tijdelijke colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet op te bestaan. Alleen de Raad van State, het oudste adviesorgaan van de regering, bleef buiten schot. Deze raad werd reeds in 1531 ingesteld door Karel V en neemt in de rij van adviesorganen een bijzondere plaats in. Hij brengt advies uit over alle wetgevende voornemens van de rijksoverheid. In de aanhef van wetten vinden we dan ook altijd de zinsnede “de Raad van State gehoord” terug.

De Herzieningswet, in de wandeling ook wel de Woestijnwet genoemd, trad in werking op 1 januari 1997. De wet kende echter een aantal uitzonderingen waardoor sommige adviesorganen de dans konden ontspringen. Niet opgeheven werden de WRR

¹ *Onderwijsraad, 2004.*

(Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ingesteld in 1976) en de SER (Sociaal-Economische Raad, opgericht in 1950). De opheffing was tevens niet van toepassing op “colleges die op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet worden ingesteld of met een adviestaak worden belast”. Aldus artikel 2, lid a, van de wet.

Deze laatste uitzonderingsbepaling zou in ieder geval van toepassing zijn op de Onderwijsraad. Weliswaar werd de raad opgeheven met ingang van 1 januari 1997, maar met de afkondiging van de wet van 15 mei 1997 tot instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het onderwijs (Stb. 220) werd met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1997 een nieuwe Onderwijsraad ingesteld. In formeel-juridische zin is de Onderwijsraad dus nooit van het toneel verdwenen, maar haar bestaan heeft wel bijna een half jaar in de lucht gehangen omdat de zojuist genoemde nieuwe Wet op de Onderwijsraad pas op 10 juni 1997 werd uitgegeven. Dat er een opvolger zou komen, was desalniettemin al eerder bekend. Op 8 november 1995 kon de Tweede Kamer reeds beschikken over een hoofdlijnennotitie voor de vormgeving van een nieuwe Onderwijsraad. Deze notitie was toegevoegd aan het vierde voortgangsbericht van het kabinet aan de Tweede Kamer over de herziening van het adviesstelsel.² Nog eerder, op 7 december 1994, lag er een Protocol Adviestaak Onderwijsraad op tafel, dat was ondertekend door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de voorzitter van de Onderwijsraad, en waarin onder andere was afgesproken dat de raad zowel beleidsontwikkende als beleidstoetsende taken zou hebben.

Voor andere adviesorganen viel wel het doek. Zo was het in de onderwijssector op 1 augustus 1995 gedaan met de ARO (Adviesraad voor het Onderwijs), een beleidsinitiatieve adviesraad die diende te worden gesitueerd aan het begin van de beleidscyclus. Daarin onderscheidde de ARO zich van de Onderwijsraad, die aan het eind van deze cyclus stond en die dan ook een finaal adviesorgaan werd genoemd. De ARO was in 1991 ontstaan na de fusie van de ARBO (Adviesraad voor het Basisonderwijs, Speciaal Onderwijs en Opleidingen), de ARVO (Advies voor het Voortgezet Onderwijs) en de ARHO (Adviesraad voor het Hoger Onderwijs).

Deze afzonderlijke adviesraden waren actief in de jaren tachtig van de vorige eeuw, een periode waarin elke schoolsoort nog een eigen adviesorgaan kende. Bekend uit deze periode zijn ook de Raad voor de Volwasseneneducatie uit 1986, die in 1994 verdween, en de voorlopers van de ARVO die in 1982 werden ingesteld, namelijk de ARVO-I (Adviesraad voor de Eerste Fase van het Voortgezet Onderwijs) en de ARVO-II (Adviesraad voor de Tweede Fase van het Voortgezet Onderwijs). Naast de adviesraden waren er in de jaren tachtig tevens diverse adviesgroepen werkzaam, zoals de APPO (Adviesgroep Projecten Primair Onderwijs) en de APVO-I en APVO-II (respectievelijk Adviesgroepen Projecten Voortgezet Onderwijs Eerste en Tweede Fase).³ Verder kan worden gewezen op commissies die zijn ingesteld in de ambtsperiode van onderwijsminister Van Kemenade. We noemen onder andere de in 1973 ingestelde Innovatiecommissie Middenschool, de Commissie Open School van 1974 en de Commissie Plaatselijke Educatieve Netwerken die vanaf het jaar 1975 actief was.

Blijkens een inventarisatie van de WRR bestonden er in 1981 49 officieel erkende (externe) adviesorganen op het terrein van onderwijs en wetenschappen.⁴ Vijf jaar eerder, in

² TK 1995-1996, 23 725, nr. 14, bijlage 2.

³ Braster, 1990, p. 136; Braster, 1993, p. 31.

⁴ Van Delden & Kooiman, 1983.

1976, telde de WRR maar liefst 60 externe adviesorganen op deze beleidsvelden met 407 vertegenwoordigende leden. Het aantal interne adviesorganen, oftewel organen die voor meer dan de helft uit ambtenaren bestaan, bedroeg in dat jaar 29.⁵ Van de 349 personen die van deze organen lid waren kwamen er 52 van buiten het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.⁶

Met de start van het project Reorganisatie van de rijksdienst in 1982 kwam het hoge aantal externe adviesorganen onder vuur te liggen. De projectgroep Externe Advisering, die bekend geworden is onder de naam commissie-Van der Ploeg, produceerde in 1984 een rapport waarin werd voorgesteld om 165 van de 350 externe adviesorganen die zij hadden doorgelicht, op te heffen. Het toenmalige kabinet kon zich wel vinden in die aanbeveling. De reorganisatie van de adviesstructuur nam zijn aanvang.

Met de overgang van de oude naar een nieuwe Onderwijsraad in 1997 kwam er een einde aan de reorganisatie van adviesorganen, die deel was gaan uitmaken van een meeromvattend proces van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing waarvoor in januari 1990 het startschot werd gegeven door de voorzitter van de Tweede Kamer Deetman, en die uiteindelijk in februari 1993 na het uitbrengen van het rapport *Raad op Maat* door de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen (de commissie-De Jong) in een stroomversnelling kwam.⁷

Na zo'n twintig jaar van administratief-politieke schermutselingen is aan het begin van de eenentwintigste eeuw een nieuw adviesstelsel ontstaan waarin per beleidscluster van een ministerie zo veel mogelijk wordt volstaan met één adviesorgaan, een idee dat in 1984 al te vinden was in het eindrapport van de commissie-Van der Ploeg. Binnen het beleidscluster onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zou dat de Onderwijsraad zijn. Het voortbestaan had wel een prijs. Op voorstel van de regering werd het aantal leden teruggebracht van 70 naar 15, en later, na overleg met het parlement, tot 19. De aparte afdelingen per onderwijsvorm, van primair tot wetenschappelijk, verdwenen.

Ook de taak moest veranderen. Die zou naast beleidsreactief ook beleidsinitiërend, beleidsontwikkeland of proactief moeten worden. Daarmee verdween de beleidstoetsende rol van de raad dus niet. Er moest immers nog steeds worden geadviseerd over concrete beleidsvoornemens van de rijksoverheid in de vorm van wetsvoorstellen en beleidsnotities. Maar, met uitzondering van de Raad van State, werden de wettelijke verplichtingen om advies aan de Onderwijsraad te vragen afgeschaft. Ze werden omgezet in de bevoegdheid advies te vragen. Voor de Onderwijsraad betekende dit dat de uitdrukking "de Onderwijsraad gehoord", zoals die op diverse plaatsen in de onderwijswetgeving is opgenomen, werd geschrapt. Alleen de Raad van State wordt heden ten dage dus nog verplicht "gehoord" bij wetgevende voornemens van de rijksoverheid, de Onderwijsraad niet meer.

Deze laatste wijziging inzake het functioneren van de Onderwijsraad vloeide voort uit de Wet afschaffing adviesverplichtingen van 10 juli 1995 (Stb. 355), waarin werd geregeld dat de regering niet langer verplicht is om advies te vragen over algemene

5 *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1977.*

6 *Leune, 1981, p. 431.*

7 *TK 1992-1993, 21 427, nr. 29. Raad op Maat. Rapport bijzondere Commissie vraagpunten adviesorganen.*

beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving. Het afschaffen van de adviesverplichting was een idee dat in mei 1992 te vinden was in een rapport van de ambtelijke Commissie Externe Adviesorganen, de zogenaamde commissie-Van Zon. Tevens werd in de Wet afschaffing adviesverplichtingen een dwingende termijn aan het verstrekken van adviezen gesteld. Met dit alles werd een advisering beoogd “op hoofdlijnen door kleine, flexibel opererende adviesorganen op basis van een adviesprogramma waarin de politieke behoefte bij regering of Staten-Generaal aan advies ten behoeve van wetgeving of beleid tot uitdrukking komt”.⁸

Deze doelstelling paste bij het algemene streven van de rijksoverheid om het primaat van de besluitvorming meer in handen van de politiek te leggen en minder in de schoot van deskundigen en belangenvertegenwoordigers. Dit streven betekende evenwel niet dat de rijksoverheid koos voor een centrale rol. Integendeel, sinds het begin van de jaren tachtig is er sprake van een nieuwe besturingsfilosofie. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is verdwenen. Er zijn sterke twijfels gerezen over het concept van de centrale overheidssturing. Het nieuwe beginsel is dat van een selectief sturende overheid. De sleutelwoorden waarmee de nieuwe verhouding tussen staat en maatschappij wordt aangeduid, zijn deregulering, decentralisatie, privatisering en autonomievergroting.⁹ In het onderwijsbeleid betekent die selectieve sturing bijvoorbeeld dat minder wordt gestuurd op basis van inputkenmerken van scholen en meer op basis van de geleverde prestaties door onderwijsinstellingen. Aan de ene kant trekt de rijksoverheid zich dus terug op het terrein van het onderwijs door meer autonomie te geven aan scholen of door taken over te hevelen naar gemeenten of marktpartijen, aan de andere kant dringt zij de scholen weer binnen door de onderwijsinstellingen te controleren op hun output.¹⁰

De overgang van een centraal sturende naar een selectief sturende overheid valt in de tijd ongeveer samen met de overgang van de oude naar de nieuwe Onderwijsraad in 1997. Dat is uiteraard niet toevallig. Er is een verwantschap tussen de veranderingen in de besturingsconceptie en de veranderingen in het adviesstelsel. Er is ook een verwantschap tussen de veranderende besturingsfilosofie en de veranderde positie, rol en taak van de Onderwijsraad. De vraag die zich opdringt, is de volgende. Is deze verwantschap te typeren als een geslaagd huwelijk, of betreft het hier een verbintenis van twee partners, waarvan de ene achteromkijkt naar het verleden en de andere vooruit naar de toekomst? Anders gezegd, de vraag die rijst is of een adviesorgaan waarvan de wortels teruggaan tot 1919, nog een functie heeft in een maatschappij die in politiek-bestuurlijk opzicht is veranderd, maar die ook in sociaal-culturele zin is gewijzigd.

1.2 Probleemstelling

Het is inmiddels ruim zeven jaar geleden dat de overgang van de oude naar de nieuwe Onderwijsraad plaatsvond: hoog tijd dus voor een reflectie op de actuele positie, rol en taak van dit adviescollege. Zo'n terugblik past goed bij de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges,¹¹ de evaluatie van de doorwerking van adviezen op het overheidsbeleid¹² en de interne en externe evaluatie van de nieuwe Onderwijsraad en de verstrekte advie-

⁸ TK 1996-1997, 25 041, nr. 3. *Memorie van Toelichting*

⁹ *Leune, 1994.*

¹⁰ *Leune, 2002.*

¹¹ *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.*

¹² *Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004.*

zen.¹³ Het feit dat de Onderwijsraad al op diverse manieren onderwerp is van evaluatieve studies, stelt wel grenzen aan de reikwijdte van onze reflectie. Inzoomen op de feitelijke benutting van adviezen zou bijvoorbeeld een herhaling van zetten opleveren. Zulks wordt reeds gedaan in het kader van de studies naar de doorwerking en de doeltreffendheid van de adviezen.

Het is inmiddels ook 85 jaar geleden dat de raad werd opgericht. Ook dat is een reden om terug te blikken. Die terugblik hoeft slechts in beperkte mate historisch van aard te zijn. De reden daarvoor is dat we reeds kunnen beschikken over een uitvoerige verslaglegging van de wijze waarop de Onderwijsraad zijn functie vervulde in de periode 1919-1994. We verwijzen daarvoor naar de historische studie *Onder "wijzen"* die is geschreven naar aanleiding van het 75-jarig bestaan van de raad.¹⁴ We beperken onze vraagstelling derhalve tot de periode 1994-2004. De overgang van de oude naar de nieuwe Onderwijsraad is daarbij een belangrijk kantelpunt.

De genoemde afgrenzing in de tijd betekent niet dat de historie van de Onderwijsraad van voor 1994 onbesproken zal blijven. Deze geschiedenis komt met name aan bod door in te zoomen op de periode 1919-1929 om zodoende de oorspronkelijke bestaansredenen van de raad op te sporen. We achten het van belang om de huidige functies van de Onderwijsraad in de laatste tien jaar (1994-2004) te spiegelen aan de historische doelstellingen van de raad en aan de wijze waarop deze doelstellingen zijn verwezenlijkt in de eerste tien jaar van zijn bestaan (1919-1929). In de juridische wetenschappen is het maken van een dergelijke vergelijking niet vreemd. Een historisch-subjectieve benadering, die ons terug voert naar de oorsprong van die wet- en regelgeving, is een noodzakelijke voorwaarde voor een juiste interpretatie van de wet- en regelgeving zoals we die vandaag de dag kennen.¹⁵

Voorzover mogelijk zal het geschetste historische perspectief ook worden aangevuld met een comparatieve aanpak. Het idee van een onderwijsraad, zoals dat voor het eerst in 1898 naar voren werd gebracht door J.H. Gunning,¹⁶ was reeds in dat jaar verwerkelijk in een aantal andere landen. We noemen in navolging van Gunning de schoolraad in Pruisen en de 'Conseil supérieur de l'enseignement publique' in Frankrijk. Ook minister De Visser liet in het jaar 1919 weten dat hij onderzoek had gedaan naar het functioneren van analoge organen in de Verenigde Staten, Engeland, Frankrijk, Denemarken en Noorwegen.¹⁷ Met de Onderwijsraad vergelijkbare organisaties zijn vandaag de dag ook nog steeds te vinden in de reeds genoemde landen, evenals in andere Europese staten. Veel van deze raden werken samen in het kader van het EUNEC (European Network of Education Councils).¹⁸ Een vergelijking van het functioneren van deze adviesorganen met de Nederlandse variant draagt in onze optiek bij aan een beter begrip van het functioneren van adviesorganen op het terrein van het onderwijs. Deze comparatieve insteek zal op deze plaats echter beperkt blijven tot het presenteren van gegevens op basisniveau. Een meer diepgaande studie vereist dataverzameling in diverse landen.

13 *Onderwijsraad, 2000.*

14 *Van der Ham, 1994.*

15 *Mentink, 1989, p. 24.*

16 *Gunning, 1898.*

17 *Tweede Kamer, Vaststelling van de Staatsbegroting voor het dienstjaar 1919. Hoofdstuk Va. (Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen), 15 januari 1919, p. 937*

18 *Wielemans & Herpelinck, 2000.*

Naast de historische en comparatieve invalshoek wordt gekozen voor een sociologische benadering. Enerzijds beschouwen we de werkzaamheden van de Onderwijsraad als het product van ontwikkelingen in onderwijs en maatschappij. Anderzijds beoordelen we de activiteiten van de raad in termen van de impact op onderwijs en maatschappij. Daarmee wordt de Onderwijsraad, zoals ooit omschreven door C.J. Lammers, bestudeerd als een weerstation, dat wil zeggen als een instituut dat externe invloeden registreert, maar ook als een krachtcentrale, dat wil zeggen een instituut dat invloeden produceert.¹⁹ Dat laatste betekent evenwel niet dat nauwkeurig in kaart zal worden gebracht welke effecten de adviezen van de raad hebben op de samenleving als geheel en het onderwijsbestel in het bijzonder. Die taak wordt in andere evaluatiestudies opgepakt. Wel zullen opmerkingen worden gemaakt over de maatschappelijke receptie van de activiteiten van de Onderwijsraad.

In lijn met deze wisselwerking tussen onderwijs(raad) en samenleving hebben we gekozen voor een systeemtheoretisch analysekader. Binnen dit kader wordt de Onderwijsraad gezien als een systeem dat kan worden omschreven in termen van de samenstelling, de werkwijze, de ambtelijke bezetting en de beschikbare financiën. Dit systeem wordt aan de ene kant gevoed met input in de vorm van behoeften, wensen en eisen op het terrein van het onderwijs. Aan de andere kant genereert het systeem output in de vorm van adviezen en andere producten.

Deze output kan worden getypeerd in termen van:

- het aantal geleverde producten;
- het type producten, waartoe onder andere behoren (a) de adviezen, verkenningen en studies, maar ook de (b) door de raad georganiseerde symposia, de lezingen, voordrachten en presentaties van de voorzitter van de raad en de stafmedewerkers, en (c) de discussion boards en enquêtes op de internetsite www.onderwijsraad.nl;
- de bruikbaarheid van de producten, oftewel de mate waarin die producten gebruikt kunnen worden ten behoeve van besluitvorming en beleid; en
- de benutting van de producten, oftewel de mate waarin de producten daadwerkelijk worden gebruikt ten behoeve van besluitvorming en beleid.²⁰

Zowel de input, het systeem en de output moeten vervolgens worden gezien in de bredere context van maatschappelijke trends en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. De productie van adviezen speelt zich immers niet af in een sociaal vacuüm.

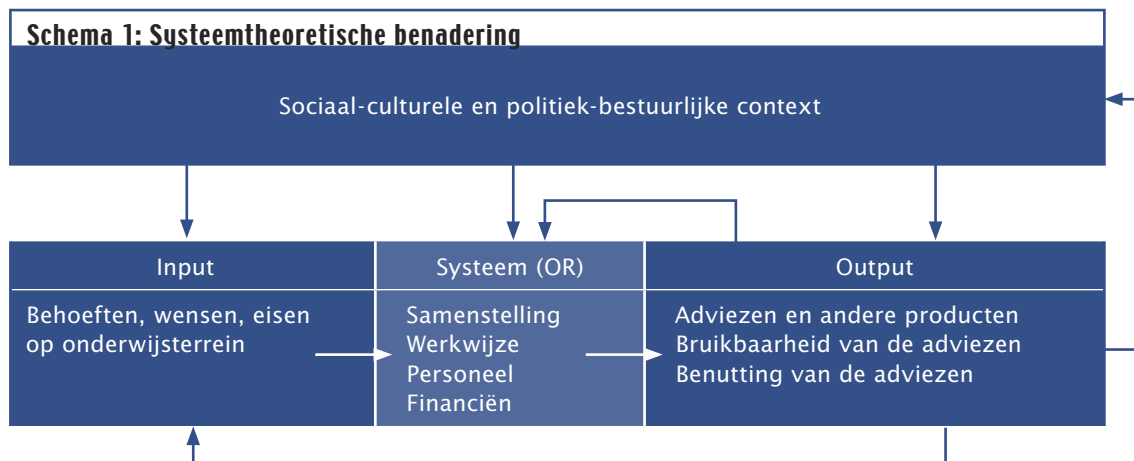
Er is op diverse manieren sprake van feedback binnen dit systeemtheoretische model. Om te beginnen kan de output ook van invloed zijn op de input, bijvoorbeeld in de zin dat de bevrediging van bepaalde wensen nieuwe eisen kan oproepen. De output kan vervolgens ook het systeem beïnvloeden, bijvoorbeeld in de zin dat een hogere output gevolgen heeft voor de werkdruk van de beleidsmedewerkers van de raad. De output kan ten slotte ook gevolgen hebben voor de maatschappelijke omgeving. Een advies kan bijvoorbeeld bijdragen aan de doeltreffendheid van onderwijsbeleid. Een advies kan ook een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs ten gevolg hebben. Het zou in deze voorbeelden dan gaan om bedoelde gevolgen van advisering. Uiteraard dient er ook te

¹⁹ Leune, 1980, p. 4.

²⁰ Algemene Rekenkamer, 1998a; Algemene Rekenkamer, 1998b.

worden gewezen op de onbedoelde gevolgen die de producten van de Onderwijsraad mogelijk kunnen veroorzaken.

Samengevat in een schema ziet de systeemtheoretische benadering er als volgt uit:



De verschillende componenten in dit schema zullen in afzonderlijke hoofdstukken worden uitgewerkt. Bij de bespreking van elke component zal telkens de nadruk liggen op veranderingen voor en na de herziening van het adviesstelsel in 1997. Indien relevant wordt tevens een vergelijking gemaakt met de periode 1919-1929, alsmede met gegevens van onderwijsraden in het buitenland. Gelet op de genoemde afwegingen en inperkingen formuleren we de probleemstelling van deze studie als volgt.

In hoeverre bestaan er verschillen en overeenkomsten wat betreft het functioneren van de Onderwijsraad voor en na de herziening van het adviesstelsel in 1997?

De Onderwijsraad als systeem komt aan de orde in hoofdstuk 2. De producten van de raad worden besproken in hoofdstuk 3. De behoeften, wensen en eisen op onderwijsterrein komen aan bod in hoofdstuk 4. En de sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke context is het onderwerp van hoofdstuk 5. In de genoemde hoofdstukken zullen tevens de veranderingen binnen de verschillende componenten met elkaar worden vergeleken teneinde discrepanties op het spoor te komen. Die discrepanties kunnen diverse gedaantes aannemen. Enerzijds is het mogelijk dat door interne veranderingen binnen de Onderwijsraad (als systeem) niet kan worden voldaan aan de onderwijskundige eisen die worden gesteld en de gewenste producten niet kunnen worden afgeleverd. Anderzijds zijn er discrepanties denkbaar tussen de onderwijskundige eisen die aan de Onderwijsraad worden gesteld, de door de raad geleverde producten en de sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke context waarbinnen de Onderwijsraad moet opereren.

2 Veranderingen binnen de Onderwijsraad

2.1 Samenstelling

In de Wet op de Onderwijsraad van 1919 werd reeds in het eerste lid van het eerste artikel vastgelegd hoeveel leden het kersverse adviesorgaan zou hebben: “ten minste vijftien leden, den voorzitter inbegrepen”. Het zouden er uiteindelijk 25 worden, inclusief de voorzitter: de theoloog en pedagoog H. Bavinck, die als hoogleraar verbonden was aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De installatie van de raad vond plaats op 23 juni 1919 in het gebouw van het departement van Binnenlandse zaken in het bijzijn van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen dr. J.Th. de Visser.

De eerste Onderwijsraad bestond voornamelijk uit mannen. Onder de 25 leden waren twee vrouwen: juffrouw C.N. den Boer, het hoofd van een openbare lagere school voor voorbereidend onderwijs te Amsterdam, en mevrouw C.A. Welcker-de Wit, oud-presidente van de vakschool voor meisjes te Den Haag. De derde vrouw zou volgen in het tweede zittingsjaar van de raad. Het was mevrouw W. Mansholt-Andreae, lid van de Provinciale Staten van Groningen en lid van de gemeenteraad van Ulrum.

Verreweg de meeste leden van de eerste Onderwijsraad gaven leiding aan een onderwijsinstelling of hadden dat gedaan in het verleden. Vier waren in die hoedanigheid betrokken (geweest) bij een school voor lager onderwijs, vijf bij een school voor algemeen voortgezet onderwijs (gymnasium en hogere burgerschool) en zes bij een school voor beroepsonderwijs, waaronder drie onderwijzersopleidingen. De universitaire sector was goed vertegenwoordigd met zeven hoogleraren.

Bij de samenstelling van de raad was niet alleen gelet op een zekere spreiding over de onderwijssectoren. Gelet op de denominatie van de onderwijsinstellingen was er zeker sprake van een bepaalde evenwichtigheid. Zo werkten twee (oud-)schoolleiders in een openbare lagere school en twee in een bijzondere. Binnen de sector van het algemeen voortgezet onderwijs was de verdeling: twee openbaar versus drie bijzonder. Voor de drie raadsleden die werkzaam waren als directeur van een onderwijzersopleiding, gold dat één werkte in een rijkskweekschool (te Groningen), één in een bisschoppelijke kweekschool (te 's-Hertogenbosch) en één op een christelijke kweekschool (te Nijmegen). De zeven hoogleraren waren ten slotte afkomstig van alle op dat moment in Nederland aanwezige universiteiten: de Rijksuniversiteit Leiden, de Rijksuniversiteit Utrecht, de Rijksuniversiteit Groningen, de Gemeentelijke Universiteit Amsterdam en de protestants-christelijke Vrije Universiteit Amsterdam. Katholieke instellingen voor hoger onderwijs waren er nog niet in 1919. De Rooms-Katholieke Universiteit te Nijmegen zou later worden opgericht in 1923, evenals de Katholieke Hogeschool te Tilburg in 1927. Geen van de raadsleden was overigens werkzaam in één van de in 1919 aanwezige hogescholen in Nederland, te weten de Technische Hogeschool te Delft, de Economische Hogeschool te Rotterdam en de Landbouwhogeschool te Wageningen.

In 1919 wordt ook bij wet bepaald dat de Onderwijsraad vier afdelingen kent. Die afdelingen behandelen respectievelijk de vraagstukken die betrekking hebben op:

- het hoger onderwijs;
- het algemeen vormend voorbereidend hoger en het algemeen vormend middelbaar onderwijs;
- het algemeen vormend lager onderwijs en het bewaarschoolonderwijs; en
- het vakonderwijs.

Als op 1 juli 1992 de hoogleraar onderwijssociologie J.M.G. Leune wordt benoemd als achtste voorzitter van de Onderwijsraad, is nog steeds de wet van 21 februari 1919 van kracht die de samenstelling van de raad regelt. Het aantal leden is gestegen tot 95. Het aantal afdelingen is ook uitgebreid. Aan het begin van de jaren negentig kent de raad de volgende afdelingen:

- primair onderwijs (afdeling 1);
- secundair onderwijs AVO (afdeling 2a);
- secundair onderwijs BO (afdeling 2b);
- tertiair onderwijs WO (afdeling 3a);
- tertiair onderwijs HBO (afdeling 3b);
- kwartair onderwijs (afdeling 4);
- onderwijsondersteuning (afdeling 5); en
- leerplaninterpretatie (afdeling 6).

In 1992 bestaan er tevens elf centrale commissies die zijn samengesteld uit de verschillende afdelingen van de raad. Zij kennen geen andere leden dan personen die reeds lid zijn van een afdeling.

Het aantal vrouwelijke raadsleden is in 1992 inmiddels gestegen tot dertien, hetgeen neerkomt op 14% van alle raadsleden. Van een spectaculaire stijging ten opzichte van de beginperiode in 1919 is derhalve nog geen sprake. Toen noteerden we 8%.

Het aantal hoogleraren dat in 1992 deel uitmaakt van de Onderwijsraad, is opgelopen tot 26. Dat is 27% van het totale aantal leden. In 1919 waren er, zoals gezegd, 7 hoogleraren lid van de raad, die gezamenlijk 28% van de raad uitmaakten. De samenstelling van de Onderwijsraad is, wat betreft de aanwezigheid van hoogleraren, niet fundamenteel veranderd als we de periode 1992-1996 vergelijken met het beginjaar 1919. Nemen we het jaar 1929 als vergelijkingspunt, dan constateren we wel een lichte afname van het percentage hoogleraren in de raad: van 36% in 1929 tot 24% in 1996 (tabel 1). Maar van een spectaculair verschil is nog steeds geen sprake.

Tabel 1: Aantal leden van de Onderwijsraad					
	Aantal raadsleden	Waarvan vrouw		Waarvan hoogleraar	
		Aantal	Procent	Aantal	Procent
1919	25	2	8%	7	28%
1929	28	2	7%	10	36%
1992	95	13	14%	26	27%
1994	93	12	14%	26	28%
1996	70	9	13%	17	24%
1997	19	8	42%	7	37%
2001	17	9	53%	7	41%
2003	17	8	47%	7	41%

Bron: jaarverslagen Onderwijsraad

Het zou interessant zijn om de samenstelling van de Onderwijsraad in de periode 1992-1996 te vergelijken met de samenstelling van de raad in de beginjaren, lettend op de denominatie van de school die een raadslid vertegenwoordigt. Enerzijds is dan, gegeven de ontzuiling van de samenleving sinds de jaren zestig, te verwachten dat het lidmaatschap van de raadsleden weinig meer te maken heeft met het onderscheid tussen openbaar en bijzonder. Maar anderzijds, gelet op de rol van de Onderwijsraad als een adviesorgaan dat de in de Grondwet van 1917 vastgelegde pacificatie tussen deze subsystemen in het onderwijsbestel moet bewaken, is het ook goed denkbaar dat bij de benoeming van een raadslid de affiniteit met openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk of algemeen-bijzonder onderwijs nog steeds een doorslaggevend criterium is. Duidelijk is in ieder geval dat de ontzuiling zoals die zich heeft voltrokken in de diverse sectoren van de samenleving, minder sterk bepalend is geweest voor de onderwijssector.²¹ Voor de afzonderlijke leden in de periode 1992-1997 kunnen we helaas niet beschikken over denominatieve gegevens. Wat betreft de samenstelling van de raad kan wel worden gezegd dat deze altijd breed is geweest, een afspiegeling als het ware van de Nederlandse maatschappij met al zijn verschillende opvattingen, met name die over de betekenis van openbaar en bijzonder onderwijs in het schoolwezen.²² We beschikken wel over precieze gegevens wat betreft de denominatieve achtergrond van de leden die in de periode 1997-2000 zitting hadden in de Onderwijsraad.

Wat kunnen we zeggen over de raadsleden in de nieuwe Onderwijsraad? Om te beginnen verandert in het jaar 1997 de samenstelling van de raad ingrijpend als het aantal leden in het geding is. Het waren er maar liefst 95 in 1992, een aantal dat terugliep tot 70 in 1996. Deze eerste teruggang dient naar onze overtuiging te worden toegeschreven aan de ingezette discussie over de herziening van het adviesstelsel, hetgeen tot gevolg leek te hebben dat er nog nauwelijks nieuwe leden werden benoemd. Het aantal van 70 raadsleden in 1996 loopt vervolgens drastisch terug tot 19 in 1997. Het is de directe consequentie van de inwerkingtreding van de Wet op de Onderwijsraad van 1997.

²¹ Dijkstra, Dronkers & Hofman, 1997.

²² Onderwijsraad, 1986, p. 85.

In het tweede lid van artikel 1 wordt bepaald dat de raad bestaat uit “ten minste acht en, in afwijking van artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges, ten hoogste negentien leden”. In deze Kaderwet van 1996 bestaat een adviescollege uit “een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden”, maar voor de Onderwijsraad wordt dus een uitzondering gemaakt. In lijn met de Kaderwet werd in het voorstel van wet op de Onderwijsraad gesproken over ten hoogste vijftien leden (inclusief de voorzitter). In hetzelfde voorstel was echter ook voorzien in de oprichting van een Adviescommissie Toepassing Onderwijsregelingen. Nadat in het parlement was uitgesproken dat de beoogde taken van deze adviescommissie ook door de Onderwijsraad konden worden uitgevoerd, is het aantal leden van de raad opgehoogd tot “ten hoogste negentien”.

Onder de 19 leden van de nieuwe Onderwijsraad bevonden zich 7 hoogleraren en 8 vrouwen. Daarmee was het percentage hooggeleerden in 1997 (37%) vergelijkbaar met dat in 1929 (36%), maar het aandeel vrouwelijke raadsleden was opzienbarend gestegen: van 7% in 1929, via 14% in 1992, tot 42% in 1997. In 2001 zou dit percentage oplopen tot 53%, een percentage dat overeenstemde met het streven van het kabinet om een pluriform college te vormen, waarvoor een gelijke verhouding tussen mannen en vrouwen één indicator was.

De raad zou ook een afspiegeling moeten zijn van de diverse geestelijke en maatschappelijke stromingen in Nederland. Op basis van de gegevens die worden verstrekt in de zelfevaluatie van de Onderwijsraad over de periode 1997-2000, lijkt dit inderdaad het geval te zijn.²³ Gelet op de denominatieve oriëntatie bestaat de nieuwe raad uit 32% katholieken, 21% protestanten en 47% personen zonder een bepaalde denominatieve oriëntatie. En gelet op de politieke achtergrond zijn nagenoeg alle partijen vertegenwoordigd. We noteren de volgende voorkeuren: 23,8% PvdA, 19% VVD, 14,3% CDA, 14,3% D66, 9,5% klein christelijk, 4,8% GroenLinks en 14,3% geen partijpolitieke voorkeur. Deze voorkeuren sporen niet met de zetelverdeling in de Tweede Kamer sinds de verkiezingen van 2003 (CDA: 44, PvdA: 42, VVD: 28, SP: 9, GroenLinks: 8, LPF: 8, D66: 6, Christen Unie 3 en SGP 2). Zo zijn in ieder geval de kleine christelijke partijen oververtegenwoordigd en zijn aanhangers van de SP en de LPF afwezig. Het zou echter te ver gaan om te zeggen dat de raad, ook in politiek opzicht, geen brede samenstelling zou kennen.

Verder kan worden opgemerkt dat het overgrote deel van de raadsleden, werkzaam in de periode 1997-2000, academisch is geschoold, dat een meerderheid een functie in het onderwijsbestel vervult, dat meer dan de helft ooit werkzaam is geweest in het primair of voortgezet onderwijs en dat een kleiner gedeelte hoger onderwijs geeft.

Evenals in 1919 het geval was, worden de leden van de nieuwe Onderwijsraad benoemd bij Koninklijk Besluit (op voordracht van het kabinet). De leden worden benoemd voor ten hoogste 2 jaar. Herbenoeming kan tweemaal en telkens voor ten hoogste 4 jaar plaatsvinden. Overeenkomstig deze bepaling uit de Kaderwet adviescolleges van 1996 komt de maximale zittingsduur dus uit op 12 jaar. In 1919 gold de bepaling dat om de 5 jaar eenderde gedeelte van de raad zou aftreden, maar over een maximale zittingsduur werd niet gerept. Sommige leden konden decennia lang in de raad vertoeven.²⁴ De hoogleraar R.H. Woltjer van de Vrije Universiteit te Amsterdam zat maar liefst 34 jaar in de

²³ *Onderwijsraad, 2000, p. 15.*

²⁴ *Drop, 1964.*

raad: van 1921 tot zijn overlijden in 1955. In deze periode was hij 23 jaar lang voorzitter. De hoogleraar Ph. Kohnstamm van de Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam behoorde in 1919 tot de eerste lichte raadsleden. In dat jaar werd hij na loting aangewezen om af te treden in 1924. Zijn lidmaatschap werd echter keer op keer verlengd en eindigde pas in 1951 toen hij overleed.

In de Kaderwet adviescolleges van 1996 wordt expliciet vastgelegd dat de leden worden benoemd op grond van "de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring" (artikel 12). Die deskundigheid is een belangrijk kenmerk van de leden van de nieuwe Onderwijsraad (vanaf 1997), maar was dat ook al van de leden van de oude Onderwijsraad. Hetzelfde geldt voor de onafhankelijke positie die de raadsleden innemen. De leden worden op persoonlijke titel benoemd en functioneren zonder last of ruggespraak. Zij hoeven in principe geen verantwoording af te leggen aan één of andere achterban.

In vergelijking met onderwijsraden in het buitenland valt de Nederlandse Onderwijsraad met name op door de nadruk die wordt gelegd op de benoeming van raadsleden op basis van hun deskundigheid (tabel 2). Voor specifieke belangenvertegenwoordigers is geen plaats, voor ambtenaren evenmin. In de Kaderwet adviescolleges van 1996 is vastgelegd dat "ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf" niet worden benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn. In de Wet op de Onderwijsraad van 1919 was expliciet bepaald dat leden van de Onderwijsraad geen lid mochten zijn van het schooltoezicht.

Internationaal kan de Nederlandse Onderwijsraad worden gekarakteriseerd als een raad van (relatief) onafhankelijke deskundigen, terwijl in veel andere landen de raadsleden staan voor specifieke belangen. Daarmee neemt de Nederlandse Onderwijsraad een relatief autonome positie in, die wordt versterkt door het maatschappelijke prestige van de raadsleden. De Minister van Onderwijs maakt in de regel geen deel uit van de onderwijsraden, met uitzondering van landen als Frankrijk, Italië en Oostenrijk. In vergelijking met andere landen valt de Nederlandse Onderwijsraad wel op door het geringe aantal leden. Alleen de onderwijsraden van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn kleiner. De termijn van het lidmaatschap varieert van één tot vijf jaar. Een aanstelling van drie jaar komt verhoudingsgewijs het meeste voor.

Tabel 2: Samenstelling van onderwijsraden in diverse landen²⁵

	Aantal leden	Benoeming				Termijn
		Voorzitter gekozen door:	Voorzitter gekozen op basis van:	Leden gekozen door:	Leden gekozen op basis van:	
België Franse Gemeenschap	64	Gemeenschap	Belangen	Voorzitter OR	Belangen	4 jaar
België Vlaamse Gemeenschap	317	GG	Belangen	GG	Belangen en Expertise	GG
Denemarken	15	Minister	Expertise en Belangen	Minister	Belangen en Expertise	3 jaar
Duitsland (Baden-Württemberg)	41	Meerderheid leden	Belangen	Minister	Belangen	3 jaar
Finland	GG	GG	Expertise	GG	Belangen en Expertise	GG
Frankrijk	97	is Minister	Ministerschap	GG	Belangen	3 jaar
Griekenland	98	GG	Expertise	GG	Belangen en Expertise	3 jaar
Ierland	25	Minister	Belangen	Minister	Belangen en Expertise	3 jaar
Italië	74	is Minister	Ministerschap	Minister	Belangen	5 jaar
Luxemburg	42	Minister	Belangen	Minister	Belangen	2 jaar
Nederland	19	Regering	Expertise	Regering	Expertise	4 jaar
Oostenrijk	58	is Minister	Ministerschap	Minister	Belangen	GG
Portugal	55	Parlement	Belangen	Belangen-groeperingen en overheid	Belangen	3 jaar
Spanje	80	Minister	Belangen	Minister	Belangen	4 jaar
Verenigd Koninkrijk	8 tot 13	Minister	Expertise	Staats-secretaris	Belangen	GG
Verenigde Staten	250	GG	GG	Leden	Belangen	1 tot 3 jaar

25 *Wielemans & Herpelinck, 2000; Vlaamse Onderwijsraad, 2004; Opetushallitus, 2004; Haut Comité Education-Economie-Emploi, 2004; National Council of Education, 2004; Conselho Nacional de Educação, 2004; Consejo Escolar del Estado, 2004; Qualifications and Curriculum Authority, 2004; American Council on Education, 2004; Higher Education Authority, 2004; Irish National Certification Authority, 2004; National Council for Curriculum and Assessment, 2004.*

2.2 Werkwijze

De Wet van 21 februari 1919 betreffende de instelling van de Onderwijsraad bepaalt, dat de inrichting en de werkzaamheden van de raad bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Relevant is in dat verband het besluit van 18 december 1919 (Stb. 1919, 816) waarin onder andere wordt geregeld dat een door een afzonderlijke afdeling voorbereid advies een meerderheid van stemmen moet krijgen in de plenaire raad voordat de voorzitter en secretaris het advies ondertekenen en aan de Minister van Onderwijs opsturen. De mogelijkheid om een minderheidsstandpunt uit te brengen wordt eveneens geregeld. In een raad van deskundigen zou idealiter de kracht van argumenten de doorslag moeten geven bij het nemen van beslissingen, maar voor niet op te lossen meningsverschillen moest uiteraard een formule worden bedacht. Dat was geen overbodige luxe gelet op de soms hevig oploeiende strijd tussen de raadsleden Woltjer en Kohnstamm, die fundamenteel anders dachten over de wenselijkheid van overheidsbemoeienis met het onderwijs en de rol van de pedagogiek bij onderwijshervormingen.

Vergelijkbare bepalingen over stemmingen in de raad zijn vanaf 1996 te vinden in de Kaderwet adviescolleges (artikel 20). In deze kaderwet wordt tevens vastgelegd dat een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen of van één van beide Kamers der Staten-Generaal (artikel 17) en dat een adviescollege ook uit eigen beweging kan adviseren (artikel 18). Deze tweeslag is ook te vinden in de Wet op de Onderwijsraad van 1919 (artikel 4), waar de mogelijkheid die de Eerste en Tweede Kamer hebben om rechtstreeks adviezen te vragen aan de raad, niet wordt genoemd. De werkdruk van de raad kan door de parlementaire verzoeken wellicht toenemen, maar de onafhankelijkheid van de Onderwijsraad als adviesorgaan wordt erdoor bevorderd.

De Kaderwet adviescolleges bepaalt dat de werkwijze van de nieuwe Onderwijsraad wordt geregeld in een reglement van orde.²⁶ Het reglement bevat 34 artikelen. In de artikelen 11 tot en met 21 wordt de wijze van uitoefenen van de taak van de raad vastgelegd. Dit onderdeel begint met de bepaling dat de raad “in de regel tweemaal per maand conform een per kalenderjaar op te stellen vergaderrooster” vergadert. In de beginjaren van de Onderwijsraad is de vergaderfrequentie niet nader bepaald. Hoe vaak de raad feitelijk heeft vergaderd, is wel te achterhalen door de jaarverslagen te raadplegen. De jaarverslagen uit de periode 1919-1939 zijn te vinden in het Nationaal Archief te Den Haag.²⁷ Latere stukken van de raad worden beheerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, met uitzondering van de stukken van recente jaren die bij de raad zelf zijn ondergebracht.

In het eerste zittingsjaar 1919-1920 heeft de Onderwijsraad drie keer plenair vergaderd. Dat was voornamelijk om rapporten van de afzonderlijke afdelingen vast te stellen. Binnen die afdelingen werd vergaderd naar behoefte. De afdelingen belast met vragen op het terrein van het hoger algemeen voortgezet en lager onderwijs vergaderden tussen de negen en elf dagen, soms op aansluitende dagen en niet zelden op een zaterdag. De afdeling vakonderwijs kwam slechts één keer bij elkaar. Een subcommissie die was belast met het beantwoorden van vele verzoekschriften op het terrein van het lager onderwijs – met name over de erkenning van uren die aan een bepaalde onderwijsinstel-

²⁶ *Onderwijsraad, 2000.*

²⁷ *Inventaris van het archief van de Onderwijsraad 1919-1939, 2.14.33, no. 1.*

ling zijn doorgebracht, en over de verhoging van het salaris voor uren buiten de gewone schooltijd – vergaderde beduidend frequenter: bijna wekelijks op dinsdag en donderdag in het huis van de toenmalige secretaris van de raad.

In het tweede zittingsjaar 1920-1921 vergadert de Onderwijsraad opnieuw drie keer in volledige bezetting. Het aantal vergaderdagen van de afdelingen neemt echter toe, met uitzondering van de afdeling vakonderwijs die niet bijeenkwam. De leden van de afdeling lager onderwijs zagen elkaar zeventien dagen, de leden van de afdeling hoger onderwijs veertien dagen. Daarbij zijn dan nog niet opgeteld de dagen die de raadsleden kwijt waren met het werk in subcommissies, noch de dagen die de raadsleden hebben besteed aan het voeren van besprekingen met vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Zo werd in het kader van de wijziging van het Academisch Statuut door de Onderwijsraad van maandag 31 mei 1920 tot en met zaterdag 5 juni 1920 elke dag overleg gevoerd met diverse leden van de universitaire gemeenschap, inclusief de afgevaardigden van de Nationale Studenten Studie-organisatie. Het uitnodigen van betrokkenen uit het onderwijsveld bij de vergaderingen van de raad was overigens niet ongewoon, evenals het consulteren van vertegenwoordigers van belangenorganisaties in het onderwijs. De mogelijkheid om niet-leden toe te laten tot de vergaderingen van de raad was zelfs wettelijk geregeld in het besluit van 18 december 1919 (artikel 8). In hetzelfde artikel werd ook bepaald dat de leden van de Onderwijsraad zo veel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld tot het bezoeken van onderwijsinstellingen en dat de raad daartoe zo nodig een beroep kan doen op de Minister van Onderwijs om te bemiddelen.

In het zittingsjaar 1920-1921 wordt ook duidelijk dat de raadsleden, in ieder geval die van de afdeling Lager Onderwijs, niet van plan zijn om toe te kijken vanaf de zijlijn. Nadat de minister van Onderwijs op 16 november 1920 een brief schrijft aan de voorzitter van de Tweede Kamer over een voorgenomen regeling wat betreft de onderwijzers-salarissen, kwam de afdeling op 24 november 1920 in een spoedvergadering bijeen. Er werd besloten om een advies uit te brengen, hetgeen in dezelfde vergadering werd vastgesteld en dat op 25 november 1920 werd overhandigd aan de secretaris-generaal van het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.

Verder valt op dat de raadsleden actief participeren in discussies over onderwijskwesties, zoals bijvoorbeeld de reorganisatie van het middelbaar onderwijs. Zo werd een door de tweede afdeling geschreven voorontwerp wat betreft deze kwestie gezonden aan onderwijsorganisaties met het verzoek om commentaar te leveren. Het voorontwerp werd vervolgens ter discussie gesteld in de tijdschriften en op de vergaderingen van deze organisaties, alwaar leden van de Onderwijsraad acte de présence gaven. De bijdragen van de raadsleden aan de discussie blijven niet onopgemerkt. Een lezing van de voorzitter van de Onderwijsraad over de reorganisatie van het middelbaar onderwijs, gehouden op een vergadering van de Algemene Vereniging van Leraren bij het Middelbaar Onderwijs, wordt – op verzoek van de minister van Onderwijs – gepubliceerd en toegezonden aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer en aan de verschillende onderwijsorganisaties.

In het derde zittingsjaar vergadert de Onderwijsraad opnieuw drie keer plenair, maar daarna neemt de vergaderfrequentie af. Dat gold ook voor de vier afdelingen van de raad. De afdeling Vakonderwijs vergaderde in de jaren twintig van de vorige eeuw zelfs maar één keer. Het vuur van het eerste uur leek al snel gedoofd. De voornaamste bezig-

heden in het eerste decennium hadden wat betreft het hoger onderwijs betrekking op het Academisch Statuut en wat het voortgezet onderwijs betreft op de reorganisatie van het voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs. Wat betreft dat laatste was er weliswaar volop discussie, maar van enig vooruitzicht op een bevredigende oplossing leek geen sprake. De voorzitter van de raad, B. Sijmons, sprak bij de herdenking van het tienjarig bestaan over een klassiek treurspel met vijf bedrijven.²⁸ En aangezien een treurspel niet meer dan vijf bedrijven telt, zou het scherm wel eens voorgoed dicht kunnen gaan. Hij kon toen nog niet weten dat de reorganisatie van het voortgezet onderwijs pas zou worden geregeld in de Mammoetwet van 1963! Enig geduld was dus op zijn plaats geweest.

Een activiteit van de Onderwijsraad die blijvend veel tijd in beslag neemt, is de behandeling van beroep- en verzoekschriften die ingevolge de Lager-onderwijswet van 1920 aan het oordeel van de derde afdeling van de raad zijn onderworpen. De uitvoering van de bepalingen van deze wet betekende dat de afdeling vrij regelmatig om de veertien dagen bijeenkwam op een donderdagavond en op de daarop volgende vrijdag. Zo kon deze afdeling in een jaar tijd meer dan duizend adviezen produceren, waarvan velen door subcommissies waren voorbereid, en waarvan sommigen waren gebaseerd op onderzoek ter plaatse.

Voor de overgang naar de Onderwijsraad nieuwe stijl in 1997 werd er met wisselende frequenties vergaderd in de acht verschillende afdelingen. De afdelingen Kwartair Onderwijs, Onderwijsondersteuning en Leerplaninterpretatie vergaderden hoogst zelden. De vergaderfrequentie van de twee afdelingen voor tertiair onderwijs was eveneens betrekkelijk laag. Relatief vaak kwamen de leden van de afdelingen voor primair en secundair onderwijs bij elkaar. Op de vraag hoe vaak de afdelingen en de diverse commissies hebben vergaderd, is op basis van de jaarverslagen echter geen precies antwoord te geven. Wat wel duidelijk is, is dat de laatste plenaire vergadering van de Onderwijsraad 'oude stijl' plaatsvindt op 27 november 1996 in de vergaderzaal van de Eerste Kamer.²⁹ In het jaarverslag van 1996 wordt vermeld dat het de zesentwintigste plenaire vergadering was. Dat zou gerekend vanaf 1919 neerkomen op gemiddeld één plenaire vergadering per drie jaar. De plenaire vergaderingen hadden een meer symbolisch karakter. Het waren bijeenkomsten van de voorzitters van de afdelingen onder leiding van de algemeen voorzitter. Het 'echte' werk gebeurde in de afdelingen en commissies.

Voor de periode 1997-2000 beschikken we wel over exacte vergadercijfers. De raad is inmiddels afgeslankt tot negentien leden. De taak verschuift van beleidstoetsing naar beleidsontwikkeling. Om duidelijk te maken dat die nieuwe doelstelling wordt gezien als een uitdaging en niet als een probleem, wordt tijdens de installatievergadering van 25 juni 1997 het eerste beleidsontwikkende advies *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs* door raadsvoorzitter Leune aangeboden aan de staatssecretaris van onderwijs Tineke Netelenbos. Overeenkomstig het reglement van orde zou de Onderwijsraad vanaf 1997 tweemaal per maand plenair vergaderen. Rekening houdend met vakanties in de maanden juli en augustus kwam in de praktijk de vergaderfrequentie uit op zeventien.

Bij een Onderwijsraad 'nieuwe stijl' hoort ook een jaarverslag 'nieuwe huisstijl'. In deze verslagen betreffende de periode 1997-2000 wordt niet alleen vermeld hoe vaak de raad

²⁸ Sijmons, 1929.
²⁹ Leune, 1996.

bijeenkwam, er wordt tevens melding gemaakt van werkbezoeken bij onderwijsinstellingen en van bijeenkomsten met de vaste commissie van de Tweede kamer voor onderwijs. Deze activiteiten blijven vooralsnog beperkt in omvang (eenmaal per jaar), maar de vermelding ervan in het jaarverslag draagt bij aan een ander beeld van de Onderwijsraad: maatschappelijk betrokken en actief in plaats van afstandelijk en passief. In dat licht kan ook de vermelding van interviews en lezingen worden gezien. Ze zijn opgenomen in een hoofdstuk waarin de adviezen van de Onderwijsraad worden opgesomd. In 1997 worden er slechts drie interviews genoteerd, in 1998 zijn dat er al zes (met de voorzitter) en in 1999 wordt er naast tien interviews (waarvan acht met de voorzitter) melding gemaakt van twee lezingen (beiden van de voorzitter). In 2000 telt de rubriek interviews en lezingen opnieuw twaalf bijdragen. In dat jaar zijn het maar liefst zeven raadsleden en medewerkers die voor het voetlicht treden door middel van een artikel, een lezing of een interview. Vermeldenswaardig is verder dat in 2000 de Onderwijsraad een symposium organiseert tijdens de Onderwijs Research Dagen te Leiden, nadat in 1998 voorzitter Leune reeds eerder een inleiding had verzorgd. In zijn hoedanigheid als hoogleraar empirische sociologie is zijn bijdrage aan de wetenschappelijke meningsvorming uiteraard veel en veel groter.

In de rubriek met adviezen worden in het jaarverslag, in tegenstelling met de periode 1992-1996, nu ook andere publicaties van de raad genoemd. Binnen die categorie valt het verplichte jaarverslag en het werkprogramma. Maar nieuw is dat er nu ook achtergrondstudies worden vermeld die zijn verricht ten behoeve van het schrijven van adviezen. Deze onderzoeken kunnen van de hand van de secretarissen van de raad zijn, maar er worden ook studies verricht in opdracht van de raad door derden. Zo hoorde bij het beleidsontwikkende raadsadvies *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs* van 25 juni 1997 twee andere publicaties, een bundel met artikelen van deskundigen over de stand van zaken van de wetenschappelijke kennis over toegankelijkheid en selectiviteit van het onderwijs in Nederland, en een werkdocument samengesteld door secretarissen van de raad met achtergrondinformatie over de toegankelijkheid van het onderwijs. In 1997 worden dus reeds twee onderzoekspublicaties genoteerd, in 1998 zijn dat er drie, in 1999 vier en in 2000 zes. De stijgende lijn is evident.

Wanneer in 2001 de hoogleraar A.M.L. van Wieringen wordt benoemd als negende voorzitter van de Onderwijsraad, worden er in de werkwijze van de Onderwijsraad nieuwe accenten gelegd. De nieuwe werkwijze is samen te vatten met de woorden proactief, internationaal en interactief. Deze vernieuwing impliceert niet dat de raad meer gaat vergaderen. Blijkens de schriftelijke stukken wordt in de periode 2001-2003 vierwekelijks vergaderd in plaats van tweewekelijks. Corrigerend voor de vakantieperiodes blijkt in de praktijk de vergaderfrequentie nagenoeg gelijk te blijven. Van een halvering van het aantal bijeenkomsten is in ieder geval geen sprake.

De blik wordt meer naar buiten gericht. Er worden niet alleen meer adviezen gepubliceerd, maar ook verkenningen en studies ten behoeve van die adviezen. In 2001 worden 4 studies genoteerd, terwijl in 2003 het aantal studies is opgelopen tot 9. Het leeuwendeel daarvan is verricht door externe onderzoekers. Andere experts en belangstellenden worden in toenemende mate bij de voorbereiding van adviezen betrokken. Zo worden in dat kader seminars en bijeenkomsten georganiseerd. In 2001 staan er reeds 3 seminars op het programma, in 2002 zijn dat er al 12 en in 2003 loopt het aantal seminars op tot 14. In de jaarverslagen, in een opnieuw gewijzigde huisstijl, worden, evenals in

voorgaande jaren, de lezingen en presentaties van raadsleden en medewerkers vermeld. We tellen er 20 in 2001, 41 in 2002 en 46 in 2003. Wetenschappelijke conferenties als de Onderwijs Research Dagen behoren tot het vaste werkterrein van de raadsleden en stafmedewerkers. Evenals in voorgaande jaren worden ontmoetingen geregeld met de leden van de vaste commissie onderwijs van de Tweede Kamer. Het statige pand aan de Haagse Nassaulaan, waar de Onderwijsraad is gehuisvest, blijkt allesbehalve een ivoren toren te zijn.

In de jaren vanaf 2001 zijn paden te herkennen die reeds in 1997 zijn gebaad. Van een breuk met het recente verleden is in 2001 dan ook niet echt sprake. Wel wordt de nieuwe rol van de Onderwijsraad extern scherper geprofileerd. Het meest opvallend is wellicht dat de elementen van de vermaatschappelijking van de raad die vanaf 1997 en 2001 worden ingevoerd reeds herkenbaar waren in het functioneren van de Onderwijsraad aan het begin van de jaren twintig van de vorige eeuw. Ook toen werden vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties betrokken bij de advisering en werd door raadsleden deelgenomen aan een maatschappelijk debat over onderwijskwesties.

2.3 Secretariaat

De leden van de Onderwijsraad worden vanaf het moment van oprichting in 1919 ondersteund door een secretaris. Deze functionarissen zouden in de geschiedenis van de raad uitgroeien tot sleutelfiguren. Dan denken we met name aan de tweede secretaris, H.W. Tilanus, die als secretaris werkzaam was van 1919 tot 1951, en aan de vierde secretaris H. Drop, die deze functie vervulde van 1955 tot 1986. Tilanus zou opklimmen tot politiek leider van de CHU en Drop zou uiteindelijk worden benoemd als hoogleraar, na eerst in 1964 te zijn gepromoveerd op een proefschrift over de Onderwijsraad. De eerste secretaris van de raad, jhr.mr. W.A. Beelaerts van Blokland, hield het minder lang vol dan deze heren: hij haakte reeds af in het eerste zittingsjaar.

De secretaris werd reeds in het eerste zittingsjaar 1919-1920 geassisteerd door een zogenaamde klerk, juffrouw A.M. de Boer. In het tweede zittingsjaar werd tevens een adjunct-commies benoemd, mr. D.W. de Roos. Na tien jaar bestond de ondersteunende staf van de raad nog steeds uit de genoemde 3 personen. Zij waren toen werkzaam voor 28 raadsleden.

In de periode 1992-1996 is de omvang van het secretariaat gegroeid tot zo'n 25 medewerkers (tabel 3). Van deze groep zijn er 13 tot 14 aangesteld als secretaris, inclusief 3 coördinerend secretarissen en 1 algemeen secretaris. De algemeen secretaris staat aan het hoofd van het secretariaat en is te beschouwen als de opvolger van de 'secretaris' zoals we die kennen uit het jaar 1919. Alle secretarissen van de oude Onderwijsraad hebben een academische opleiding gevolgd. Dat was, op een enkele uitzondering na, een rechtenstudie. Van de 14 secretarissen in 1996 waren er 10 meester in de rechten. In dat jaar zijn er inmiddels ook 2 secretarissen aanwezig die de titel van doctor mogen dragen.

Het aantal medewerkers dat in tabel 3 wordt vermeld, komt niet overeen met het aantal fte's (fulltime equivalent, volledige banen). Deze laatste indicator voor de omvang van het secretariaat komt veelal lager uit. Als we gebruikmaken van de personele gege-

vens die te vinden zijn in de bijlagen van de rijksbegrotingen, dan kunnen we constateren dat het aantal fte's op 30 juni van een bepaald jaar (de werkelijke bezetting) uitkomt op 21,2 in het jaar 1994, om geleidelijk aan op te lopen tot 23,4 in het jaar 1997. Vanaf dat laatste jaar daalt het aantal fte's tot 18,8 in 1999 om in het jaar 2002 uit te komen op 18. Ter vergelijking: in 2002 is voor de AWT (Adviesraad voor Wetenschappen en Technologiebeleid) 13 fte gereserveerd en voor de Raad voor Cultuur 37 fte. Beide adviesorganen behoren met de Onderwijsraad tot de vaste adviesorganen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Tabel 3: Het aantal medewerkers van het secretariaat van de Onderwijsraad

	Aantal medewerkers secretariaat	Waarvan secretaris/stafmedewerker	Waarvan ondersteuning	Waarvan mr-titel	Waarvan dr-titel
1919	1	1	1	0	0
1929	3	1	2	1	0
1992	22	13	9	11	0
1994	21	13	8	10	1
1996	25	14	11	10	2
1997	24	14	10	7	4
2001	16	11	5	2	4
2003	22	13	9	3	9

Bron: Jaarverslagen Onderwijsraad

De overgang van de oude naar de nieuwe raad in 1997 had, zoals gezegd, ingrijpende consequenties voor het aantal raadsleden (van 70 naar 19), maar het had geen gevolgen voor het aantal secretarissen. Dat aantal bleef staan op 14. In kwalitatieve zin veranderde er wel degelijk iets. 3 secretarissen met een meestertitel maakten plaats voor 3 doctorandussen. Het was een indicatie van het feit dat het secretariaat van de nieuwe Onderwijsraad zich, gelet op de accentverschuiving naar meer beleidsontwikkelende advisering, aan het bewegen was in de richting van een multidisciplinair team dat projectmatig moest gaan werken. Om deze cultuuromslag te bewerkstelligen werd in 1996 een reorganisatieplan opgesteld. In dit plan werd de formatieomvang van het secretariaat gesteld op 21 fte, waarvan 12 fte voor inhoudelijke en 9 fte voor facilitaire ondersteuning. Wat betreft de inhoudelijke ondersteuning werd uitgegaan van 1 algemeen secretaris, 2 coördinerend secretarissen en 9 secretarissen. Binnen de facilitaire ondersteuning werd een nieuwe functie geïntroduceerd, die van voorlichter. Een dergelijke functionaris werd geacht goed te passen bij een organisatie die zich meer dan voorheen op de buitenwereld moest gaan richten.

Van de veertien secretarissen in 1996 behielden tien hun functie in 1997. Eén van de veertien secretarissen overleed in 1996. Van de tien secretarissen die bij de raad bleven in 1997, werken er in 2001 nog vijf als stafmedewerker bij de Onderwijsraad. Daarmee is sprake geweest van een substantiële wijziging in het personeelsbestand. Zo werd de nieuwe Onderwijsraad geleidelijk aan ondersteund door een nieuw secretariaat.

Niet alleen waren er nieuwe namen, ook de benamingen van de functies zouden veranderen. Vanaf 2001 is 'stafmedewerker' de aanduiding voor de oude functie van 'secretaris'. De aanduidingen 'algemeen secretaris' en 'coördinerend secretaris' verdwijnen. Het hoofd van het secretariaat wordt, net zoals in 1919, weer gewoon 'secretaris' genoemd, of vollediger (maar historisch gezien minder fraai) 'secretaris/directeur'. Vanaf 1999 wordt die functie vervuld door drs. Adrie van der Rest, de opvolger van mr.dr. Henk Hoefnagel die vanaf 1986 werkzaam was als algemeen secretaris.

De meeste juristen waren in 2001 verdwenen. De (gepromoveerde) sociale wetenschappers deden hun intrede. Ook van de tien facilitaire ondersteuners die in 1996 bij de raad werkten, zijn er in 2001 nog slechts twee overgebleven. Ook in dit opzicht heeft de Onderwijsraad na 1996 dus een nieuw gezicht gekregen.

Deze laatste uitspraak gaat zeker op als we bekijken hoeveel leden van de oude Onderwijsraad uit 1996 nog zitting hebben in de nieuwe. In 1997 zijn dat er zeven van de negentien. Dat is inclusief de toenmalige raadsvoorzitter Han Leune. In 2001 is het aantal leden dat in 1996 nog deel uitmaakte van de oude Onderwijsraad, teruggelopen tot welgeteld twee: Hubert Coonen, de vice-voorzitter op dat moment, en de onderwijsjurist Ben Vermeulen. Voor een volledig overzicht van raadsleden in de periode 1992-2003 wordt verwezen naar de bijlage.

3 Veranderingen wat betreft de producten van de raad

3.1 De producten van de raad

In de wet van 21 februari 1919, waarmee de instelling van de Onderwijsraad wordt geregeld, wordt in artikel 4 bepaald welke taken het nieuwe adviesorgaan zou hebben. Het artikel luidt:

1. De Raad geeft aan Onze voornoemden Minister desgevraagd of eigener beweging advies omtrent vraagstukken van algemeene strekking op het gebied van het aan de zorg van diens Departement toevertrouwd onderwijs.
2. De Raad en elke zijner afdelingen verrichten voorts de werkzaamheden, hem of haar bij de wet opgedragen.”

Bij beide taken kan men zich afvragen wat er nu concreet wordt verwacht van de raad. Om welke onderwijsvraagstukken gaat het in het bijzonder? Waarover wil de Minister van Onderwijs worden geadviseerd? Welke taken worden bij de wet opgedragen aan de raad? Om te beginnen met het laatste vraagpunt: op het moment waarop de Onderwijsraad wordt ingesteld, stond een nieuwe schoolwet op stapel, die van grote betekenis zou zijn voor de toekomst van het Nederlandse schoolwezen. Dat was de Lager-onderwijswet van 1920, waarin de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, zoals uiteindelijk geregeld in het onderwijsartikel van de Grondwet van 1917, werd uitgewerkt voor de lagere scholen in Nederland. De wet was het eindpunt van een schoolstrijd, die de gemoederen lange tijd had beziggehouden. Mede dankzij het werk van een politiek breed samengestelde commissie, in de wandeling de pacificatiecommissie genoemd, werd er een compromis bereikt. Om de schoolvrede te bewaren, was het uiteraard zaak om te garanderen dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs tevreden waren met de uitvoering van de nieuwe wet- en regelgeving. Een orgaan als de Onderwijsraad, dat evenals de pacificatiecommissie bestond uit representanten van uiteenlopende politieke en geestelijke stromingen, zou daarbij goede diensten kunnen verrichten. Daarmee kreeg de Onderwijsraad een taak als bewaker van de pacificatie tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Zo moest men enerzijds in de gaten houden of het bijzonder onderwijs wel voldeed aan de eisen van deugdelijkheid en anderzijds moest men de vrijheid van bijzondere scholen beschermen wat betreft de keuze van leermiddelen en de aanstellingen van onderwijzers. Het was een belangrijke taak, die gezichtsbepalend zou worden voor de Onderwijsraad als adviesorgaan. Maar de uitoefening van die taak leidde er eveneens toe dat de raad het aureool kreeg van een organisatie die koste wat kost bleef vasthouden aan een bejaard (en volgens sommigen verjaard) compromis tussen de zuilen, terwijl de omringende samenleving geleidelijk aan het ontzuilen was.

Los van de beeldvorming was de taak van de Onderwijsraad als bewaker van de onderwijspacificatie niet zijn enige. Het geciteerde artikel 4 noemt in het eerste lid het geven van advies inzake onderwijsvraagstukken. De reorganisatie van het Nederlandse onderwijs was er één van. Het was een kwestie die reeds langer speelde en onderwerp van

discussie was geweest in een staatscommissie die in 1903 was ingesteld en in 1910 rapporteerde. Het werk van deze zogenaamde Ineenschakelingscommissie onder voorzitterschap van J. Woltjer, de vader van de latere voorzitter van de Onderwijsraad R.H. Woltjer, had evenwel niet tot wetgeving geleid, maar als het aan minister J.Th. de Visser lag, dan zou de Onderwijsraad een oplossingsrichting kunnen aangeven. Zo liet hij blijken in zijn rede bij de installatie van de Onderwijsraad op 23 juni 1919.

Hij vertelde de aanwezigen op die dag tevens dat er een nieuw tijdperk was aangebroken met de instelling van een ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Maar hij vertrouwde het publiek ook toe dat een minister van Onderwijs meer nodig heeft dan de technische kennis van ambtenaren en de praktische adviezen van het schooltoezicht. Wat hij mist is “de gestadige voeling met hen, die in onderwijszaken doorkneet en met onderwijsidealen vervuld, hem voortdurend kunnen voorlichten omtrent datgene, wat in dezen eisch des tijds kan worden geacht”. Hij vervolgt zijn betoog met de volgende woorden:³⁰

“Dientengevolge loopt hij gevaar, voorbij te zien, dat zijn arbeid niet alleen berekend moet zijn op den toestand, zooals hij is, maar ook op de toekomst; dat er perspectief moet zijn voor nieuwe vormen op het gebied van onderwijs. Om dit te verhoeden, achtte ik de samenstelling van een college als het uwe noodzakelijk. In u zie ik als het ware de geestelijke stroomingen vertegenwoordigd, die zich op het terrein van het onderwijs heden ten dage doen gelden, gij zijt voor mij de verpersoonlijking van de eischen, die op dit oogenblik het onderwijs aan de bewindsman stelt; de dragers van onderwijsidealen, die aan de werkelijkheid der volksbehoeften zijn ontleend. Als zoodanig mag ik van u verwachten, dat gij de groote lijnen zult trekken, waarlangs de onderwijswetgeving zich moet bewegen en den inhoud daarvan zult voorbereiden”.

Wat met dit lange citaat wordt beoogd, is aan te geven dat de Onderwijsraad meer was dan een bewaker van de onderwijspacificatie. Het was in oorsprong een orgaan dat moest adviseren over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs. Het was een orgaan dat zich bezig moest houden met onderwijsverbetering en onderwijsvernieuwing. Met name de wetgeving werd geacht niet meer te passen bij de tijd. (Op het moment van de installatie van de Onderwijsraad in 1919 zijn van kracht de Lager-onderwijswet van 1878, de wet op het Middelbaar onderwijs van 1863 en de wet op het Hoger onderwijs van 1876). Een reorganisatie van het onderwijsbestel lag in het verschiet. Maar het werd ook al snel duidelijk dat de raad vele wettelijke taken had te vervullen, die rechtstreeks te maken hadden met de onderwijspacificatie van 1917 en de daarmee verbonden Lager-onderwijswet van 1920.

Zo werd in het verslag van het eerste vergaderjaar 1919-1920 reeds melding gemaakt van “de zeer vele requesten” betreffende de toepassing van artikel 26 septies en artikel 26 novies van de Lager-onderwijswet van 1920. Deze verzoeken zouden worden behandeld door een subcommissie, die bijna elke week twee dagen bij elkaar kwam om te vergaderen. Om de werkdruk enigszins te verlichten en het werk te vereenvoudigen, besloot de afdeling om een schriftelijke vragenlijst te maken, die kon worden gestuurd naar de plaatselijke school- of gemeentebesturen.

In het jaarverslag betreffende het vergaderjaar 1923-1924 wordt meer precies vermeld hoeveel beroeps- en verzoekschriften ingevolge de bepalingen van de Lager-onderwijswet moesten worden behandeld door de derde afdeling van de Onderwijsraad. Het

30 *Onderwijsraad, 1920, p. 4.*

zijn er maar liefst 440, waarvan verreweg de meeste adviezen, 226 om precies te zijn, te maken hadden met de toepassing van artikel 56 van de Lager-onderwijswet, waarin werd geregeld het verlenen van een rijksvergoeding voor een jaar of een gedeelte van een jaar voor één of meer onderwijzers boven het verplichte aantal.

Het aantal adviezen met betrekking tot bepalingen van de Lager-onderwijswet zou in een korte periode exponentieel toenemen. Voor het zittingsjaar 1925-1926 noteren we er 510, in 1927-1928 tellen we er 922 en in 1928-1929 loopt het aantal adviezen op tot 1279 (tabel 4). We spreken dan alleen over de adviezen binnen één van de vier afdelingen van de Onderwijsraad, de derde afdeling, die zich bezig hield met vraagstukken op het terrein van het algemeen vormend lager onderwijs en bewaarschoolonderwijs. En we hebben daar nog niet bij opgeteld de keren dat de Onderwijsraad in het kader van de Lager-onderwijswet deskundigen moest aanwijzen om schattingen te laten verrichten die deel uitmaakten van procedures waarbij financiële vergoedingen werden toegekend. Aan het eind van de jaren twintig gebeurt dat meer dan 300 keer per jaar.

Tabel 4: Aantal adviezen van de afdeling Lager Onderwijs, 1923-1930

	Algemene strekking	Lager-onderwijswet	Aanwijzen van deskundige
1923-1924	12	440	-
1924-1925	4	389	-
1925-1926	3	510	128
1926-1927	4	702	156
1927-1928	8	922	180
1928-1929	4	1.279	232
1929-1930	7	769	328

De afdeling voor het lager onderwijs publiceerde ook algemene adviezen. Ze werden met name genoemd in de jaarverslagen, na de jaarlijks herhaalde openingszin “Bijzondere vermelding verdienen de adviezen van meer algemeene strekking”. In totaal waren er 42 van dergelijke adviezen in de periode 1923-1930, hetgeen neerkwam op gemiddeld 6 adviezen per jaar. Het aantal adviezen van algemene aard in de eerste afdeling voor hoger onderwijs en de tweede afdeling voor algemeen voortgezet onderwijs was niet beduidend veel hoger of lager dan dit aantal, met uitzondering van de afdeling vakonderwijs, die, gerekend vanaf de oprichting in 1919, weinig tot geen activiteiten ontplooid. Na zo'n 10 jaar werd er reeds gesproken over een reorganisatie van de Onderwijsraad en het mag duidelijk zijn dat het voortbestaan van deze vierde afdeling het voornaamste onderwerp van discussie was.³¹

In het eerste zittingsjaar 1919-1920 wordt, na de beantwoording van vele verzoekschriften binnen de sector van het lager onderwijs, een tiental algemene adviezen verstrekt. In het elfde zittingsjaar 1929-1930 is het aantal algemene adviezen verdubbeld, maar we ontkomen niet aan de indruk dat het geringe aantal uit 1919-1920 zwaarder van inhoud

is dan het hogere aantal adviezen uit 1929-1930. We noemen uit het eerste zittingsjaar de adviezen van de tweede afdeling over de ontwerpen van wet tot wijziging van de wetten op het middelbaar en hoger onderwijs en binnen de sector van het lager onderwijs onder andere de adviezen over het geneeskundig onderzoek van kinderen, de voorziening in de behoefte aan onderwijzers in Nederlandsch-Indië, het schoolsparen, het Nederlandsch Schoolmuseum en de invoering van het vak gezondheidsleer op de lagere school.

Vijf jaar voordat in 1997 de nieuwe Onderwijsraad de oude zou vervangen, is het aantal adviezen nog steeds omvangrijk (tabel 5). Jaarlijks verschijnen er in de periode 1992-1995 zo'n 150 adviezen van de Onderwijsraad en zijn 6 afdelingen. Het jaar 1996 is een uitzondering: het totale aantal adviezen blijft steken op 86. Er zijn nog enkele uitzonderingen. De afdeling Primair Onderwijs levert in 1992 194 adviezen af, waarvan 133 ingevolge artikel 101, lid 4, van de Wet op het basisonderwijs. Dit artikel heeft betrekking op de verhoging van de materiële instandhouding. Ook de afdeling Algemeen Voortgezet Onderwijs produceert in 1995 een hoger aantal adviezen dan gebruikelijk, maar deze uitzonderingen doen niets af aan de algemene conclusie dat de afdelingen van de Onderwijsraad in de jaren voor de reorganisatie een constante stroom van adviezen hebben gepubliceerd, met zoals gezegd een hapering in het laatste jaar voor de reorganisatie. Voor het trekken van deze conclusies zijn de jaarverslagen van de raad als bron gebruikt. In deze publicaties worden de adviezen per afdeling gepresenteerd en vervolgens per afdeling gesplitst in een aantal categorieën van advies, zoals algemeen, wet- en regelgeving, toepassing van wettelijke regelingen en afdelingsoverstijgende adviezen. De categorie algemeen is daarbij steeds het minst omvangrijk, hetgeen niet wil zeggen dat de adviezen binnen deze categorie niet belangrijk zijn geweest. Een goed voorbeeld daarvan is het advies *Richtingvrij en richtingbepalend* van 31 januari 1996, dat betrekking had op het loslaten van het criterium richting bij de oprichting van scholen. Het 'revolutionaire' advies kreeg ruime aandacht in de media. De Onderwijsraad zelf sprak over een 'beleidsontwikkeland' advies. Daarmee liep de raad vooruit op de overgang van oud naar nieuw in 1997.

Tabel 5: Aantal adviezen van de Onderwijsraad in de periode 1992-1996

Afdeling	1992	1993	1994	1995	1996
Algemeen/sectoroverstijgend	15	9	10	8	0
1. Primair onderwijs	194	19	37	18	31
2a. AVO	20	30	26	73	35
2b. Beroepsonderwijs	27	37	33	36	*
3a. Wetenschappelijk onderwijs	8	14	4	5	4
3b. Hoger beroepsonderwijs	14	16	8	20	15
4. Volwasseneneducatie	34	27	30	12	*
5. Onderwijsondersteuning	9	6	4	6	1
6. Leerplaninterpretatie	0	1	0	0	-
Totaal afdelingen	145	159	152	178	86
Permanente commissies	21	26	298	28	-

Bron: Jaarverslagen 1992-1996
** Aantallen opgenomen bij afdeling 2a*

Met de komst van het nieuwe adviesstelsel is, zoals eerder betoogd, de positie die de Onderwijsraad inneemt in het Nederlandse onderwijsbestel veranderd. De nieuwe taken worden vermeld in artikel 2 van de Wet op de Onderwijsraad van 1997. Het zijn de volgende:

1. de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van onderwijs;
2. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij desgevraagd te adviseren over de toepassing van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het terrein van het onderwijs;
3. gemeentebesturen in bij de wet genoemde gevallen te adviseren over aangelegenheden die het gemeentelijk onderwijsbeleid betreffen.”

De advisering op hoofdlijnen is feitelijk niet nieuw. Het was, zoals gezegd, reeds vanaf de installatie in 1919 de bedoeling dat de raad de minister terzijde zou staan bij het trekken van de grote lijnen waarlangs de onderwijswetgeving zich zou moeten bewegen. Vanaf 1997 wordt het adviseren over hoofdlijnen doorgaans gesplitst in twee soorten advies.

- Advies over de hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling op het terrein van het onderwijs. Dit advies staat aan het begin van de beleidscyclus, wanneer er nog geen concrete beleidsvoornemens zijn, maar wel een (verondersteld) probleem dat om een oplossing vraagt. We spreken ook wel over proactieve of strategische beleidsadvisering.

- Advies over de hoofdlijnen van de wetgeving op het terrein van het onderwijs. Dit advies wordt ook wel beleidsreactief genoemd, omdat de kwaliteit van voorgenomen beleidsmaatregelen en/of wetgeving wordt beoordeeld. Juridische criteria spelen daarbij zoals vanouds een rol, maar er wordt ook gepoogd om een antwoord te geven op de vraag of het ingezette overheidsbeleid maatschappelijk, bestuurlijk en onderwijskundig verantwoord is.

De genoemde twee taken worden in het vervolg uitgevoerd op basis van een werkprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld door de Minister van Onderwijs en waarvoor de Onderwijsraad het ontwerp heeft geleverd. Het ongevraagde advies is niet van de baan, maar de Onderwijsraad heeft zich wel voorgenomen om sporadisch van deze mogelijkheid gebruik te maken. Of, zoals wordt vermeld in het Reglement van orde van de raad, wanneer dit advies “een substantieel en oorspronkelijk karakter zal dragen”.

Naast het geven van beleidsontwikkellende of beleidsreactieve adviezen is er, zoals vanouds, de taak om de Minister te adviseren over de toepassing van wet- en regelgeving. En ten slotte is er een geheel nieuwe taak, het adviseren van de gemeentebesturen over aangelegenheden betreffende het gemeentelijke onderwijsbeleid. Deze taak vloeit voort uit de ingezette bestuurlijke vernieuwing in de jaren negentig van deze eeuw, die zich onder andere kenmerkt door een decentralisatie van overheidstaken naar de gemeenten, alsmede door deregulering en autonomievergroting van scholen. Deze vernieuwing bood de gemeente, meer dan in het verleden ooit het geval was, de mogelijkheid om lokaal onderwijsbeleid te voeren. Dat beleid zou dan uiteraard alle scholen in de gemeenten raken; dus niet alleen de openbare scholen, die reeds werden beheerd en bestuurd door de gemeente als schoolbestuur, maar ook de bijzondere scholen. De nieuwe rol van de gemeente als lokaal beleidsvoerder, die decennia lang was tegengehouden door de voorstanders van bijzonder onderwijs omdat daarmee de vrijheid van onderwijs zou worden beknot, bracht de noodzaak met zich mee om een onafhankelijk orgaan te belasten met het oplossen van de problemen die op lokaal niveau zouden kunnen rijzen. Gelet op zijn historische rol als bewaker van onderwijsopvoeding en onderwijsvrijheid, was de Onderwijsraad uiteraard een goede kandidaat om op plaatselijk niveau, indien nodig, op te treden als scheidsrechter.

In het laatste geval ging het om een uitbreiding van taken ten opzichte van de oude situatie. Deze mogelijke taakverzwaring werd in ieder geval ruim gecompenseerd door het vervallen van de in de onderwijswetgeving op diverse plaatsen opgenomen verplichting om de Onderwijsraad te horen. Deze maatregel, genomen in het kader van de algehele herziening van het adviesstelsel, bracht in ieder geval een vermindering van het aantal verstrekte adviezen met zich mee. Dat blijkt duidelijk als het aantal adviezen in de periode 1997-2003 op een rijtje wordt gezet (tabel 6).

Tabel 6: Aantal adviezen van de Onderwijsraad in de periode 1997-2003

	1997	1998	1998	2000	2001	2002	2003
Adviezen (op hoofdlijnen)	10	17	17	16	9	8	11
Adviezen (toepassingen)	34	14	15	9	3	0	0
Adviezen (gemeentelijk onderwijsbeleid)	2	0	1	0	0	1	1
Achtergrondstudies	2	3	4	4	-	-	-
Verkenningen	-	-	-	-	1	4	2
Studies	-	-	-	-	4	5	9

Bron: Jaarverslagen 1997-2003

De adviezen inzake wet- en regelgeving lopen in de periode 1997-2000 terug van 34 tot 7. In de periode 2001-2003 worden geen toepassingsadviezen meer vermeld in de (in vernieuwde huisstijl uitgevoerde) jaarverslagen. Wel worden er adviezen inzake het gemeentelijke onderwijsbeleid vermeld, maar deze nieuwe taak van de Onderwijsraad blijkt niet veel om het lijf te hebben. Tot veel meer dan een enkel advies per jaar komt het niet.

Vanaf 1997 is de voornaamste taak van de raad het adviseren op hoofdlijnen geworden. Het aantal adviezen dat als zodanig is te betitelen, loopt snel op van tien in 1997 tot zeventien in 1998 en 1999. De adviezen verschijnen in de vorm van brieven of rapporten. Ze zijn tevens beschikbaar op www.onderwijsraad.nl. In de periode 2001-2003 loopt het aantal adviezen terug tot gemiddeld tien per jaar. Die teruggang is te verklaren omdat alle adviezen nu in rapportvorm worden uitgebracht en er van briefadviezen nauwelijks sprake meer is. Die rapporten vallen vanaf 2001 op door een nieuwe, in diverse kleuren uitgevoerde omslag. Voor de adviezen wordt als hoofdkleur blauw gekozen. De nieuwe huisstijl komt ook terug in twee andere producten van de Onderwijsraad. Dat zijn de verkenningen, die in oranje worden uitgevoerd, en de studies, die paars als hoofdkleur hebben. Deze verkenningen en studies zijn onlosmakelijk verbonden aan de adviezen. Ze worden geproduceerd in opdracht van de Onderwijsraad en worden veelal geschreven door externe deskundigen en onderzoeksbureaus. Voor de adviezen zelf blijft de Onderwijsraad tekenen als auteur.

Het aantal verkenningen en studies loopt in 2002 en 2003 al op tot een tiental per jaar, een aantal dat vergelijkbaar is met het aantal adviezen in die jaren. In het eerste jaar onder de nieuwe voorzitter Van Wieringen werden er vier studies en één verkenning gepubliceerd, een aantal dat vergelijkbaar is met het aantal achtergrondstudies dat vanaf 1998 jaarlijks verscheen onder het voorzitterschap van Leune. Belangrijk is te vermelden dat het idee van achtergrondstudies is geïntroduceerd bij de overgang van de oude naar de nieuwe Onderwijsraad in 1997. Het hangt logisch samen met de accentverschuiving in de richting van beleidsontwikkende adviezen.

Overigens mag niet onvermeld blijven dat de eerste Onderwijsraad zijn adviezen ook baseerde op onderzoek. Van dit onderzoek werden echter geen rapporten gemaakt. Het

onderzoek had het karakter van een soms uitgebreide campagne van dataverzameling. Zo wordt reeds in het eerste jaarverslag over 1919-1920 vermeld dat naar aanleiding van persberichten en persoonlijke mededelingen door een subcommissie een enquête werd gehouden bij de kweekscholen en normaallessen over het dreigend tekort aan leerkrachten. In hetzelfde verslag wordt melding gemaakt van een enquête onder enige kunstkeners over de schoonheids- en kunstzin bij het kind. Verder werden er soms tientallen brieven gestuurd naar onderwijsorganisaties met het verzoek om te reageren op stukken van de Onderwijsraad of met het verzoek om informatie te leveren. Ten slotte werd er door de raadsleden in vergaderingen ook gesproken met externe sleutelpersonen om hun oordeel over een bepaald punt te horen. Kortom, er werd naar onze smaak wel degelijk onderzoek gedaan, maar onderzoeksrapporten hebben we niet kunnen traceren tijdens de eerste tien jaar van het functioneren van de raad.

We keren terug naar recente tijden. De accentverschuiving in de richting van beleidsontwikkende advisering is in de periode 1997-2003 ook zichtbaar als we letten op onderwerp en inhoud van de verstrekte adviezen. In 1997 is er nog maar één advies te kenschetsen als beleidsontwikkend. Het daaropvolgende jaar zijn dat er al acht van de zeventien. In de laatste jaren slaat de balans verder door in de richting van proactieve of strategische beleidsadvisering.

Opvallend is dat, zoals gezegd, reeds in 1996 de Onderwijsraad één van zijn adviezen expliciet betitelt als beleidsontwikkend. Het is een advies met betrekking tot de aanpassing van het scholenbestand: een onderwerp dat ook prijkt op de lijst met adviesonderwerpen in het eerste werkprogramma 1997-1998. In dat werkprogramma wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsontwikkende en beleidsreactieve advisering. Interessant genoeg wordt het onderwerp aanpassing van het scholenbestand in het werkprogramma geplaatst in de laatste categorie. Een adviesonderwerp kan blijkbaar zowel in beleidsontwikkende of in beleidsreactieve richting worden uitgewerkt. De werkprogramma's komen overigens uitgebreider aan bod in hoofdstuk 4.

Voor een kwalitatief overzicht van de adviezen in de periode 1997-2003 wordt verwezen naar het onderstaande overzicht.

Tabel 7: Chronologisch overzicht van adviezen: 1997-2003

1997

Kerdoelen basisonderwijs en basisonderwijs en basisvorming (24-01-97)
Ontwerp-besluit houdende wijziging van het Inrichtingsbesluit en het Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo en enkele andere besluiten i.v.m. invoering van profielen in het voortgezet onderwijs (07-04-97)
Tweede fase vavo (29-04-97)
Examenprogramma Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV2,3) (19-06-97)
Nota "Onbegrensd talent" (06-06-97)
Ontwerp-besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (09-06-97)
Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs (25-06-97)
Wijziging Regeling bewijzen van bekwaamheid O.W.V.O. (27-08-97)
Ontwerp-HOOP 1998 (20-11-97)
Concept-examenprogramma's mavo-vbo (03-12-97)

1998

Startbekwaamheden leraar primair onderwijs (21-01-98)
Groepsgrootte en kwaliteit (06-02-98)
Examenprogramma's Fries havo/vwo (06-02-98)
Decentrale toelating (16-02-98)
Concept-intrasectorale programma's vbo/mavo (04-03-98)
Informatie- en communicatie technologie en onderwijs (18-03-98)
Cultuur en school (18-03-98)
Een leven lang leren in het bijzonder in de bve-sector (31-03-98)
Toekomst leraren (15-06-98)
Voorschools en buitenschools (22-06-98)
Positie van de deelnemer (01-07-98)
Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs (01-07-98)
Examenprogramma's lichamelijke opvoeding 2 havo/vwo (20-10-98)
Hoger Agrarisch Onderwijs, eisen en verantwoordelijkheden inzake het stelsel van eindtermen (29-10-98)
Startbekwaamheden leraar secundair onderwijs (18-11-98)
Inrichtingsbesluit mavo/vbo (24-11-98)
Cultuur en School, deel II (09-12-98)

1999

Vernieuwing bèta-opleidingen. Advies over het wetsvoorstel bèta-opleidingen (08-01-99)
Agrarisch cursusonderwijs en een leven lang leren (20-01-99)
Leren met ICT: Nieuwe accenten. Advies over de beleidsbrief ICT in het onderwijs (12-03-99)
Lerarenbeleid: Kwaliteit voor vandaag én morgen. Advies over de nota "Maatwerk voor morgen: het perspectief voor een open onderwijsarbeidsmarkt" (28-05-99)
Hoger onderwijs in internationale context (31-05-99)
Kunstvakonderwijs (04-06-99)
Onderwijs on line, verbindingen naar de toekomst (07-06-99)
HBO en kenniscirculatie (11-06-99)

Eindexamenbesluit mavo/vbo (01-09-99)
Tellen en sturen. Advies over het Plan van aanpak Voortijdige Schoolverlaters (27-09-99)
Zeker Weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid (06-10-99)
Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen (20-10-99)
Deugdelijk toezicht. Advies over de nota Variëteit en waarborg. (22-10-99)
Toetsingskader Innovatieplannen Lerarenopleidingen HBO (15-11-99)
Agenda BVE. Advies over "Agenda BVE, perspectieven voor educatie en beroepsonderwijs" (18-11-99)
HOOP 2000. Advies over het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2000 (03-12-99)
Examenbesluit havo/vwo (14-12-99)

2000

Samen verder. Advies inzake de samenwerkingsschool (10-01-00)
Examenprogramma's vmbo maatschappijleer en kunstvakken (19-01-00)
Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs (19-02-00)
Wetsvoorstel overgangsregeling kosten a.b.b. bij verzelfstandiging openbaar onderwijs (01-03-00)
Samenhangend geheel van lerarenopleidingen (04-05-00)
Kennisnet (30-05-00)
Aansturing van onderwijskansen (07-06-00)
Aandachtpunten bij dereguleringsbeleid (16-06-00)
Ontwerp-Uitvoeringsbesluit Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs (04-07-00)
Invoering bachelor-master-systeem in het hoger onderwijs (05-07-00)
De bekostiging van de zorg in het vmbo (21-09-00)
Onderwijsmancipatie uit de stijgers (06-10-00)
Agenda voor een herrijking van de basisvorming (14-11-00)
Over de beleidsnotitie "Naar een flexibeler scholenbestand" (17-11-00)
Koers bve (30-11-00)
Dereguleren met beleid. Studie naar de effecten van deregulering en autonomievergroting (12-00)

2001

Hógeschool van kennis. Kennisuitwisseling tussen beroepspraktijk en hogescholen (16-07-01)
Ten dienste van de school (18-07-01)
Web: Werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (25-09-01)
Publiek en Privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs (09-10-01)
De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld (16-10-01)
De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basis-onderwijs (21-11-01)
Wat het zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid (21-11-01)
Kleurrijk onderwijs voor de groene sector (22-11-01)
Samen naar de Taalschool. Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief (06-12-01)

2002

Wat scholen vermogen (08-01-02)

De kern van het doel (25-04-02)

Spelenderwijs. Kindercentrum en basisonderwijs hand in hand (27-06-02)

Toerusten = uitrusten (29-08-02)

Over leerlinggewichten en schoolgewichten (29-08-02)

Examinering in ontwikkeling (21-11-02)

Www.web-leren.nl (13-12-02)

Advies wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap (2002 niet gepubliceerd)

2003

Leren in samenspel (18-02-03)

Profielen natuur (04-04-03)

Kennis van onderwijs (22-04-03)

Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs (12-05-03)

Onderweg in beroepsonderwijs (16-06-03)

Wat scholen toevoegen (14-08-03)

Bekostiging hoger onderwijs (02-09-03)

Onderwijs en burgerschap (25-09-03)

Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs (10-10-03)

Werk maken van een leven lang leren (05-11-03)

Een voorwerp van aanhoudende zorg (27-11-03)

Het overzicht van adviezen is op diverse manieren te categoriseren. Criteria die daarbij gebruikt kunnen worden zijn (naast de hierboven gehanteerde publicatiedatum):

- onderwijssector (bijvoorbeeld: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger onderwijs, sectoroverstijgend);
- beleidsontwikkeland versus beleidsreactief; en
- thematisch.

Voor 1997 worden de adviezen in jaarverslagen gepresenteerd per afdeling en daarmee naar onderwijssector. Vanaf 1997 worden de adviezen gepresenteerd in één algemene categorie, terwijl vanaf dat jaar in de werkprogramma's een onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsontwikkelande en beleidsreactieve adviezen. Vanaf 2001 worden de adviezen, zowel in de jaarverslagen als in de werkprogramma's, thematisch geordend. De indeling verschilt per jaar, maar de overlap is evident (tabel 8).

Tabel 8: Thematisch overzicht van adviezen: 2001-2003		
2001	2002	2003
Basisvorming	Markt, staat en maatschappij	Markt, staat en maatschappij
Achterstanden	Kennissamenleving	Kennissamenleving
Marktwerking	Ontwikkeling van scholen	Ontwikkeling van scholen en leraren
Beroepsonderwijs	Leraren	Beroeps- en hoger onderwijs
Vernieuwing	Jong geleerd	

3.2 Bruikbaarheid en doorwerking van adviezen

3.2.1 Bruikbaarheid

De Onderwijsraad produceert adviezen ten behoeve van regering en parlement. Dat is uiteraard niet de enige bestaansreden. Die adviezen dienen een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de kwaliteit van onderwijs en het overheidsbeleid op het terrein van het onderwijs. Daartoe hanteert de Onderwijsraad een referentiekader waarin het begrip kwaliteit handen en voeten wordt gegeven.³² Daarbij is in ieder geval het volgende uitgangspunt van belang: het advies moet bruikbaar zijn. De vraag die dan onmiddellijk rijst is: wat is een bruikbaar advies.

Als we voor een instrumentele benadering kiezen, dan is een advies bruikbaar indien de aanbevelingen invloed hebben op de besluitvorming en het beleid op het terrein van het onderwijs. Een concrete suggestie kan zijn om te bekijken in hoeverre de aanbevelingen van een advies daadwerkelijk worden overgenomen door de rijksoverheid. Om de effectiviteit van een advies te bepalen, zou men dan simpelweg kunnen tellen hoeveel aanbevelingen zijn overgenomen en tot op welke hoogte. In dat geval spreken we niet zozeer over de bruikbaarheid maar over de benutting van een advies. Indien effectiviteit wordt bepaald door aanbevelingen te tellen, dan is wel een noodzakelijke voorwaarde dat de aanbevelingen in concrete termen zijn geformuleerd. Een dergelijke rationele evaluatie-aanpak wordt aanbevolen door een instelling als de Algemene Rekenkamer, die de relatie tussen de inzet van middelen en het bereiken van de effecten helder en transparant wil houden. Het is een aanpak die past bij de begrotingssystematiek die de overheid sinds 2003 hanteert: VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording).

Om de bruikbaarheid van een beleidsonderzoek te kunnen bepalen, kan gebruik worden gemaakt van een lijstje met diverse criteria.³³ Om de bruikbaarheid van een advies vast te stellen, zou ook een beroep kunnen worden gedaan op zo'n opsomming. We noemen een advies dan bruikbaar als het voldoet aan de volgende criteria:

- het advies heeft een doelstelling;
- de doelstelling sluit aan bij het beleidsprobleem;

³² *Onderwijsraad, 1998, p. 15; Onderwijsraad 2000, p. 17-18.*
³³ *Braster, 2000.*

- in het advies zijn variabelen opgenomen die manipuleerbaar zijn met beleid;
- in het advies zijn variabelen opgenomen die een discriminerend effect hebben op de beleidsuitkomsten;
- in het advies zijn variabelen opgenomen die strategisch haalbaar zijn in een bepaalde beleidscontext;
- de conclusies/aanbevelingen zijn concreet geformuleerd;
- de conclusies/aanbevelingen sluiten aan bij de doelstelling van het advies;
- de conclusies/aanbevelingen worden op het juiste moment ingebracht in de beleidscyclus (timing); en
- de conclusies/aanbevelingen sluiten aan op de belevingswereld en beslissingsruimte van het cliëntsysteem (strategische haalbaarheid).

Wanneer we de adviezen van de Onderwijsraad beoordelen met behulp van deze set van criteria, dan kan in globale zin worden gesteld dat beleidsreactieve adviezen een betere kans hebben om gebruikt te worden dan beleidsontwikkende adviezen. De doelstelling van het eerste type adviezen is immers meer concreet dan die van het tweede type.

We kunnen het begrip bruikbaarheid ook in bredere zin omschrijven. In dat geval hoeft de bovenstaande conclusie niet op te gaan! Daarmee mag duidelijk zijn dat het meten van de bruikbaarheid van adviezen een terrein is dat is bezaaid met methodologische voetangels en klemmen. In een bredere definitie is de bruikbaarheid van een advies niet gekoppeld aan degene die het advies vraagt. Adviezen kunnen immers voor meerdere partijen van betekenis zijn. De vergelijking dringt zich op met de typologie van organisaties zoals die door Blau en Scott is gemaakt.³⁴ Afhankelijk van de vraag wie het meeste profijt heeft van de werkzaamheden van de raad (cui bono?), kan de Onderwijsraad als organisatie worden getypeerd als (1) een onderneming ('business organization'), (2) een vereniging ('mutual benefit organization'), (3) een dienstverlenende organisatie ('service organization') of (4) een openbaar nutsbedrijf ('commonweal organization'). De partijen die in deze gevallen het meest profijt hebben, zijn respectievelijk (1) de eigenaren, de leiding of de managers, (2) de leden van de organisatie, (3) de cliënten, en (4) het publiek als geheel.

Naast het onderscheiden van verschillende partijen die een voordeel kunnen hebben bij de adviezen van de raad, is het ook mogelijk om het gebruik van adviezen te typeren overeenkomstig de modellen die Weiss heeft onderscheiden.³⁵ De resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek kunnen volgens haar op zeven verschillende manieren door beleidsvoerders worden gebruikt. In de eerste plaats is er het 'knowledge-driven' model, waarbij er een directe relatie is tussen kennis en handelen. In de tweede plaats onderscheidt zij een probleemoplossingsmodel waarbij onderzoek bijdraagt aan het selecteren van middelen om een bepaald beleidsdoel te bereiken. In de derde plaats noemt Weiss het interactieve model waarbij beleidsbeslissingen het resultaat zijn van interacties tussen beleidsvoerders en onderzoekers. In de vierde plaats is er het politieke model, waarbij politieke belangen zwaarder wegen bij het nemen van beslissingen dan onderzoeksresultaten. In de vijfde plaats gaat het om het tactische model met als voorbeeld het uitstellen van beslissingen met beroep op nader te verrichten onderzoek. In de zesde plaats is er het 'enlightment' model, waarbij sprake is van een indirecte invloed van onderzoek op beleidsmaatregelen en op het denken over beleid. En tot slot is er onderzoek als deel van het intellectuele gebeuren in de samenleving, waarbij onderzoek een product is van de omringende maatschappij.

34
35

Blau & Scott, 1962.
Weiss, 1979.

Bij strategische beleidsadvisering is het bepalen van de bruikbaarheid en de benutting allesbehalve eenvoudig. Van een 'knowledge-driven' model is immers vaak geen sprake, terwijl de adviezen door meerdere stakeholders kunnen worden omarmd of verworpen. In plaats van te spreken over bruikbaarheid of benutting wordt heden ten dage gekozen voor een andere term: doorwerking. Zo kunnen strategische adviezen op vier manieren doorwerken, namelijk instrumenteel, conceptueel, agenderend en politiek-strategisch.³⁶ Ze kunnen vervolgens betrekking hebben op zes domeinen, te weten het departement, de politiek, het beleidsveld, de media, de wetenschap en de maatschappij. Het combineren van de soorten doorwerking met de verschillende domeinen levert een matrix op met 24 cellen. In elke cel kunnen ten slotte een aantal indicatoren worden geplaatst waarmee kan worden gemeten of strategische advisering effectvol is. Op deze plaats is het ondoenlijk om alle mogelijke indicatoren te bespreken. We beperken ons derhalve tot een aantal indicatoren op politiek en maatschappelijk terrein, waarvoor geldt dat zij door middel van zogenaamd 'unobtrusive research' kunnen worden vastgesteld. Centraal is dan de vraag in welke mate de Onderwijsraad en zijn adviezen aandacht krijgen. Achtereenvolgens komen aan de orde de media, de politiek en het internet. Opnieuw dient ter relativering te worden opgemerkt dat een sterke aandacht voor de raad geen noodzakelijke voorwaarde is voor de doorwerking van adviezen. Zo kunnen persoonlijke contacten tussen leden van de Onderwijsraad en beleidsvoerders die zich afspelen in een relatieve beslotenheid, en er waren er vele van dergelijke contacten in de laatste decennia, een doorslaggevende rol spelen bij het denken over onderwijsbeleid. De invloed van dergelijke contacten hebben we in deze studie niet onder de loep genomen.

3.2.2 Aandacht in de media

Een indicator voor de aandacht die de Onderwijsraad heeft gekregen, betreft het domein van de media. Meer in het bijzonder gaat het om het aantal artikelen in de pers waarin de Onderwijsraad wordt aangehaald. We hebben deze artikelen opgespoord met behulp van de website www.lexisnexis.nl, waar de artikelen van diverse landelijk dagbladen online te lezen zijn. Deze exercitie levert het volgende overzicht op (tabel 9).



Wet die de oprichting van de Onderwijsraad regelt



Tekeningen van raadsleden, in 1921 gemaakt door prof. Huib Luns, lid van de raad 1919-1942



Besluit tot oprichting van de Onderwijsraad



Rapport van de Onderwijsraad uit 1928



*prof.dr. H. Bavinck (1854-1921),
voorzitter Onderwijsraad 1919-1921*



*prof.dr. A.M.L. van Wieringen,
voorzitter Onderwijsraad 2001-nu*

De Onderwijsraad in 2004





Installatie van de Onderwijsraad, 23 juni 1919

Vergadering van de
Onderwijsraad in zijn
huidige samenstelling



Sprekers tijdens het jubileumcongres van de Onderwijsraad, februari 2004



*mr. Winnie Sorgdrager,
voorzitter van de Raad voor Cultuur*



prof.dr. Fons van Wieringen, voorzitter van de Onderwijraad



prof.dr. Paul Schnabel, directeur van het SCP



dr. Henk Don, directeur van het CPB



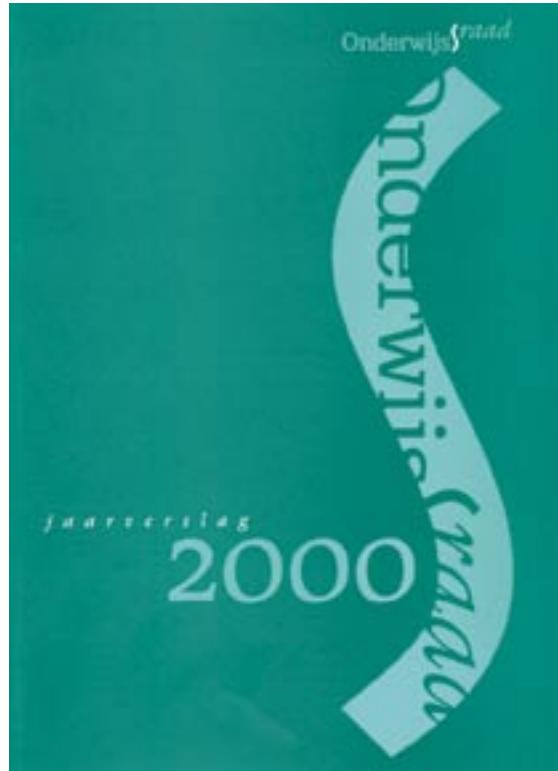
*Maria van der Hoeven, minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen*



Na afloop van het jubileumcongres



Jaarverslag 1996



Jaarverslag 2000

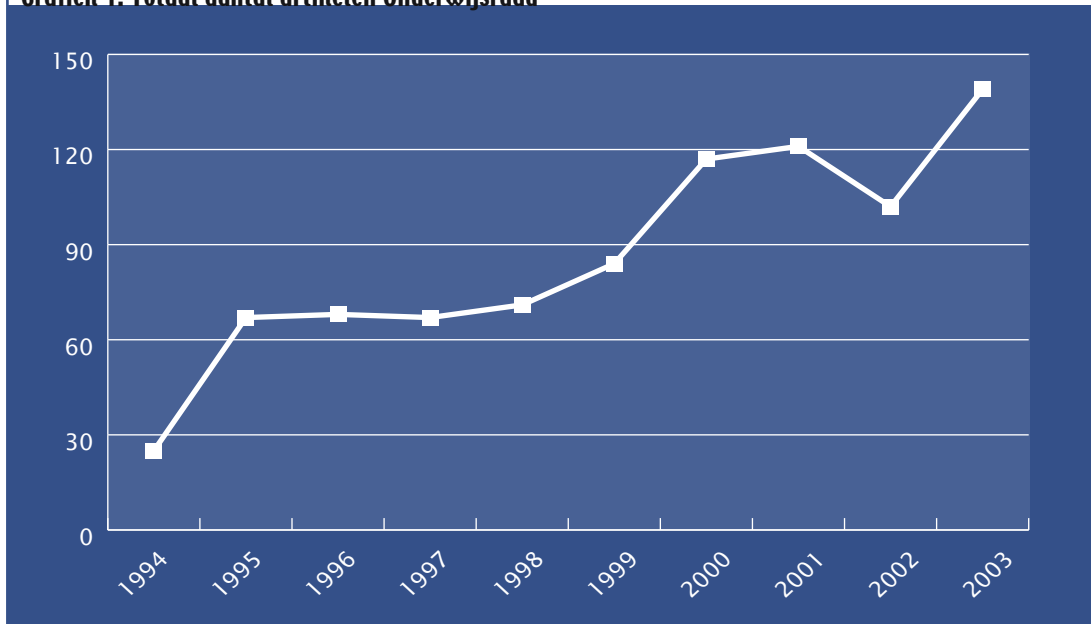


Jaarverslag 2002

Tabel 9: Aantal krantenartikelen in landelijke dagbladen waarin de Onderwijsraad wordt genoemd: 1994-2003

	Aantal	Cumulatief
1994	25	25
1995	67	92
1996	68	160
1997	67	227
1998	71	298
1999	84	382
2000	117	499
2001	121	620
2002	102	722
2003	139	861

Grafiek 1: Totaal aantal artikelen Onderwijsraad



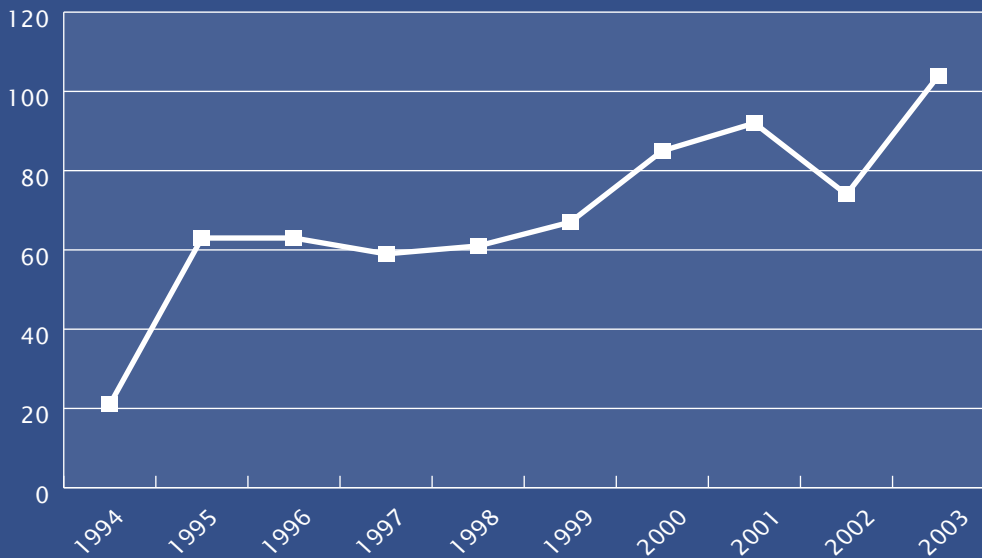
Duidelijk blijkt dat het aantal artikelen waarin de Onderwijsraad wordt genoemd, 861 in totaal, geleidelijk aan stijgt: van 25 in 1994 tot 139 in 2003. Een eerste piek kan worden geconstateerd in 1995, een tweede in het jaar 2000 en vervolgens wordt het hoogste

punt (voorlopig) bereikt in 2003. We benadrukken dat het hier gaat om een analyse van alle landelijke dagbladen die beschikbaar zijn via de genoemde website. Tot die groep behoren de kranten *NRC Handelsblad*, *Het Parool*, *Trouw*, *de Volkskrant*, *De Telegraaf*, *Algemeen Dagblad*, *Het Financieele Dagblad* en *Agrarisch Dagblad*.

We hebben een meer gedetailleerde analyse uitgevoerd op basis van de zogenaamde kwaliteitskranten *NRC Handelsblad*, *Het Parool*, *Trouw* en *de Volkskrant*. Een reden daarvoor was dat deze kranten van het begin af aan betrokken zijn geweest bij het opzetten van de krantenbank op het internet. Ons beperkend tot deze kranten, vinden we in totaal 689 verwijzingen (tabel 10). Het zojuist geschetste beeld van een algemene stijging van vermeldingen met pieken in 1995, 2001 en 2003, vinden we ook voor deze selectie van dagbladen.

	Aantal	Cumulatief
1994	21	21
1995	63	84
1996	63	147
1997	59	206
1998	61	267
1999	67	334
2000	85	419
2001	92	511
2002	74	585
2003	104	689

Grafiek 2: Aantal artikelen Onderwijsraad



Interessant is vervolgens om te weten wat het onderwerp is van de artikelen waarin de Onderwijsraad wordt aangehaald. Dat zijn, zoals verwacht, in verreweg de meeste gevallen de adviezen van de raad (tabel 11). De meeste verwijzingen naar adviezen komen voor in de jaren 2001 en 2003, respectievelijk 81 en 89. In precies die 2 jaren zijn ook de meeste reacties van leden van de Onderwijsraad in de krant te lezen. Het aantal reacties is echter beperkt, respectievelijk 5 en 7. Belangrijker is te vermelden dat reacties van raadsleden niet alleen voorkomen in de jaren na 2000. Ook ten tijde van de Onderwijsraad 'oude stijl' roeren de raadsleden zich. Het mag duidelijk zijn dat het in veel gevallen raadsvoorzitter Leune is die naar voren treedt in de media.

Af en toe wordt er in de pers aandacht besteed aan de Onderwijsraad als organisatie. Er wordt dan niet gerefereerd aan een bepaald advies. Dergelijke artikelen komen relatief vaak voor in de periode 1995-1997 (n=22). Verwonderlijk is dat niet, omdat in die jaren de discussie over de wijziging van het adviesstelsel zich voltrok en de overgang plaatsvond van de oude naar de nieuwe raad. In de jaren 1999-2000 is er overigens opnieuw een lichte piek in het aantal algemene artikelen over de raad te zien (n=9). Dat zou te maken kunnen hebben met de wisseling van voorzitters.

Tabel 11: Onderwerp van de artikelen in kwaliteitskranten waarin de Onderwijsraad wordt genoemd: 1994-2003

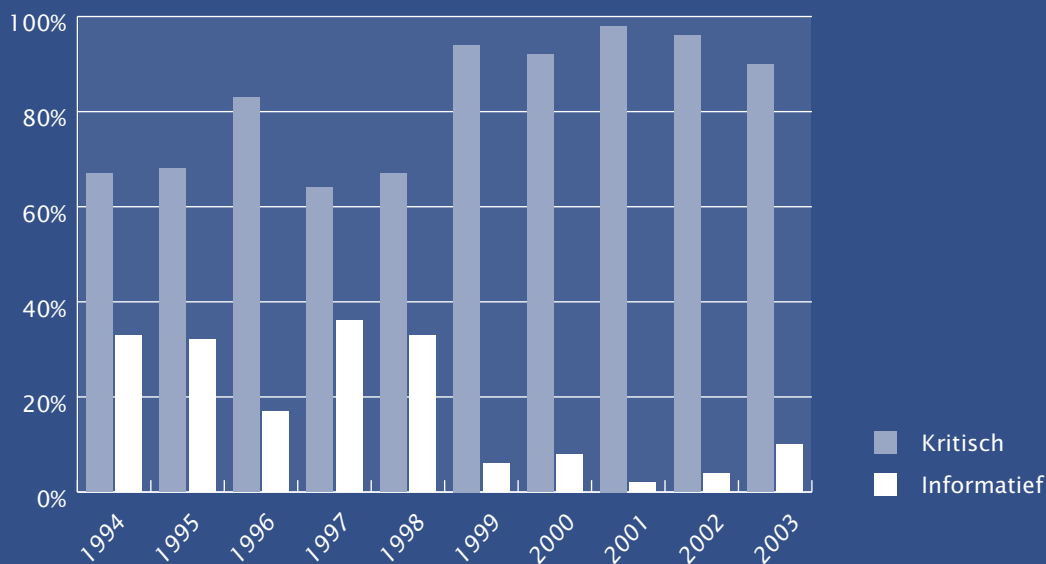
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Advies	11	45	46	52	56	59	74	81	70	89
Reactie OR	4	1	3			4	4	5	2	7
Overig	3	7	8	1	5		2	5	2	8
Onderwijsraad	3	10	6	6		4	5	1		

Een volgende vraag die zich laat stellen is of de artikelen in de krant voornamelijk informatie verstrekken over de raad en zijn adviezen in een meer neutrale zin, of dat bepaalde kwesties nader worden becommentarieerd. In het algemeen geldt dat het aantal informatieve artikelen in de periode 1999-2003 het laagst is en het aantal artikelen met commentaren het hoogst. In de periode 1994-1998 komen becommentarieerde artikelen ook meer voor dan informatieve, maar de verschillen zijn minder groot (tabel 12). In de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw maakt de Onderwijsraad wat meer tongen los dan in de voorgaande jaren. Dit zou te maken kunnen hebben met het gegeven dat de raad zich in de laatste jaren meer naar buiten toe profileert dan in eerdere jaren. Meer commentaren in de pers dient dan ook niet in negatieve zin te worden opgevat.

Tabel 12: Aard van de artikelen in kwaliteitskranten waarin de Onderwijsraad wordt genoemd: 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Becommen- tarieerd	14	43	52	38	41	63	78	90	71	94
Informatief	7	20	11	21	20	4	7	2	3	10

Grafiek 3: Aard artikel in procenten

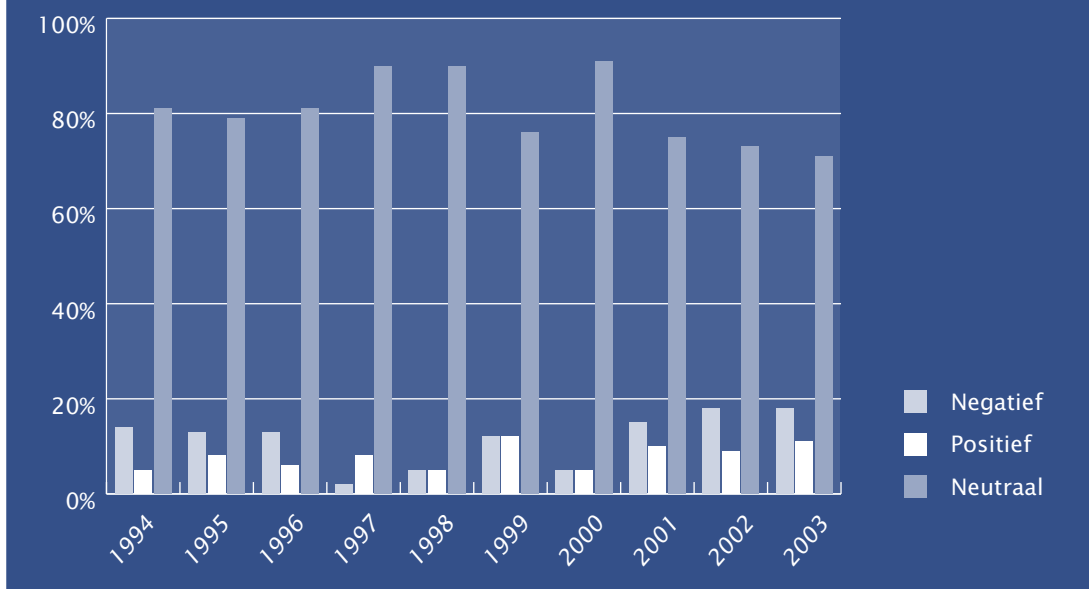


Als we in het voorafgaande spreken over artikelen waarin commentaar wordt geleverd, dan betekent dit niet per definitie dat er negatieve kritiek wordt geuit op het functioneren van de Onderwijsraad. Een becommentarieerd artikel kan of positief of negatief uitvallen voor de raad. In een ruime meerderheid komt geen van beide uitersten voor: de raad en/of een advies van de raad worden besproken in neutrale bewoordingen (tabel 13). Toch is er zo nu en dan een negatief commentaar te vinden over de Onderwijsraad en zijn werkzaamheden. Dat is met name het geval in de periode 2001-2003. Procentueel gezien valt de kritiek mee: in 2003 tellen we de meeste kritische noten, maar het geheel blijft beperkt tot 18% van de relevante artikelen in dat jaar.

Tabel 13: Oordeel in de artikelen in kwaliteitskranten waarin de Onderwijsraad wordt genoemd: 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Negatief	3	8	8	1	3	8	4	14	13	19
Positief	1	5	4	5	3	8	4	9	7	11
Neutraal	17	50	51	53	55	51	77	69	54	74

Grafiek 4: Oordeel over Onderwijsraad in procenten



3.2.3 Aandacht in de politiek

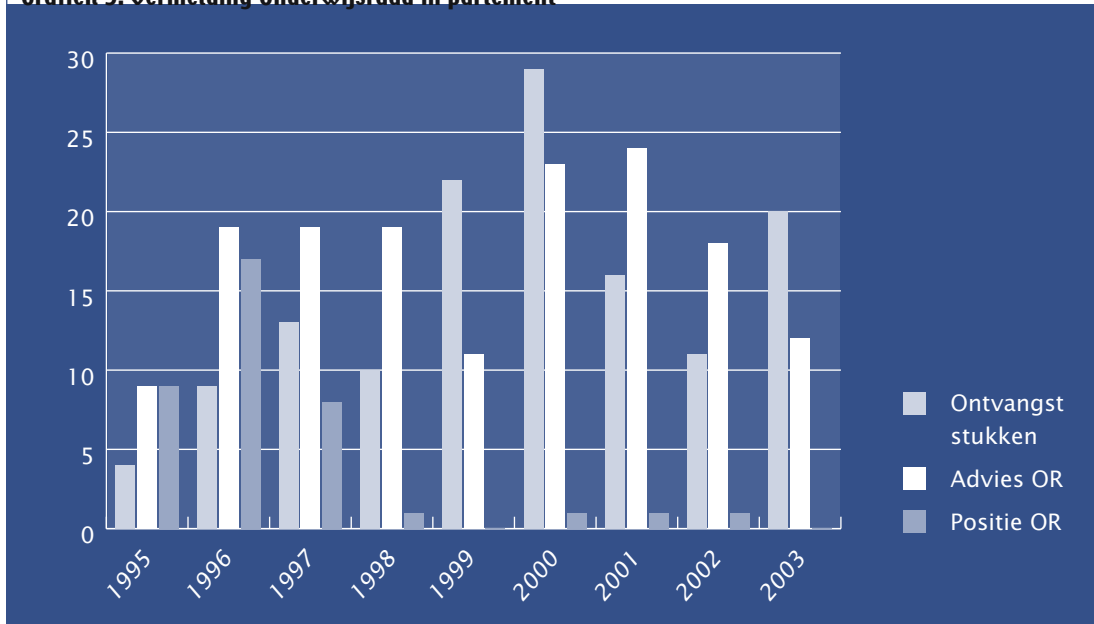
We richten ons vizier nu op een tweede domein: de politiek. Concreet vragen we ons af hoe vaak er een discussie in het parlement wordt gevoerd waarin de Onderwijsraad en zijn adviezen worden aangehaald. De eenvoudigste manier om dat te onderzoeken, is opnieuw gebruikmaken van een website op het internet. In dit geval gaat het om het adres: www.overheidspublicaties.nl.

Gemiddeld zijn er zo'n 36 momenten per jaar dat de Onderwijsraad wordt aangehaald in de Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer (tabel 14). Dan kan het om te beginnen gaan om discussies tussen regering en parlement of tussen parlementariërs onderling over een bepaald advies van de Onderwijsraad. Vervolgens kan het gaan om discussies waar de Onderwijsraad zelf het onderwerp van gesprek is. Ten slotte kan de Onderwijsraad ook genoemd worden als er op de lijst van de ingekomen stukken een stuk staat van de Onderwijsraad. In het laatste geval tellen we dit mee als één moment waarop de raad wordt genoemd. Voor de goede orde vermelden we dat een discussie over een agendapunt waarin de Onderwijsraad meerdere malen kan worden aangehaald door Kamerleden, ook als één moment wordt geteld. Ook wordt benadrukt dat we ons hebben gericht op de Handelingen: vermeldingen van de Onderwijsraad in wetten en bijlagen hebben we om begrijpelijke redenen buiten beschouwing gelaten.

Tabel 14: Aantal malen dat de Onderwijsraad wordt genoemd in het parlement naar type vermelding: 1995-2003

	Vermeldingen Onderwijsraad in parlement	Betreffende ontvangst van stukken	Betreffende advies van de Onderwijsraad	Betreffende de positie van de Onderwijsraad
1995	22	4	9	9
1996	45	9	19	17
1997	40	13	19	8
1998	30	10	19	1
1999	33	22	11	0
2000	53	29	23	1
2001	41	16	24	1
2002	30	11	18	1
2003	32	20	12	0
Totaal	326	134	154	38

Grafiek 5: Vermelding Onderwijsraad in parlement



In de periode 1995-2003 zijn er tweemaal aaneengesloten jaren dat de Onderwijsraad wat vaker wordt genoemd dan anders. Dat is in de jaren 1996-1997 (90 keer in 2 jaar) en in de jaren 2001-2002 (94 keer in 2 jaar). De wat hogere aandacht voor de raad in de

eerste periode heeft te maken met de herziening van het adviesstelsel. In 1996 kwam dat 17 keer ter sprake. Als we hiervoor corrigeren en ook de momenten weglaten waarop de Onderwijsraad wordt genoemd bij het voorlezen van de ingekomen stukken, dan wordt er aansluitend in 2000 en 2001 het meest frequent gediscussieerd over bepaalde adviezen van de raad (47 keer in twee jaar). Door de bank genomen is er zo'n 20 keer per jaar aandacht voor onderwerpen waarbij (minstens één keer) de Onderwijsraad wordt aangehaald. In 3 jaren blijft de aandacht voor de raadsadviezen wat achter: in 1995, in 1999 en in 2003.

Welke vertegenwoordigers van politieke partijen noemen nu relatief vaak de Onderwijsraad in het parlement? Dat zijn om te beginnen de vertegenwoordigers van de VVD en het CDA die in de periode 1995-2003 respectievelijk 67 en 63 keer de naam van de Onderwijsraad in de mond hebben genomen (tabel 15). Op de tweede plaats komen D66, de PvdA en de kleine christelijke partijen met tussen de 40 en 46 verwijzingen. En onderaan eindigen de kleine linkse partijen met iets minder dan 20 vermeldingen van de Onderwijsraad. Wat in deze rangorde opvalt is de positie van de kleine christelijke partijen. De vertegenwoordigers van deze protestants-christelijke groeperingen spreken doorgaans in positieve zin over de raad en zijn werkzaamheden. Dat is begrijpelijk omdat deze partijen een sterke affiniteit hebben met het bijzonder onderwijs en de onderwijsvrijheid, en daarmee ook voor het adviesorgaan dat fungeerde als de bewaker van de onderwijspacificatie.

Tabel 15: Aantal malen dat de Onderwijsraad wordt genoemd door politieke partijen in het parlement: 1995-2003

Politieke partij	Vermeldingen onderwijsraad in parlement	Politieke partij	Vermeldingen onderwijsraad in parlement
VVD	67	SP	14
CDA	63	Christen Unie	9
D66	46	LN	1
PvdA	43	Fractie Hendriks	1
GPV	40	AOV	0
SGP	40	CD	0
RPF	22	LPF	0
GroenLinks	19	Unie 55+	0

3.2.4 Aandacht op het internet

We besluiten de bespreking van indicatoren die mogelijk licht kunnen werpen op de doorwerking van adviezen met een zoektocht op het internet. Met Google als zoekmachine hebben we bekeken hoe vaak de Onderwijsraad wordt genoemd op het wereldwijde web. Zonder gebruik te maken van een tweede zoekterm levert dat vele hits op, maar evenzovele missers. Vandaar dat wij de term Onderwijsraad hebben gekoppeld aan

de achternaam van één van de raadsleden. Na opschoning van de zoekresultaten vonden we voor alle raadsleden van de raad in totaal 1.381 verwijzingen naar internetsites. De vraag is uiteraard of dat veel is. Ter vergelijking de volgende cijfers. De combinatie Van der Hoeven en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen leverde 1.990 hits op. De combinatie Schnabel en Sociaal Cultureel Planbureau (waarvan Schnabel directeur is) doet het in verhouding niet slecht met 1.670 zoekresultaten. De combinatie Sorgdrager en Raad voor Cultuur (waarvan Sorgdrager voorzitter is) levert 1.090 verwijzingen op naar internetpagina's. De combinatie Don en Centraal Plan Bureau (waarvan Don directeur is) scoort weer wat minder met 681 hits. Met in totaal 1.381 verwijzingen voor alle leden van de Onderwijsraad blijft dit adviesorgaan dus achter bij enkele andere spelers in het beleidsveld.

De vergelijking tussen de raadsleden onderling laat zien dat het voornamelijk de leden met universitaire betrekkingen zijn, wier namen op het internet te vinden zijn. Raadsvoorzitter Van Wieringen scoort, zoals verwacht, het hoogst met 286 hits. De huidige secretaris Van der Rest wordt op 69 internetpagina's verbonden aan de Onderwijsraad.

Naar onze overtuiging heeft de bovenstaande Google-search raakvlakken met de doorwerking van de activiteiten van de raad. Over de precisie daarvan kan echter worden gediscussieerd. Maar om af te zien van zoektochten op het internet zou naar onze smaak niet verstandig zijn. Voor de meting van de impact of beter van de doorwerking van beleidsontwikkende of strategische advisering zijn vele indicatoren nodig en een nadere verkenning naar de werking van bepaalde indicatoren kan geen kwaad. Zo moeten onze pogingen dan ook worden gezien: als try-outs die bediscussieerd dienen te worden.

Tabel 16: Aantal malen dat de naam van een raadslid voorkomt op internet in combinatie met een verwijzing naar de Onderwijsraad

Lid Onderwijsraad	Aantal hits
Van Wieringen (voorzitter)	286
Meijnen	161
Aboutaleb	133
Maassen van den Brink	121
Thijssen	121
Kirschner	118
Van Vught	93
Van der Rest (secretaris)	69
Vermeulen	57
Ginjaar-Maas	54
Coonen	48
Bonhof	36
Grotendorst	33
Moerman - van Heel	22
De Groot - Toker	10
Giezeman	8
Slee - Straathof	7
Honing - Boele	4
Totaal	1.381

4 Veranderingen wat betreft de input

4.1 De periode voor de werkprogramma's

De Onderwijsraad wordt als adviesorgaan geconfronteerd met verschillende behoeften, wensen en eisen op het terrein van het onderwijs. Aangezien de raad wettelijk geacht wordt de Minister van Onderwijs te adviseren, zullen het per definitie de door die Minister geformuleerde behoeften, wensen en eisen zijn, die bepalend zijn voor de keuze van adviesonderwerpen. In zijn rede bij de installatie van de Onderwijsraad in 1919 geeft minister van Onderwijs J.Th. de Visser alvast een overzicht van probleempunten. We citeren:

“Ik zal u niet behoeven duidelijk te maken, hoevele en hoevelerlei de vraagstukken zijn op onderwijsgebied, die op afdoening wachten. Ons universiteitswezen heeft zich ontwikkeld in een richting, waarbij wij ons telkens afvragen of de resultaten geëvenredigd zijn aan de groote kosten, die het Rijk er voor over heeft. De Delftsche hoogeschool wordt met haar onnatuurlijk groot aantal studenten hoe langer hoe meer een probleem. Onze scholen voor middelbaar onderwijs verkeeren in een overgangstoestand. Het gymnasium voldoet in zijn tegenwoordigen vorm niet meer aan veler wenschen. Het geheele vakonderwijs is ons in zekeren zin boven het hoofd gegroeid. Talloos zijn de vraagstukken, die het lager onderwijs, in welken vorm ook gedacht, ons voorlegt. Noch de hooger-onderwijswet van 1876, noch de middelbaar-onderwijswet van 1863, noch de lager-onderwijswet van 1878, klopt meer met dezen tijd”.³⁷

Uit de woorden van de minister kan worden afgeleid dat de Onderwijsraad niet was opgericht voor het oplossen van ‘minor problems’ of wissewasjes. Het ging om het in grote lijnen aangeven van de verbetering van de onderwijswetgeving, vooral in pedagogisch opzicht. Bij de herdenking van het tienjarige bestaan van de raad werd dit nogmaals benadrukt door onderwijsminister Waszink, nadat hij eerst had geconcludeerd dat deze taak “niet tot volle ontplooiing” was gekomen.³⁸

Interessant is dat bij het tienjarige bestaan van de raad de toenmalige voorzitter Sijmons, die ook bepaald niet tevreden was met de effecten van de verrichte arbeid in deze jaren, een oplossing zag in het uitbreiden van de wettelijke bevoegdheden van de raad, die immers wel verplicht moest worden gehoord in geval van de nieuwe Lager-onderwijswet van 1920, maar niet in het kader van andere wetten. De minister van Onderwijs gaf in een reactie aan meer te zien in een Onderwijsraad die zou adviseren op hoofdlijnen. Daartoe haalde hij een onverdachte bron aan, de eerste voorzitter van de raad Bavinck, die in 1919 het volgende had gezegd:³⁹

³⁷ *Onderwijsraad, 1920, p. 6.*

³⁸ *Onderwijsraad, 1929, p. 11.*

³⁹ *Onderwijsraad, 1929, p. 11.*

“De Raad zal toch een orgaan moeten zijn, waardoor de Regeering voortdurend contact houdt met mannen en vrouwen, die met het onderwijs vertrouwd zijn, die voorlichting kunnen geven omtrent datgene, wat eisch des tijds is te achten en die, ziende in de toekomst, de groote lijnen weten te trekken en de wegen weten aan te wijzen, waarlangs de onderwijswetgeving zich bewegen moet”.

De raad zou echter niet uitgroeien tot zo'n orgaan. De taak die zij uiteindelijk het beste zou uitvoeren, had betrekking op “het wijde terrein van zijn door de wet voorgeschreven adviezen in administratiefrechtelijke kwesties”.⁴⁰ De input van de raad werd tot op grote hoogte bepaald door de wet- en regelgeving waarin was opgenomen dat de Onderwijsraad moest worden “gehoord”. Advisering op eigen initiatief kwam niet veel voor, hetgeen nog steeds het geval is als er in de jaren negentig van de vorige eeuw wordt nagedacht over de herziening van de adviesstructuur.

Na de stelselwijziging in 1997 wordt de input van de Onderwijsraad als adviesorgaan bepaald door de behoeften, wensen en eisen van verschillende partijen. Dat zijn de Minister van Onderwijs, de Eerste en Tweede Kamer, de gemeentebesturen (in het kader van geschillen inzake het lokaal onderwijsbeleid), en de raad zelf. Dat laatste heeft van doen met de mogelijkheid die de Onderwijsraad nog steeds heeft, namelijk het uitbrengen van ongevraagde adviezen. De raad stelt zich, zoals vroeger, echter terughoudend op als het gaat om het uitbrengen van dergelijke adviezen. Maar sinds 1997 kan de raad, via het zogenoemde werkprogramma, tot op zekere hoogte wel zijn eigen agenda bepalen. Hoe komt zo'n werkprogramma nu precies tot stand?

Artikel 26 van de Kaderwet adviescolleges is het spoorboekje voor de vaststelling van een werkprogramma. Aan het begin van de rit verstrekt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Onderwijsraad een overzicht van de voornemens om advies te vragen. Vervolgens maakt de Onderwijsraad een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar, waarbij hij eigen onderwerpen kan toevoegen aan de lijst. Blijkens informatie geleverd door de huidige voorzitter van de raad en de secretaris/directeur gaat het ongeveer om de helft van de adviesonderwerpen op de uiteindelijke agenda. Vervolgens wordt het ontwerp voor 1 september toegezonden aan de Minister. In het werkprogramma wordt rekening gehouden met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging. Gelet op het substantiële aantal onderwerpen dat de Onderwijsraad zelf op het werkprogramma heeft gezet, is de behoefte om ongevraagde adviezen uit te brengen niet groot. De minister, tot slot, stelt het werkprogramma vast en zendt dit op de derde dinsdag van september aan de beide kamers van de Staten-Generaal. Het werkprogramma kan eventueel nog worden gewijzigd door de Minister. Ten slotte wordt de Onderwijsraad geacht om bij het vervullen van zijn taak “zoveel mogelijk” rekening te houden met het vastgestelde werkprogramma.

Het werkprogramma is een belangrijk document. Het legt aan de ene kant vast over welke beleidsonderwerpen zal worden geadviseerd in de (nabije) toekomst. Aan de andere kant is het document van belang omdat de Onderwijsraad er, zoals gezegd, eigen adviesonderwerpen aan kan toevoegen. Uiteraard wordt er flexibel met het werkprogramma omgegaan. Het mag niet zo zijn dat er alleen maar wordt geadviseerd over een

40 *Drop, 1964, p. 217.*

onderwerp omdat het voorkomt in het werkprogramma. In overleg met het ministerie kunnen onderwerpen ook worden afgevoerd. In de praktijk gebeurt dat soms ook.

4.2 De werkprogramma's 1997-2004

Het eerste werkprogramma had, in afwijking met latere programma's, betrekking op een periode langer dan een jaar. Het kwam als volgt tot stand. Eerst werden door de bewindslieden van het ministerie van Onderwijs in brieven van 28 en 29 januari 1997 diverse adviesonderwerpen opgevoerd. Deze onderwerpen werden door de Onderwijsraad akkoord bevonden in een brief van 21 februari 1997. De raad stelde in dezelfde brief ook voor om nog enkele onderwerpen aan het werkprogramma toe te voegen. Op 8 april 1997 werd door een delegatie van de Onderwijsraad overleg gevoerd met de minister en de staatssecretaris van Onderwijs over het werkprogramma voor de jaren 1997 en 1998. Het werkprogramma werd ten slotte nog verder uitgebreid met onderwerpen genoemd door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in een brief van 10 juli 1997. Deze minister is sinds jaar en dag verantwoordelijk voor het landbouwonderwijs, hetgeen de reden is waarom ook deze bewindsvoerder een bijdrage kan leveren aan de agenda van de raad. Het uiteindelijk werkprogramma werd gepubliceerd in augustus 1997.

In de 7 werkprogramma's over de periode 1997-2004 worden in totaal 110 beleidsonderwerpen genoemd waarover adviezen zullen worden uitgebracht (tabel 16). Rekenen we het jaar 2004 niet mee, dan komen we uit op een totaal van 98. Dit aantal is duidelijk hoger dan de 88 adviezen op hoofdlijnen die daadwerkelijk zijn uitgebracht in de periode 1997-2003. Dat is niet verwonderlijk omdat sommige adviesonderwerpen soms meerdere jaren achter elkaar op het werkprogramma staan. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat sommige onderwerpen op het moment van vermelding nog niet uitgekristalliseerd zijn, en anderzijds omdat sommige onderwerpen pas kunnen worden uitgewerkt nadat eerst een andere product gereed is gekomen (bijvoorbeeld een beleidsnota of een onderzoeksrapport).

Tabel 17: Aantal adviesonderwerpen in de werkprogramma's: 1997-2004

	Beleidsontwikkelen	Beleidsreactief	Thema's	Totaal	Waarvan termijn nog onbepaald
1997-1998	7	10	-	17	9
1999	9	6	-	15	13
2000	11	14	-	25	14
2001	-	-	4	15	4
2002	-	-	7	10	0
2003	-	-	4	16	3
2004	-	-	4	12	2

In de werkprogramma's van de jaren 1997-2000 valt op dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsontwikkende en beleidsreactieve advisering. De nadruk op beleidsontwikkende adviezen neemt toe in deze jaren: we zien een stijging van 7 naar 11. Het aantal beleidsontwikkende adviezen is nagenoeg in balans met het aantal beleidsreactieve adviezen, respectievelijk 27 versus 30. In de jaren vanaf 2001 verschuift het accent nog wat meer in de richting van de beleidsontwikkende adviezen. Iets meer dan de helft van de adviezen kan als zodanig worden getypeerd.

Voor zo'n 6 van de 10 adviesonderwerpen geldt dat, op het moment dat ze worden vermeld in het werkprogramma, nog niet bekend is wanneer het definitieve advies gereed moet zijn. Bij veel adviesonderwerpen, met name die in het jaar 1999, wordt vermeld dat er nog nader overleg met het ministerie moet worden gevoerd over de adviestermijn. In de periode 2001-2004 komen dergelijke onzekerheden niet meer voor. Voor nagenoeg alle onderwerpen wordt aangegeven wanneer de eindproducten afgeleverd dienen te worden. Of dat daadwerkelijk gebeurt, is een andere vraag.

Om een beeld te geven van de adviesonderwerpen in de periode 1997-2000 wordt verwezen naar tabel 18. De termijnen waarop dient te worden geadviseerd, zijn tussen haakjes vermeld.

Tabel 18: Adviesonderwerpen uit de werkprogramma's over de periode 1997-2000		
	Beleidsontwikkend	Beleidsreactief
1997-1998	De toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs	Groepsgrootte in het basisonderwijs
	Toegankelijkheid van het agrarisch onderwijs	Leerlinggebonden financiering van het onderwijs aan kinderen met een handicap
	De positie van de deelnemer aan (hoger) onderwijs (najaar 1997, vervolg in 1998)	Aanpassing scholenbestand
	Een leven lang leren (1997 en 1998)	Wijziging van het Inrichtings- en examenbesluit mavo/vbo
	Informatie- en Communicatie Technologie en de toekomst (maart 1998)	Wijziging van het Inrichtings- en examenbesluit havo/vwo (advies 7 april 1997)
	Kwalificatiestructuur voor het hoger agrarisch onderwijs	Examenprogramma's mavo/vbo (oktober 1997)
	Decentrale selectie in het hoger onderwijs (dec. 1997)	Doorstroming vwo/havo – wo/hbo
		Hoger Onderwijs- en Onderzoeksplan 1998 (november 1997)
	Toekomstverkenning funderend onderwijs	
	Beleidsvoornemens Onbegrensd talent (advies 06 juni 1997)	

<p>1999</p>	<p>Leerstandaarden en toegankelijkheid (juni 1999)</p> <p>Effecten van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting</p> <p>Een leven lang leren</p> <p>Toegankelijkheid van het agrarisch onderwijs</p> <p>De kwaliteit van de leraar</p> <p>Informatie over de kwaliteiten van de school (sept. 1999)</p> <p>Samenwerkingsschool</p> <p>Positie van de deelnemer</p> <p>Verhouding bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs: aanwijziging ex artikel 6.9 WHW</p>	<p>Leerlinggebonden financiering</p> <p>Aanpassing scholenbestand</p> <p>Inrichtingsbesluit mavo/lbo</p> <p>Examenbesluit mavo/vbo</p> <p>Beleidsvoornemens internationalisering: Onbegrensd talent</p> <p>Plan van aanpak kunstvakonderwijs</p>
<p>2000</p>	<p>De “vermarkting” van het onderwijs (zomer 2001)</p> <p>Effecten van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting (eerste kwartaal 2001)</p> <p>Een leven lang leren</p> <p>De educatieve infrastructuur (eerste kwartaal 2001)</p> <p>Band tussen onderwijs en onderzoek (laatste kwartaal 2000/eerste kwartaal 2001)</p> <p>Vraagstukken van normen en waarden in het onderwijs (p.m.)</p> <p>De behoefte aan opgeleiden op verschillende niveaus</p> <p>Internationale context van de BVE-sector (vierde kwartaal 2000)</p> <p>Internationalisering en toegankelijkheid (medio 2000 inventarisatie)</p> <p>Leren van elkaar (internationalisering)</p>	<p>Leerlinggebonden financiering</p> <p>Aanpassing scholen bestand</p> <p>Evaluatie medezeggenschap/positie ouders en medezeggenschap personeel</p> <p>Evaluatie basisvorming (voorlopig eerste kwartaal 2000)</p> <p>De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs</p> <p>Lerarenbeleid: de vakverbreding</p> <p>Bevoegdheid voor de basisvorming in het vmbo (eerste kwartaal 2000)</p> <p>Een samenhangend geheel van lerarenopleidingen (begin 2000)</p> <p>Vernieuwing van de lerarenopleidingen (mei 2000)</p> <p>Besluit inrichtingsvoorschriften PABO 2000</p> <p>Tweede aanpassingsbesluit invoering profielen voortgezet onderwijs</p>

Interdepartementaal emancipatiebeleid	Wetsvoorstel tot wijziging van de WEB i.v.m. de ondergrens 1000 contacturen Wet op het leraarschap Wet op het onderwijstoezicht
---------------------------------------	--

In de werkprogramma's over de periode 2001-2004 wordt niet langer een onderscheid gemaakt tussen beleidsontwikkellende en beleidsreactieve adviezen. Beide typen komen overigens nog steeds voor. Met, zoals gezegd, een lichte verschuiving in de richting van de proactieve en strategische adviezen. De adviesonderwerpen worden vanaf 2001 gerubriceerd naar thema. In de jaren 2001, 2003 en 2004 worden 4 thema's genoemd. Elk thema wordt uitgewerkt in gemiddeld 3 concrete adviesonderwerpen. Het werkprogramma van 2002 is in dat opzicht een vreemde eend in de bijt. Het omvat 7 thema's, die uitgewerkt worden in een tiental adviesonderwerpen. Deze 10 onderwerpen behoren tot de zogenaamde eerste tranche. De onderwerpen in de eventuele volgende tranches worden slechts aangestipt. Het zijn er 24, waarmee het totale aantal adviesonderwerpen op maar liefst 34 uitkomt. Nu dient bij dit relatief hoge aantal direct te worden opgemerkt dat het hier gaat om mogelijke adviesonderwerpen, zoals genoemd door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in een brief van 12 juli 2001. Het feitelijk aantal adviesonderwerpen ligt dus lager, maar duidelijk wordt wel dat er keuzes gemaakt moeten worden. Het spreken over tranches en trancheren van adviesaanvragen komt overigens alleen voor in het werkprogramma van 2002. De reden daarvoor is dat de opstelling van dit werkprogramma samenviel met de overgang van het kabinet-Kok II naar het kabinet-Balkenende I. De vertrekkende regeringsploeg voelde niet de behoefte om het werkprogramma van de Onderwijsraad volledig vast te leggen.

De thema's en de bijbehorende adviesonderwerpen voor de periode 2001-2004 zijn opgenomen in tabel 19. Opnieuw is tussen haakjes aangegeven op welke termijn het advies geacht wordt afgerond te zijn.

Tabel 19: Thema's en adviesonderwerpen in de werkprogramma's 2001-2004

2001	Onderwijskwaliteit	Bestuurlijke aangelegenheden	Onderwijspersoneel	Onderwijs en omgeving
	<p>Ruimte voor variëteit in curricula van het voortgezet onderwijs (november 2001)</p> <p>Examinering, kwaliteitszorg en kwaliteitsborging (april 2001)</p> <p>Nieuwe kerndoelen basisonderwijs</p>	<p>De bestuurlijke inrichting van het funderend onderwijs (september 2001)</p> <p>Modernisering van de gewichtenregeling basisonderwijs (september 2001)</p> <p>Educatieve infrastructuur (januari 2001)</p> <p>Band tussen onderwijs en onderzoek (2002)</p> <p>De toekomst van het landbouwonderwijs (maart/april 2001)</p> <p>Evaluatie WEB (september 2001)</p> <p>De toezichtswet</p>	<p>Werkdruk in het onderwijs (juni 2001)</p> <p>Wet op het leraarschap</p>	<p>Toekomstperspectief voor de buitenschoolse cultuureducatie (oktober 2001)</p> <p>Verschuivingen tussen initieel en postinitieel onderwijs</p> <p>Virtueel hoger onderwijs: een nieuwe bedrijfstak in Nederland (oktober 2001)</p>
2002	<p>Marktwerving (derde kwartaal 2002)</p>	<p>Deregulering, beleidsvoerend vermogen, organisatie en leraren (tweede kwartaal 2002)</p>	<p>Civil society (verkenning: eerste kwartaal 2002)</p>	<p>Kennisintensivering (2002)</p>
	<p>Competentie en curriculum (derde kwartaal 2002)</p>	<p>Organisatie van leertrajecten (vierde kwartaal 2002)</p>	<p>Speciale groepen (eerste kwartaal 2002)</p>	

<p>2003</p>	<p>Autonomie, deregulering en rekenschap Publiek en privaat: bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs (eerste kwartaal 2003)</p> <p>Aanbodvariëteit in alle sectoren van het onderwijs (derde kwartaal 2003)</p> <p>Bezorgdheden in en rond het onderwijs (derde kwartaal 2003)</p>	<p>Ontwikkeling van leraren en docenten</p> <p>Kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het leraarsberoep</p>	<p>Doorlopende leerlijnen en beroepskolom</p> <p>De balans tussen een verticale en horizontale opbouw van het onderwijs (tweede kwartaal 2003)</p> <p>Integrale benadering van jongeren (zorgleerlingen en schooluitval) (tweede kwartaal 2003)</p> <p>Naar een integrale opzet van “een leven lang leren” (vierde kwartaal 2003)</p> <p>Begintoets primair onderwijs (tweede kwartaal 2003)</p> <p>Burgerschap en maatschappelijke samenhang (tweede kwartaal 2003)</p>	<p>Moderne voorzieningen</p> <p>Sociale competenties en leercompetenties (vierde kwartaal 2003)</p> <p>Bureaucratisering en schaalgrootte in het bestuur van het onderwijs (derde kwartaal 2003)</p> <p>Netwerken</p> <p>Overig Multiculturaliteit en inburgering</p> <p>Concept-HOOP 2004</p> <p>Dereguleringswetgeving</p> <p>Bekwaamheidseisen voor leraren</p>
<p>2004</p>	<p>Markt, staat en maatschappij Educational governance. Veranderende bestuurlijke verhoudingen (derde kwartaal 2004)</p> <p>Europa en het Nederlandse onderwijs (tweede kwartaal 2004)</p> <p>Relatie onderwijs en cultuur in Europees verband (eerste kwartaal 2004)</p>	<p>Kennissamenleving</p> <p>Onderwijs en innovatie (tweede kwartaal 2004)</p> <p>Sterke en zwakke kanten van educatief Nederland in internationaal perspectief (vierde kwartaal 2004)</p> <p>De “startkwalificatie” als noodzakelijke basis (derde kwartaal 2004)</p>	<p>Ontwikkeling van scholen en leraren</p> <p>Minder leraren en toch onderwijs (vierde kwartaal 2004)</p> <p>Examinering in het hoger onderwijs (eerste kwartaal 2004)</p> <p>Toelating tot het hoger onderwijs (tweede kwartaal 2004)</p>	<p>Speciale groepen en onderwijssectoren Eindrapport Taakgroep Vernieuwing Basisvorming Wetsontwerp herziening 2e fase havo/vwo</p> <p>Koers BVE 2 (eerste kwartaal 2004)</p> <p>Ontwerp HOOP 2004 (eerste kwartaal 2004)</p>

Bekostigde en niet-bekostigde opleidingen hoger onderwijs nader vergeleken (eerste kwartaal 2004)			
---	--	--	--

Als we de adviesonderwerpen overzien die in de periode 1997-2004 op de agenda van de Onderwijsraad hebben gestaan, dan is het met name interessant om te letten op de thema's die gedurende een reeks aaneensluitende jaren op het programma staan. In dat verband vallen de volgende thema's op:

- deregulering en autonomievergroting als bestuurlijke verandering (vanaf 1999);
- een leven lang leren (vanaf 1997 tot en met 2003); en
- de leraar (vanaf 1999).

Er zijn meer onderwerpen die zowel in de raadsperiode van Leune (1997-2000) als in de raadsperiode van Van Wieringen (2001-2004) op het programma staan. Dat zijn:

- het onderwijs en de markt;
- de toegang tot het hoger onderwijs;
- de vernieuwing van de basisvorming;
- de band tussen onderwijs en onderzoek;
- de internationalisering en het onderwijs; en
- het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP).

Continuïteit in de advisering lijkt daarmee kenmerkend te zijn voor de periode van 1997 tot 2004, waarin niet alleen twee verschillende raadsvoorzitters de scepter zwaaiden, maar waarin ook het parse kabinet-Kok II plaatsmaakte voor het eerste kabinet-Balkenende, bestaande uit de partijen CDA en VVD en de nieuw opgekomen LPF waarvan de politiek leider Pim Fortuyn vlak voor de verkiezingen werd vermoord. Deze politieke machtswisseling is niet zonder gevolgen geweest voor de agenda van de Onderwijsraad. Wat in ieder geval opvallend is, is de opname van een aantal nieuwe adviesonderwerpen die betrekking hebben op kwesties die Fortuyn heeft aangekaart. We noemen in het bijzonder de bureaucratisering en schaalvergroting binnen het onderwijs, de bezorgdheden in en rond het onderwijs, en het thema burgerschap en maatschappelijke samenhang. In het laatste geval mag niet onvermeld blijven dat het thema waarden en normen in het jaar 2000 al een adviesonderwerp van de Onderwijsraad was. Zoals eerder gezegd is er meer sprake van continuïteit binnen de advisering van de raad dan van een wisseling van onderwerpen en thema's. Dat heeft te maken met het feit dat adviesonderwerpen voortvloeien uit de onderwijspolitieke agenda waarop bepaalde thema's lange tijd voorkomen. Voor de zojuist genoemde drie thema's geldt overigens dat zij niet op de agenda zijn terechtgekomen omdat de LPF daarop aangedrongen zou hebben. Het waren initiatieven van de Onderwijsraad zelf, hetgeen een voorbeeld is van anticiperende invloed.

In het algemeen kan wat betreft de verschillen tussen de input en de output worden gesteld dat er ten tijde van de Onderwijsraad 'oude stijl' sprake was van een nagevoeg perfecte fit. De adviesonderwerpen werden wettelijk aangedragen. Gestelde vragen werden tijdig beantwoord in briefadviezen. Met ingang van 1997 worden de vragen van tevoren geformuleerd in de werkprogramma's. Daarbij doet zich echter een aantal problemen voor: sommige vragen blijken na verloop van tijd niet actueel meer te zijn,

sommige vragen worden opnieuw geformuleerd, sommige vragen worden geschrapt, sommige vragen worden na de termijn beantwoord, enzovoort. Er bestaat dan ook geen perfecte match meer tussen de onderwerpen waarover feitelijk wordt geadviseerd en de adviesonderwerpen uit de werkprogramma's waarover geadviseerd zou moeten worden. De discrepantie blijft echter binnen de perken en hoeft naar zijn aard ook niet als problematisch te worden betiteld.

Veranderingen wat betreft de personele inzet kunnen wel tot discrepanties leiden. Dat geldt met name voor de ingrijpende reductie van het aantal raadsleden, maar ook de secretariële ondersteuning heeft te maken gehad met een, zij het bescheiden, teruggang in fte's. Personele reducties kunnen zich manifesteren in discrepanties tussen de input en de output. Het systeem moet, anders gezegd, voldoende zijn toegerust om aan de behoeften, wensen en eisen van de overheid te voldoen. Wat betreft de werkdruk van de raadsleden en de secretarissen is evenwel een nadere studie vereist. Een eenvoudige vergelijking van het aantal adviezen met de personele inzet volstaat niet, omdat de aard en omvang van de adviezen zijn veranderd. Briefadviezen zijn immers in belangrijke mate vervangen door uitgebreide rapporten. Duidelijk is alvast wel dat de beloning van de raadsleden niet in verhouding staat tot de hoeveelheid werkzaamheden. Voor het bijwonen van een vergadering, hetgeen ook enkele dagen voorbereiding vereist, ontvangen de leden vacatiegelden overeenkomstig de rijksregels. Deze bedragen zijn buitengewoon bescheiden in termen van de tarieven die sommige leden zouden kunnen rekenen voor commerciële dienstverlening. Het lidmaatschap van de Onderwijsraad wordt echter niet als zodanig beschouwd. Het is een erebaan. Dat was het reeds ten tijde van de Onderwijsraad oude stijl, toen er nog sprake was van een zitpenning van een paar tientjes voor het bijwonen van vergaderingen.

5 Veranderingen in de context

De output van de Onderwijsraad, oftewel de adviezen, verkenningen en studies, is afhankelijk van de input, oftewel de thema's en adviesonderwerpen die zijn vastgelegd in de werkprogramma's. De omzetting van input naar output vindt, zoals gezegd, niet plaats in een sociaal vacuüm. De onderwijskundige behoeften, wensen en eisen van de minister van Onderwijs, het parlement, de gemeentebesturen en de raad zelf, zijn geformuleerd binnen een bepaalde context. In dit hoofdstuk beschrijven wij deze context langs drie lijnen: maatschappelijk, politiek en wetenschappelijk. Binnen elke lijn proberen we ook aan te geven in hoeverre er veranderingen hebben plaatsgevonden in de periode 1994-2004.

5.1 De maatschappelijke context

Het twejaarlijks uitgegeven *Sociaal en Cultureel Rapport* is een goede bron om uit te putten bij het in kaart brengen van maatschappelijke ontwikkelingen die consequenties kunnen hebben voor het onderwijs in Nederland. In 1994 worden de volgende ontwikkelingen genoemd die invloed hebben op de onderwijsdeelname:⁴¹

- demografische ontwikkelingen, die doorwerken op het aantal leerlingen binnen een schoolsoort;
- economische ontwikkelingen, die het onderwijsaanbod beïnvloeden via het bedrag wat op de rijksbegroting beschikbaar is voor onderwijs en via de inkomensontwikkeling;
- politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, met name geïndiceerd door de vermindering van overheidsuitgaven en deregulering; en
- sociale en culturele ontwikkelingen, waaronder:
 - emancipatie van meisjes en vrouwen in het onderwijs;
 - stijging van het opleidingsniveau van de bevolking;
 - individualisering, die doorwerkt in het idee van 'onderwijs op maat' en het brede scala aan opleidingsmogelijkheden;
 - secularisering en deconfessionalisering; en
 - ontwikkelingen in waardenoriëntaties ten aanzien van onderwijs en arbeid, waarbij de economische functie van onderwijs meer nadruk krijgt en de welzijnsfunctie minder.

Het *Sociaal en Cultureel Rapport* van 1994 staat in het teken van de toekomst, terwijl dat van 1998 betrekking heeft op 25 jaar verandering. Bij de beschrijving van ontwikkelingen in de samenleving die hun stempel drukken op het onderwijs worden opnieuw de hierboven aangehaalde punten genoemd.⁴² Toegevoegd worden:⁴³

41 *Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.*

42 *Bronneman-Helmers, Herweijer & Vogels, 2002.*

43 *Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.*

- ontwikkelingen in de onderwijswetenschappen die de onderwijspraktijk beïnvloeden via de opleidingen voor leerkrachten en de onderwijsbegeleiding; en
- de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ict) die tot ingrijpende veranderingen in didactiek kunnen leiden.

In een gezamenlijke studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau verschenen in het jaar 2000, geeft de socioloog Schnabel een schets van de maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan een aantal, gelet op hun autonome karakter, als zekerheden kunnen worden betiteld.⁴⁴ Er is niet te verwachten dat binnen een periode van tien tot twintig jaar wat betreft deze punten ineens alles anders zal zijn. Tot de zekerheden behoren:

- versterking van de invloed van de Europese Unie;
- vergrijzing van de bevolking;
- verhoging van het algemene opleidingsniveau;
- verandering van de ruimtelijke indeling;
- vergroting van de mobiliteit; en
- verhoging van het nationale inkomen.

Naast deze zekerheden onderscheidt hij vijf maatschappelijke ontwikkelingen en processen die invloed kunnen hebben op het overheidsbeleid van de toekomst. Dat zijn:

- individualisering, oftewel het voortgaande proces van verminderde afhankelijkheid van het individu van één of enkele personen in zijn directe omgeving en van toenemende vrijheid van keuze met betrekking tot de inrichting van het eigen leven;
- informalisering, oftewel het losser worden van de omgangsvormen, maar ook de deïstitutionalisering van organisaties en organisatievormen die het karakter krijgen van netwerken, die in veel opzichten virtueel van aard zijn;
- informatisering, oftewel de ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie, maar ook de wijze waarop het individu zich in deze ontwikkelingen merkbaar zal weten te maken;
- internationalisering, oftewel de toenemende invloed van de Europese Unie en het multinationale bedrijfsleven, maar ook de groeiende oriëntatie op wat elders gebeurt en de participatie in het internationale aanbod aan cultuur en levensstijl; en
- intensivering, oftewel de veranderende dynamiek en de toenemende betekenis van de belevingscomponent in het moderne leven, maar ook een sterkere oriëntatie op het eigen gevoel, evenals de collectivisering van ervaringen.

Het aantal overzichten van maatschappelijke ontwikkelingen is ook uit te breiden met een lijst die betrekking heeft op de landen van de OESO. In het rapport *What schools for the future* uit 2001 onderscheidt het Centre for Educational Research and Innovation (CERI) een zestien trends, die betrekking hebben op:

- the nature of childhood;
- ageing societies;
- new inter-generational relations;
- radical changes in the position of women in society;
- changing family lives and structures;
- the knowledge and learning economy;

44 Schnabel, 2000.

- changing nature of work and careers;
- rising adult educational attainments;
- adult literacy;
- critical attitudes of parents;
- the consumer society and sustainability;
- income, poverty and life-chances;
- globalisation;
- the international movements of populations;
- communities and regions; en
- the changing nature of governance.

In het jaar 2004 ten slotte presenteert de socioloog Leune een opsomming van een veertien maatschappelijke ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de beleidsagenda op het terrein van onderwijs en wetenschappen.⁴⁵ Dat zijn:

- internationalisering;
- oprukkende informatie- en communicatietechnologie;
- groeiende culturele verscheidenheid, vooral door immigratie, secularisatie en individualisering;
- bevolkingsgroei door vergrijzing en immigratie;
- stijgend gemiddeld opleidingsniveau;
- haperende sociale cohesie op sociaal-cultureel en sociaal-economisch terrein;
- voortgaande emancipatie van de vrouw, met name in het onderwijs en op de arbeidsmarkt;
- ont-ideologisering, met name op politiek terrein;
- materialisme en consumentisme;
- veranderingen in de beroepenstructuur en in de arbeidsverhoudingen;
- toenemende horizontale intragenerationele sociale mobiliteit en afnemende verticale intergenerationele sociale mobiliteit;
- deinstitutionalisering van de levensloop (werkend leren, lerend werken, blijven leren na pensionering);
- herijking van de rol van de overheid: zoektocht naar kerntaken, versobering collectieve solidariteit, functieverlies ten opzichte van Europa; en
- toegenomen kwetsbaarheid door terreuracties en -dreigingen; spanning tussen streven naar collectieve veiligheid en individuele vrijheid.

De bovenstaande opsommingen van maatschappelijke trends overlappen elkaar op diverse punten. Van ingrijpende verschillen in de tijd lijkt geen sprake te zijn, met uitzondering van de maatschappelijke ontwikkelingen die voortvloeien uit de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september. In het algemeen geldt dat er aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog steeds trends worden genoemd die al ter sprake kwamen in de jaren negentig van de vorige eeuw.⁴⁶ Een periode van tien jaar lijkt te kort om spectaculaire veranderingen in trends waar te nemen.

Verder kan worden opgemerkt dat de rijtjes met ontwikkelingen weliswaar van elkaar verschillen, maar elkaar tegenspreken doen ze niet. Dat wordt anders als er op basis van deze maatschappelijke ontwikkelingen een checklist met concrete problemen, uitdagingen of issues op het terrein van het onderwijs moet worden samengesteld. Sociologen

45

Leune, 2004; zie ook Leune, 2000.

46

Twist, Den Boer, Van Mil & Gent, 2002.

kunnen het, anders gezegd, in grote lijnen met elkaar eens zijn over de ontwikkelingen die van belang zullen zijn voor het onderwijs, maar de samenstelling van een onderwijsagenda die in het verlengde ligt van maatschappelijke ontwikkelingen, is een andere zaak. Dan gaat het expliciet om het maken van keuzes. En dan begeven we ons op het terrein van de politiek. Het ontbreken van een sociologisch gevalideerde onderwijsagenda is voor deze studie niet zo problematisch. Wat wel van belang blijft, is de vraag in hoeverre de onderwerpen die de Onderwijsraad heeft geagendeerd voor het geven van (beleidsontwikkende) adviezen, te maken hebben met de maatschappelijke ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de periode 1994-2004. Welk advies past bij welke ontwikkeling(en)? Welke ontwikkeling blijft onbesproken?

Voor nagenoeg alle adviezen geldt dat zij te herleiden zijn tot één van de eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen. Met name de trends in de richting van internationalisering, informatisering en individualisering zijn duidelijk terug te vinden. Het is lastiger om adviezen te vinden die kunnen worden geschaard onder het kopje intensivering van beleving en gevoelens, maar dat heeft ook te maken met het feit dat deze trend zich niet eenvoudig laat vertalen in onderwijskundige consequenties. Misschien is het ook niet noodzakelijk dat elke ontwikkeling wordt weerspiegeld in een advies. Een strategie kan immers ook zijn om in te spelen op tegenbewegingen. In plaats van het geven van adviezen in lijn met een trend als individualisering, zou men zich dan ook kunnen laten inspireren door mogelijke ontwikkelingen die onder het kopje nieuwe vormen van collectivisering vallen. Door de richting waarin de samenleving zich beweegt te typeren in termen van meerdere tegenpolen (individualisering versus collectivisering, economische groei versus economische achteruitgang) kunnen matrices worden gemaakt die behulpzaam kunnen zijn bij het maken van toekomstscenario's. Een voorbeeld daarvan is te vinden op de internetsite www.signsofthetime.nl van de cultuursocioloog Carl Rohde.

5.2 De politieke context

In de periode 1994-2004 tellen we vier kabinetten. Eerst zijn er twee paarse kabinetten onder leiding van Kok en later komen er twee confessioneel-liberale kabinetten onder aanvoering van Balkenende (tabel 20). Voor het reconstrueren van de onderwijspolitieke agenda van deze kabinetten kan gebruik worden gemaakt van de regeerakkoorden die zijn gepubliceerd na de onderhandelingen tussen de regeringspartijen en de regeringsverklaringen die door de minister-president zijn afgelegd na de totstandkoming van het kabinet. Deze twee bronnen leveren informatie op vergelijkbaar met de rijksbegrotingen voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die jaarlijks worden gepresenteerd op de derde dinsdag van september. De laatste bron is politiek minder uitgesproken. Ambtelijke opvattingen over de haalbaarheid van maatregelen klinken immers ook door in de begrotingen.

Tabel 20: Kabinetten en onderwijsministers in de periode 1982-2004

Ingangsdatum	Kabinet	Partijen	Minister van Onderwijs	Partij
04-11-1982	Lubbers I	CDA-VVD	Deetman	CDA
14-07-1986	Lubbers II	CDA-VVD	Deetman (Braks)	CDA
07-11-1989	Lubbers III	CDA-PvdA	Ritzen	PvdA
22-08-1994	Kok I	PvdA-VVD-D66	Ritzen	PvdA
03-08-1998	Kok II	PvdA-VVD-D66	Hermans	VVD
15-07-2002	Balkenende I	CDA-LPF-VVD	Van der Hoeven	CDA
27-05-2003	Balkenende II	CDA-VVD-D66	Van der Hoeven	CDA

Een vergelijking van de beleidsagenda's op het terrein van onderwijs en wetenschappen in de periode 1994-2004 wijst uit dat er ten aanzien van een aantal kwesties, ondanks de politieke overgang van de sociaal-democraat Kok naar de christen-democraat Balkenende, sprake is van een doorlopende beleidslijn. Dat betreft om te beginnen de processen van autonomievergroting en deregulering. Er is een ontwikkeling in gang gezet die schoolbesturen en scholen meer ruimte geeft om zelf verantwoordelijk te zijn voor de inzet van personele en materiële middelen in het onderwijs, een ontwikkeling overigens die zijn oorsprong heeft in de jaren tachtig toen Lubbers nog minister-president was en Deetman minister van Onderwijs. Beslissingen over de gang van zaken op een school dienen in beginsel te worden genomen op de werkvloer. De overheid geeft scholen daartoe meer vrijheden door de vermindering van centraal vastgestelde en gedetailleerde regelgeving. Het bekostigingsstelsel wordt eenvoudiger en globaler. Scholen worden geacht zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid blijft als financier van het onderwijs wel wettelijke deugdelijkheidseisen stellen aan de scholen. Er voltrekt zich in dit opzicht een verschuiving van voorschriften met betrekking tot de input naar eisen ten aanzien van het proces (kerndoelen en exameneisen) en de onderwijsoutput (diploma's en resultaten). De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de bewaking en controle van de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie vervult daarbij een prominente rol. De onderwijsinstellingen worden tevens geacht ouders en leerlingen inzicht te geven in hun functioneren en de resultaten daarvan.

Naast het beleid gericht op autonomievergroting en deregulering zijn er nog een aantal beleidskwesties die zowel ten tijde van het kabinet-Kok als onder Balkenende op de onderwijspolitieke agenda staan. Dat zijn:

- de versterking van de positie van de leerkracht;
- de versterking van de positie van ouders en leerlingen;
- de wijziging van het stelsel van studiefinanciering;
- de ondersteuning van technologische vernieuwing (ict); en
- de wettelijke regeling voor de samenwerkingschool.

Een aantal beleidspunten was typerend voor de periode van het kabinet-Kok. We noemen in dit verband:

- het decentraliseren van het achterstandenbeleid naar de gemeenten;
- de profilering van de tweede fase van de basisvorming;
- de brede buurtschool; en
- de preventie van voortijdig schoolverlaten.

Ten tijde van Balkenende vinden we aandacht voor nieuwe onderwijspolitieke kwesties zoals:

- het door-decentraliseren van het achterstandenbeleid naar de scholen;
- de verplichte begintoets voor leerlingen in het primair onderwijs;
- de maatschappelijke oriëntatie in het voortgezet onderwijs; en
- het afschaffen van onderwijs in allochtone levende talen (oalt).

Voor de volledigheid presenteren we in tabel 21 een overzicht van alle onderwijspolitieke punten die zijn vermeld in de vier regeerakkoorden die tot stand zijn gekomen in de periode 1994-2004. Opnieuw kan bij deze opsomming de vraag worden gesteld in hoeverre deze onderwijspolitieke agenda bepalend is geweest voor de activiteiten van de Onderwijsraad in beleidsontwikkende en beleidsreactieve zin. Duidelijk is alvast wel dat de raad een rol is toebedacht bij de wettelijke regeling van de samenwerkingschool. Zulks kan niet, zo is de gedachte, zonder wijziging van artikel 23 van de Grondwet. En wijziging van dit onderwijsartikel kan niet zonder raadpleging van de Onderwijsraad. Zelfs niet in een tijd waarin de raad niet per se 'gehoord' hoeft te worden. Zo blijkt althans uit het regeerakkoord van 1998 waar de raad expliciet wordt genoemd in deze kwestie. Niet onvermeld mag blijven dat het de Onderwijsraad onder voorzitterschap van Leune daadwerkelijk is gelukt om een nieuwe tekst te maken voor het onderwijsartikel in de Grondwet. Dat mag opmerkelijk heten omdat het voorstel werd gedragen door onderwijskundigen en -juristen met verschillende denominatieve oriëntaties. De pluri-forme samenstelling van de raad heeft het bereiken van consensus over een zo heikel punt dus niet in de weg gestaan. De casus van de samenwerkingschool is ook een illustratie van de horzelfunctie die de Onderwijsraad kan vervullen. De bewindslieden waren immers aanvankelijk van zins om de samenwerkingschool mogelijk te maken zonder grondwetswijziging.

Opnieuw rijst de vraag in hoeverre er een match bestaat tussen de advisering van de Onderwijsraad en de hierboven geschetste politieke agenda. Over nagenoeg alle onderwerpen die politiek op de agenda staan, heeft de raad adviezen uitgebracht. Vaak loopt hij daarin niet voorop. Toch zou het te ver gaan om te stellen dat de politiek de agenda van de Onderwijsraad determineert. Immers, minstens de helft van de adviesonderwerpen wordt ingebracht door de raad zelf. Die onderwerpen zijn aan de andere kant weer wel vaak in lijn met de behoeften en wensen van de overheid. In dit opzicht is er sprake van anticiperende invloed. Dat is een logisch gevolg van het feit dat de Onderwijsraad het adviesorgaan van de regering op het terrein van het onderwijs is. Zolang de inhoud van het advies een zaak blijft van de raad zelf, is deze positie niet problematisch.

Tabel 21: Onderwijspolitieke agenda van de kabinetten Kok en Balkenende (overeenkomstig de regeerakkoorden uit 1994, 1998, 2002 en 2003)

Regeerakkoord 1994: kabinet-Kok I

- meer vrijheid van handelen voor scholen;
- vermindering van beleidsregels;
- globaler bekostigingsstelsel;
- kwaliteitsbewaking blijft een taak van de rijksoverheid;
- gebouwenbeheer en achterstandenbeleid gedecentraliseerd naar lokale overheid;
- bevoegd gezag openbare scholen op afstand;
- overheidsstichting mogelijk als bestuursvorm openbaar onderwijs;
- bestuurlijke vormgeving van samenwerkingsschool wettelijk regelen;
- materiële financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs;
- overlegstructuur in het onderwijs vereenvoudigen;
- arbeidsvoorwaardenoverleg verder decentraliseren;
- positie van leraren versterken;
- lerarenopleidingen en verzorgingsstructuur laten samengaan in educatieve faculteiten;
- regionale integratie van beroepsonderwijs, leerlingwezen en volwasseneneducatie (ROC);
- voorkeur voor fusie van betrokken instellingen bij ROC-vorming;
- invoering van de voorstellen tot profilering van de tweede fase in het voortgezet onderwijs;
- meer differentiatie naar inhoud en duur van opleidingen in hoger onderwijs;
- basisopleidingen van drie jaar; vervolgopleidingen variërend van één tot drie jaar in hoger onderwijs;
- vervolgopleidingen zijn selectief toegankelijk;
- verruiming van bevoegdheden van instellingen hoger onderwijs;
- nieuw stelsel van studiefinanciering.

Regeerakkoord 1998: kabinet-Kok II

- autonomievergroting en deregulering;
- toetsing en bewaking van onderwijskwaliteit;
- versterking publieke verantwoording van onderwijskwaliteit;
- versterking van de rol van de Inspectie;
- versterking zeggenschap van ouders en leerlingen;
- geen stimulering van institutionele schaalvergroting;
- studie naar effecten van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting;
- ondersteuning concept van de brede buurtschool;
- bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool wettelijk regelen (advies OR);
- geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor leerlingen met handicaps;
- groeps grootte in groepen 1 t/m 4 basisonderwijs verder verkleind;
- bevordert dat kinderen vanaf hun vierde jaar naar school gaan;
- inhalen achterstallig onderhoud in het voortgezet onderwijs;
- oplossen achterstand in de inventarissen van beroepsonderwijs;
- fiscale maatregelen in het kader van een leven lang leren;
- samenwerking ROC's en scholingsinstellingen van Arbeidsvoorziening;
- flexibiliseren van studieprogramma's en studiefinanciering;
- onbelemmerde doorstroming mbo naar hbo;
- technocentra t.b.v. kennisinfrastructuur en aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt;
- bestrijding van schoolverlaten zonder diploma;
- werken in het onderwijs aantrekkelijker maken (onder andere functiedifferentiatie);
- autonomievergroting en deregulering in hoger onderwijs;

- verantwoording in hoger onderwijs over besteding van middelen en bereikte resultaten;
- alternatieve vormen van toelating tot studies met een numerus fixus;
- veranderingen in het stelsel van studiefinanciering;
- ICES-middelen voor de opbouw van ict-infrastructuur in het onderwijs;
- ondersteuning en regie van de ontwikkeling naar een internet-economie.

Regeerakkoord 2002: kabinet-Balkenende I

- fusies en de vorming van steeds grotere scholen afremmen;
- ruimte voor leraren, ouders en leerlingen voor inrichten onderwijs;
- werken in het onderwijs aantrekkelijk maken;
- ruimte scheppen voor eigen keuzen t.a.v. studiehuis, basisvorming en klassenverkleining;
- financiële bevoegdheden zo veel mogelijk neerleggen bij scholen;
- administratieve lasten van scholen kritisch bekijken;
- bestuurlijke verzelfstandiging openbaar onderwijs;
- grondwet wijzigen voor samenwerkingsschool;
- ontstaan samenwerkingsscholen niet stimuleren;
- aandacht besteden aan maatschappelijke oriëntatie in het voortgezet onderwijs;
- overheid stelt eindtermen en kerncurriculum per schooltype vast;
- overheid garandeert onafhankelijk kwaliteitstoezicht;
- ouders en leerlingen objectief inzicht bieden in de kwaliteit van een school;
- introductie van een verplichte begintoets (niveaubepaling) voor het primair onderwijs;
- begintoets benutten bij verdeling van middelen (na wijziging gewichtenregeling);
- prioriteit voor het leren van Nederlands;
- afschaffen regeling onderwijs in allochtone levende talen;
- doorzetten invoering van bachelor-mastersysteem in hoger onderwijs;
- selectie en differentiatie van collegegelden;
- aantrekkelijker maken van het beroep van leraar (extra beloning);
- bestrijden uitval vmbo en onvoldoende doorstroom naar vervolgopleidingen;

Regeerakkoord 2004: kabinet-Balkenende II

- geen bezuinigingen;
- budgetten decentraliseren (ook van gemeenten) naar scholen;
- middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling bundelen;
- extra budgetten voor scholen naar eigen inzicht te besteden;
- overheid gericht op kwaliteit onderwijsoutput en toezicht daarop;
- meer ruimte voor de inrichting van studiehuis en basisvorming;
- meer invloed ouders, docenten en leerlingen op de inrichting funderend onderwijs;
- besturen leggen meer verantwoording af voor kwaliteit van het onderwijs;
- keuze voor kleinschalig onderwijs;
- afremmen fusies en vorming van steeds grotere scholen;
- bevorderen maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs in vrije deel van curriculum;
- niet tornen aan de vrijheid van onderwijs;
- recht op naleving en bescherming van eigen grondslag en traditie school;
- terugdringen van lerarentekort;
- werkdruk verlichten en het leraarsvak aantrekkelijker maken;
- uitval in het beroepsonderwijs tegengegaan door meer leerlingbegeleiders;
- betere aansluiting tussen vmbo en mbo;
- deelcertificaten op verschillende niveaus mogelijk maken;
- aansluiting beroepsopleiding en arbeidsmarkt verbeteren;
- oprichting Innovatieplatform;
- stimuleren midden- en kleinbedrijf om te investeren in onderzoek en ontwikkeling;

- versterken klimaat voor startende ondernemers in technologiesector;
- concentratie van onderzoeksgebieden en -locaties, b.v. biotechnologie en ict;
- deel van eerste geldstroom overhevelen naar de tweede;
- instroom in en afronding van bèta- en technische opleidingen stimuleren;

5.3 De wetenschappelijke context

De werkprogramma's en de adviezen van de Onderwijsraad moeten worden gezien in het licht van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De wetenschappelijke dimensie mag hier niet ontbreken. Niet alleen bestaan de Onderwijsraad en het secretariaat voor een belangrijk deel uit wetenschappers; de raadsleden en de secretarissen houden zich ook bezig met het (laten) doen van onderzoek. Zij kunnen daarbij worden geleid door een wetenschappelijke agenda. Om deze agenda te construeren, hebben we gebruikgemaakt van twee bronnen. Dat zijn:

- de programma's onderwijsonderzoek die zijn opgesteld door de Programmaraad Onderwijsonderzoek (PROO) van de NWO met betrekking tot het tijdvak 1997-2007; en
- de programma's voor beleidsgericht onderzoek primair onderwijs die eveneens zijn uitgegeven door de NWO en die de periode 1997-2004 bestrijken.

In tabel 22 zijn de domeinen of zwaartepunten in het onderwijsonderzoek voor de periode 1997-2007 vermeld. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is er één van consistentie. Veel onderwerpen blijven enkele jaren achter elkaar op de agenda staan. Dat geldt in het bijzonder voor het thema informatie- en communicatietechnologie en onderwijs dat reeds in het eerste programma onderwijsonderzoek van 1997 is opgenomen en pas in het laatste programma van 2004-2007 van het toneel is verdwenen. Dit laatste programma is opvallend omdat vijf van de zes voorgestelde onderzoeksdomeinen nieuw zijn. Alleen het thema voor- en vroegschoolse periode stond eerder, in 2003, op de onderzoeksagenda. De leraar verschijnt in het jaar 2000 op de programma's als onderzoeksdomein, evenals de pedagogische functie van het onderwijs en de decentralisatie van onderwijsbeleid.

Tabel 22: Domeinen binnen het onderwijsonderzoek voor de periode 1997-2007	
1997 Leren, instructie en ict Management en organisatie van onderwijs (w.o. schaalvergroting en schoolautonomie) Maatschappelijke context van onderwijs + aandachtsgebied: taal	2001 Leren en instructie De leerkracht Ict en onderwijs De pedagogische functie van het onderwijs Decentralisatie van onderwijsbeleid Het Nederlandse beroepsonderwijs
1998 Leren, instructie en ict Management en organisatie van onderwijs (w.o. schaalvergroting en schoolautonomie) Maatschappelijke context van onderwijs + aandachtsgebieden: wiskunde, menselijk kapitaal	2002
1999 Leren en instructie Toegankelijkheid van het onderwijs Bve binnen de thematiek van menselijk kapitaal Ict en onderwijs + reviewstudies: leerkracht, pedagogische functie school, decentralisatie onderwijsbeleid	2003 Leren en instructie De leerkracht Ict en onderwijs De pedagogische functie van het onderwijs Het beroepsonderwijs De voor- en vroegschoolse periode
2000 Ict en onderwijs De leerkracht Decentralisatie van onderwijsbeleid De pedagogische functie van het onderwijs Het Nederlandse beroepsonderwijs	2004-2007 De voor- en vroegschoolse periode Innovatieve leerarrangementen Didactiek voor het beroepsonderwijs Competentieontwikkeling van onderwijspersoneel De school als leercontext Scholen en sociale cohesie

Bronnen: NWO, Programma's Onderwijsonderzoek 1997-2007

In het programma voor beleidsgericht onderzoek primair onderwijs is de consistentie nog groter dan in de programma's van de PROO. Er bestaan om te beginnen slechts twee programma's: voor de periode 1997-2000 en 2001-2004. Het onderzoek binnen deze programma's heeft betrekking op precies dezelfde beleidsprogramma's. Dat zijn:

- het onderwijsachterstandenbeleid;
- Nederlands als tweede taal (NT2);
- onderwijs in allochtone levende talen (oalt);
- weer samen naar school (wsns);
- leerlinggebonden financiering; en
- groepsgrootte en kwaliteit.

Bij de actualiteit van deze lijst kunnen wel enige kanttekeningen worden geplaatst. Het onderwijsachterstandenbeleid is, zoals eerder gezegd, binnen de onderzoeksperiode

gedecentraliseerd van de gemeente naar de school. Bovendien is binnen dit tijdvak het onderwijs in allochtone levende talen afgeschaft. Evaluatie van deze beleidsprogramma's lijkt als mosterd na de maaltijd te komen.

Opnieuw valt op dat er een parallel bestaat tussen de adviesonderwerpen van de Onderwijsraad en de wetenschappelijke speerpunten. Pikant is dat zelfs een advies van de Onderwijsraad vooraf kan gaan aan wetenschappelijk onderzoek. Zo wordt in het programma onderwijsonderzoek van 1999 aangehaakt bij het reeds in 1997 gepubliceerde (beleidsontwikkende) advies van de raad over de toegankelijkheid van het onderwijs. Raadsleden en wetenschappers kunnen voorop lopen als het gaat om het bepalen van de onderwijspolitieke agenda. Het gegeven overzicht van wetenschappelijke thema's die worden gesubsidieerd door de rijksoverheid is daarvan overigens niet het beste voorbeeld. De vraag is echter waarom deze onderwerpen op de agenda van de NWO voorkomen. In alle gevallen zijn dan voorbeelden te geven van onderzoekers die deze thema's reeds in een vroeg stadium aan de orde hebben gesteld. Een bestudering van de verslagen van de Onderwijs Research Dagen maakt dat duidelijk. Uit deze samenvattende overzichten van 'research papers' en onderzoekspresentaties komt naar voren dat reeds aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw onderwerpen worden aangesneden die betrekking hebben op klassengrootte, informatisering, decentralisatie, schoolorganisatie, onderwijsachterstanden, en dergelijke. In sommige gevallen gaat de wetenschappelijke aandacht nog verder terug in de tijd.

6 Slotbeschouwing

Nu we aan het eind zijn gekomen van onze bespreking van de veranderingen binnen de Onderwijsraad als systeem en de veranderingen wat betreft de input en de output en de context waarbinnen wordt geopereerd, blikken we nog eenmaal terug. We keren terug naar 27 november 1996, de dag waarop de Onderwijsraad oude stijl zijn laatste plenaire vergadering hield in het bijzijn van de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Han Leune, de voorzitter van de Onderwijsraad oude stijl, die tevens de voorzitter van de Onderwijsraad nieuwe stijl zou worden, sloot deze dag af met een toespraak waarin hij onder andere de voor- en de nadelen van de herziening van het adviesstelsel op een rijtje zette. We voeren deze opsomming in onze slotbeschouwing nogmaals op. Daarbij proberen we aan de hand van de voorafgaande hoofdstukken te bepalen, in hoeverre de genoemde vier voordelen inderdaad voordelen zijn geweest, en in hoeverre de gememoreerde vijf nadelen daadwerkelijk als nadelen zijn te zien.

Ten eerste. Het is goed om het werk van adviesorganen kritisch tegen het licht te houden en zonodig daaruit consequenties te trekken. Dat is op een ingrijpende manier gebeurd bij de herziening van het adviesstelsel, waarbij het bestaansrecht van alle adviesorganen van de rijksoverheid ter discussie kwam te staan, met uitzondering van de Raad van State, de SER en de WRR. Voor de Onderwijsraad was in de zogenaamde Woestijnwet geen uitzonderingspositie geregeld. De Onderwijsraad werd echter opnieuw geïnstalleerd in 1997 en kreeg ook beleidsontwikkende taken. De Adviesraad voor het Onderwijs, die dergelijke taken eerder vervulde, legde reeds in 1995 het loodje. Het functioneren van het nieuwe adviesstelsel wordt inmiddels langs diverse lijnen geëvalueerd. We moeten afwachten in hoeverre de resultaten van deze evaluaties gevolgen hebben voor het adviesstelsel in het algemeen en voor de werkzaamheden van de raad in het bijzonder. De afkondiging van een tweede woestijnwet ligt naar onze smaak niet in de lijn der verwachtingen. Maar in de politiek is het beter om nooit nooit te zeggen.

Ten tweede. De Onderwijsraad heeft na de herziening van het adviesstelsel tevens een denktankfunctie gekregen. Het werd van belang geacht dat de raad zou adviseren over hoofdlijnen van het onderwijsbeleid en zich niet zou verliezen in gedetailleerde juridische kwesties. Uit onze korte historische verkenning blijkt dat een dergelijke rol niet nieuw is. In de eerste jaren na de installatie van de Onderwijsraad in 1919 opereerde de raad reeds als een adviesorgaan dat zich bezighield met de vernieuwing van het onderwijsbestel. Daarbij werden activiteiten ontplooid die passen bij een interactieve benadering van beleid, die vandaag de dag door velen wordt gepropageerd.

Ten derde. Met ingang van 1997 wordt in jaarlijkse werkprogramma's vastgelegd over welke onderwerpen advies wordt gegeven. Een dergelijk document, waarbij zowel het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap alsmede de Onderwijsraad zijn inbreng

heeft, verschaft helderheid over wederzijdse verwachtingen. In de praktijk blijken de werkprogramma's te functioneren als richtsnoer. Van het klakkeloos volgen van het programma is geen sprake. Er is voorzien in een actieve inbreng van de Onderwijsraad, die ongeveer de helft van de adviesonderwerpen aandraagt. Deze inbreng levert in de praktijk geen problemen op. De vraag rijst wel in hoeverre het problematisch zou zijn als of de minister, of de raad de gehele adviesagenda zou bepalen.

Ten vierde. Het nieuwe adviesstelsel biedt de mogelijkheid om te komen tot een grotere samenhang in de beleidsontwikkeling, met name waar het gaat om onderwerpen die het beleidsterrein van een bepaald departement overstijgen. In de Kaderwet is bepaald dat het geven van gezamenlijke adviezen tot de mogelijkheden behoort. De Onderwijsraad nieuwe stijl heeft dat tot nu toe viermaal gedaan. Er werd samengewerkt met de Raad voor Cultuur en (tweemaal) met de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid, maar ook met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De samenwerking is dus niet beperkt tot de andere twee vaste adviesorganen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het gevaar bestaat wel dat een te innige verbintenis tussen de drie adviesorganen van hetzelfde departement de politieke consequentie kan hebben van het samenvoegen van de drie raden tot één Raad voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dat zou naar ons oordeel geen recht doen aan de eigenheid van de drie beleidsterreinen en de specifieke deskundigheden die elk beleidsdomein met zich meebrengt, en het zou kunnen leiden tot abstracte adviezen met het gevaar van geringe relevantie en doorwerking.

Ten vijfde. De reductie van het aantal vaste adviesorganen en het terugbrengen van de personele inzet van deze organen kunnen als gevolg hebben, dat er een wildgroei ontstaat van ad-hoccommissies die worden ingesteld om te adviseren over specifieke vragen waarvoor de vaste adviesorganen geen tijd meer hebben. Dit is een reëel gevaar omdat beleidsthema's dan geïsoleerd en selectief worden benaderd. Er wordt dan geen systematisch gebruikgemaakt van de generieke deskundigheid en de brede basiskennis die de vaste adviesorganen in huis hebben. In de recente jaren is er op het terrein van het onderwijs echter geen sprake geweest van de instelling van ad-hoccommissies die, gechargeerd gesteld, de Onderwijsraad in de wielen hebben gereden. In het verleden was dat wel het geval. We denken daarbij in het bijzonder aan de commissie die positief adviseerde over de verlaging van de klassengrootte, terwijl de Onderwijsraad zich daar in een advies juist negatief over had uitgelaten. Uiteindelijk werd politiek besloten om de omvang van de klassen te reduceren.

Ten zesde. De hernieuwde aandacht voor beleidsontwikkende taken is een voordeel, maar om met Johan Cruyff te spreken: "Elk voordeel heft zijn nadeel". Het gevaar bestaat dat de raad wordt opgescheept met lastige en complexe vragen, waar geen duidelijke antwoorden op te geven zijn. Het vragen van advies heeft dan een ijskast- of schuilkelderfunctie. Men wordt geacht zaken te legitimeren die niet goed te legitimeren zijn. Wanneer dergelijke adviesonderwerpen de agenda van de Onderwijsraad gaan domineren, kunnen uiteindelijk vraagtekens worden gezet bij de maatschappelijke relevantie van de raad. Voorlopig maken op de actualiteit gerichte vragen nog steeds een substantieel deel uit van de adviesagenda. Dat mag als een voordeel worden gezien. Bovendien mag niet onvermeld blijven dat de raad zich meer dan in het verleden zichtbaar maatschappelijk profileert. De adviezen worden bewust in de publiciteit gebracht, waarbij men zich openstelt voor externe kritiek.

Ten zevende. Het aantal leden van de Onderwijsraad is verminderd van 90 tot 19, terwijl aanvankelijk een reductie tot 15 leden was beoogd. Daarmee is ontegenzeggelijk deskundigheid verloren gegaan. In de praktijk heeft dat voornamelijk consequenties gehad voor het aantal verstrekte adviezen. Over de specifieke deskundigheden van de zittende leden bestaat evenwel geen twijfel. Daar komt bij dat de adviezen met ingang van 1997 geleidelijk aan steeds meer worden ondersteund door achtergrondstudies, verkenningen en studies, waarbij veel interactieve voorbereiding om de hoek komt kijken en waarbij tevens een beroep wordt gedaan op wetenschappelijke instellingen. De adviezen zijn na dit jaar in de vorm gegoten van rapporten, waarvan er jaarlijks minstens een tiental wordt gepubliceerd. Er zijn voorbeelden van rapporten die zijn doorgedrongen tot het wetenschappelijke forum, hetgeen weinig twijfel doet rijzen aan de kwaliteit van de output. Toch brengt de reductie van het aantal raadsleden een gevaar met zich mee. Dat probleem doet zich niet zozeer voor wat betreft de pluriforme samenstelling van de raad, maar wel wat betreft de aanwezigheid van specifieke deskundigheden. Zo hadden in het verleden drie toonaangevende onderwijsjuristen van verschillende denominatieve oriëntatie tegelijkertijd zitting in de raad. Daardoor konden adviezen worden verstrekt die juridisch op brede steun konden rekenen. Voor een dergelijke vertegenwoordiging is vandaag de dag in de raad zelf geen ruimte meer, maar bij de instelling van bijzondere commissies kan zonodig wel een beroep worden gedaan op aanvullende externe deskundigheid. In geval van zaken met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet is dat ook gebeurd.

Ten achtste. De Onderwijsraad heeft jarenlang met verve een rol gespeeld als de bewaker van de onderwijspaceficatie. Deze positie als waakhond heeft – onterecht – de kwalificatie opgeleverd dat de raad een conservatief adviesorgaan was dat eenzijdig was georiënteerd op de vrijheid van onderwijs en het onderwijsartikel in de Grondwet. De verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs blijft echter een actueel thema, zeker nadat het in 1996 mogelijk is geworden om openbare scholen te laten besturen en beheren door privaatrechtelijke organen, waarmee het openbaar onderwijs één van zijn wezenskenmerken heeft verloren. Over de consequenties daarvan zal nog steeds moeten worden nagedacht. Dat geldt evenzeer voor de toegankelijkheid van scholen en de spanning tussen de verlangens van denominaties en de deugdelijkheidseisen.

Ten negende. De Onderwijsraad hoeft niet meer te worden ‘gehoord’. Het vervallen van deze adviesverplichting brengt het gevaar met zich mee van selectieve consultatie. Wanneer de rijksoverheid op onderwijsterrein zijn koers heeft bepaald, zou nader advies inwinnen bij een raad van onafhankelijke deskundigen achterwege kunnen blijven. De raad kan nog steeds ongevraagde adviezen uitbrengen wanneer hij dit nodig acht, maar in de praktijk komt dit zelden voor. Dat heeft te maken met het gegeven dat het werkprogramma met adviesonderwerpen voor de helft wordt gevuld door de raad zelf. De vraag rijst wel in hoeverre deze ‘eigen’ adviesonderwerpen anticiperen op wensen en behoeften die leven in de boezem van de politieke arena. Anders gezegd, de oude waakhond moet geen schoothondje worden. Onafhankelijke adviesorganen hebben door de tijden heen een horzelfunctie gehad. Dat is een onlosmakelijk deel van hun bestaansrecht. Met applausmachines is de politiek niet gediend.

Tot besluit nog een persoonlijke observatie. We zijn dit rapport begonnen met de vraag of de Onderwijsraad een glorieuze toekomst tegemoet gaat. We zijn geneigd om die vraag bevestigend te beantwoorden. We hebben door het verrichten van deze studie de

raad leren kennen als een orgaan dat een zinnige bijdrage levert aan zindelijk denken over onderwijs. Een dergelijke instelling mag naar onze overtuiging niet ontbreken in het onderwijslandschap. Ook cactussen kunnen bloeien in een woestijn. Het enige wat ons zorgen baart is het volgende. In de hal van het pand aan de Haagse Nassaulaan waar de Onderwijsraad is gevestigd, zijn de muren op de begane grond behangen met afbeeldingen van de voorzitters en secretarissen vanaf 1919. Er is nog slechts ruimte voor één schilderijtje. En precies op de plaats waar het lichtknopje zit. Is dit een voorbode van een tweede woestijnwet? Of waagt de raad de overstap naar de wanden van een hogere verdieping?

Literatuur

- American Council on Education (2004). Verenigde Staten: www.acenet.edu.
- Algemene Rekenkamer (1998a). *Handleiding meta-onderzoek*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (1998b). *Leesbril voor de beoordeling van ex-post evaluaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bekkers, V.J.J.M., Fenger, H.J.M., Homburg, V.M.F. & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*. Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit van Tilburg.
- Blau, P. & Scott, W.R. (1962). *Formal organizations. A comparative approach*. New York: John Wiley.
- Braster, J.F.A. (1990). *Onderwijs: beleid en bestuur. Administratieve structuur van het Nederlandse onderwijs*. Heerlen: Open Universiteit.
- Braster, J.F.A. (1993). *Actuele ontwikkelingen in onderwijsbeleid en -bestuur*. Heerlen: Open Universiteit.
- Braster, J.F.A. (2000). *Beleidsvaluatie-onderzoek bij het ministerie van SZW. Kwaliteitscriteria en onderzoeksprogrammering in theorie en praktijk*. Utrecht: AWSB.
- Bronneman-Helmers, H.M., Herweijer, L.J. & Vogels, H.M.G. (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Conseil de l'Education et de la Formation (2004). België: www.cfwb.be/cef/fram001.htm
- Conselho Nacional de Educação (2004). Portugal: www.cnedu.pt
- Consejo Escolar del Estado (2004). Spanje: www.mec.es/cesces/inicio.htm
- Delden, A.T. van & Kooiman, J. (red.) (1983). *Adviesorganen in de politieke besluitvorming*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R. (red.) (1997). *Verzuiling in het onderwijs*. Actuele verklaringen en analyse. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Drop, H. (1964). *'De onderwijsraad gehoord'. Een beschrijving van plaats, taak en wijze van functioneren van een vast college van advies en bijstand*. Den Haag: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf.
- Gunning, J.H. (1898). Organisatie van ons onderwijs. *De Gids*, 62(4), 188-238.
- Ham, W. van der (1994). *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)*. Den Haag: Sdu.
- Haut Comité Education-Economie-Emploi (2004). Frankrijk: www.unsa.org/infos/UNSA
Infos - Numéro 115 - 20 février 2001, page 2.
- Higher Education Authority (2004). Ierland: www.heai.ie
- Irish National Certification Authority (2004). Ierland: www.iol.ie, www.csfinfo.com
- Kohnstamm, Ph. (1930). *Over de taak van den Onderwijsraad bij de (re)organisatie van ons Onderwijs*. Amsterdam.
- Leune, J.M.G. (1980). *Wat is onderwijssociologie?* Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Leune, J.M.G. (1981). Besluitvorming in het onderwijsbestel. In J.A. van Kemenade (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

- Leune, J.M.G. (1994). Verleden en toekomst van 75 jaar onderwijs(beleid). In Onderwijsraad, 1919-1994. *Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid. Enige beschouwingen naar aanleiding van de viering van het 75-jarig bestaan van de Onderwijsraad op 25 februari 1994*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Leune, J.M.G. (1996). De Onderwijsraad 1919-1996. Een terugblik. In Onderwijsraad, *Terugblikken in perspectief* (17-26). Den Haag: Onderwijsraad.
- Leune, J.M.G. (2000). Onderwijsbeleid voor de kennissamenleving: trends, uitdagingen en dilemma's. In P.B. Lehning (red.), *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*. Bussum: Countinho.
- Leune, J.M.G. (2002). Onderwijs en maatschappelijke verandering. Een terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland. In P. Boekholt, H. van Crombrugge, N.L. Dodde & J. Tyssens (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*. Assen: Van Gorcum.
- Leune, J.M.G. (2004). *Reader voor het vak Empirische Sociologie*. Rotterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mentink, D. (1989). *Orde in onderwijsbeleid. De wettelijke regeling van deugdelijkheidsproblemen als grondwettelijk probleem*. Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De staat van advies. Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- National Council for Curriculum and Assessment (2004). Ierland: www.ncca.ie, www.kildare.ie
- National Council of Education (2004). Griekenland: www.schoolboard-scotland.com/conference/Greece.htm
- Onderwijsraad (1920). *Verslag van de werkzaamheden van den Onderwijsraad gedurende het jaar 1919-1920*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1929). *Herdenking van het tienjarig bestaan van den Onderwijsraad op 11 mei 1929*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1930). *Rapport van de Reorganisatiecommissie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1986). *De Onderwijsraad, goed gelooft. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van mr. H. Drop als algemeen secretaris van de Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1998). *Jaarverslag Onderwijsraad 1997*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2000). *Raad in beweging. Zelfevaluatie Onderwijsraad januari 1997-juli 2000*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *85 jaar Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Opetushallitus (National Board of Education) (2004). Finland: www.oph.fi
- Qualifications and Curriculum Authority (2004). Engeland: www.qca.org.uk
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau, *Trends, dilemma's en beleidsessays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Sdu.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1994). *Sociaal en Cultureel rapport*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal en Cultureel rapport. 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sijmons, B. (1929). Toespraak van den voorzitter. In *Herdenking van het tienjarig bestaan van den Onderwijsraad op 11 mei 1929*. Z.p.

- TK 1992-1993, 21427, nr. 29. *Raad op Maat*. Rapport Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen.
- TK 1995-1996, 23 725, nr. 14, bijlage 2.
- TK 1996-1997, 25 041, nr. 3. Memorie van Toelichting.
- Twist, M.J.M., Boer, M.C. den, Mil, B.P.A. van & Gent, L. (2002). *Beelden van bestuur*. Utrecht: Lemma.
- Vlaamse Onderwijsraad (2004). België: www.vlor.be
- Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 5, 426 e.v.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977). *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid*. Den Haag: WRR.
- Wielemans, W. & Herpelinck, R. (2000). *Education councils at national and regional level in Member States of the European Union*. Doc. No EAC/2000/00490-00-00 EN, <http://www.eunec.org>.

Bijlage 1

Leden Onderwijsraad in de periode 1992-2003

Leden Onderwijsraad

ing. A. Aboutaleb
prof.dr. P.W.C. Akkermans
prof.dr. S.Th.M. Ackermans
mevr. G. Amoreus-Mulder
drs. H.A.M. Arkesteijn
mevr. drs. M.D. de Baas
A.G.J. Bakkenes
mr. T.L.M.C. de Bakker
mevr. J.M. van Balen-ter Woorst
drs. T. Balt
E.L. Bart
mevr. M.G.C. van Bennekom
mevr. M.T.L. Bekedam
drs. J. van der Bij
drs. P.H. Bikker
ir. D. Blom
prof.dr. G. den Boef
drs. R. de Boer
prof.dr.ir. G.H. Bolt
mevr. drs. G.T.C. Bonhof
ing. F.L. van den Brand
dr. J.D.C. Branger
prof.dr. P. van den Broek
J.E. Broekhuizen
prof.mr. M.C.B. Burkens
mevr. drs. J.W.M. Buys
F.M.G. Canton
prof.mr. M.J. Cohen
dr. H.W.A.M. Coonen
prof.mr. J.P.A. Coopmans
mevr. H.A.M. van Daalen-Elzinga
prof.dr. J.C. van Dalen
drs. P.R.L. van Dam
H. van Dijk
prof.dr. S. Dijkstra
C.A.M. van Dongen
drs. R.M. van Drimmelen
C.W. van Duin
mevr. prof.dr. H.M. Dupuis
drs. I.E.E. van der Dussen
mevr. drs. H.M. van Egmond-van Helten
drs. C.J.M. Free
prof.dr. J.H.G.I. Giesbers
mevr. mr. H.G.M. Giezeman
mevr. drs. N.J. Ginjaar-Maas
prof.dr. J.M. Greep

drs. J.A.A. Greven
mevr. drs. A. de Groot - Toker
mevr. drs. A. Grotendorst
dr. R. Hajer
mevr. E. Hallensleben
mevr. drs. A.G.A. Hamoen
ing. G.H. Heida
drs. W. de Heij
prof.dr. J.A.M. Heijke
ing. J. van Hemert
mevr. drs. A. Honing - Boele
drs. E. Huisman
prof.dr. F.J. van Ingen
drs. W.P.M. Kaizer
drs. A.T. Kamsteeg
D.J. Kempers
prof.dr. P. A. Kirschner
prof.dr. L.F.W. de Klerk
prof.dr. F.R.J. Knetsch
prof.dr. A.M.P. Knoers
prof.mr. A.K. Koekoek
drs. B. Koevoets
mevr. dr. H.A. Kohnstamm-Beeuwkes
mevr. dr. H. Kook
ir. G.L.E.M. Koopman
C.A. van Koppen
H.G. Kuiper
C. Langstraat
prof.dr. J.M.G. Leune (voorzitter)
L. Luijendijk
mevr. prof.dr. H. Maassen van den Brink
dr. A. Mantel
drs. L. Meermans
drs. R.S.H. Mees
prof.dr. G.W. Meijnen
mr. L.A.G. Melis
prof.mr.dr. D. Mentink
dr. Ir. M.G. van Mil
mevr. Y. Moerman-van Heel
prof.dr. F.J. Mönks
prof.dr.ir. C.A.M. van Mouwen
prof.ir. H.R. van Nauta Lemke
mevr. drs. E.M. Oosterlaan
mevr. drs. R.P. Plate-Bartels
drs. J.C.M. Ploum

mevr. drs. L.J. Polder
mevr. T.H. Rentenaar
G.H. van Riet
B. Rijgersberg
prof.dr. L.M. de Rijk
prof.dr. C.J. Rijnvos
F.F. Rijpstra
drs. J.G. Scheurer
mevr. drs. Y. Schram
mevr. E.H. Schut
dr. K. Sieteram
mevr. C.J.W.B. Slee-Straathof
prof.dr. G.J.F. Smets
drs. C.J.P. Steijger
drs. G. van Steijn
drs. J. Schipper
mevr. A.M. Schuurmans
F.P.C. Sweep
W. Tasma
prof.dr. J.G.L.Thijssen
dr. P.J.M. Thomeer
J.H. Toorman
mevr. mr.drs. M. Tragter
drs. H.J. Tuerlings
prof.dr. K. Veling
mevr. J.E. Vellekoop
prof.mr.drs. B.P. Vermeulen
dr. J. de Vries
prof.dr. F.A. van Vught
prof.dr. J. van Westrhenen
drs. B. Wiebenga
prof.dr. A.M.L. van Wieringen (voorzitter)
J.M. Wijlaars
prof.dr. H. Wijnberg
drs. J.J. Willems
mevr. dr. A.J. Wilmink
A. de Wit
drs. C.N.M. de Wit
prof.dr. J. de Wit
prof.dr. H.C. de Wolf
mevr. drs. J.T.E. van der Wolf-van
Beukering
mevr. drs. M. Zijlstra

Secretarissen

mr. drs. H.J.M. Hoefnagel
drs. A. van der Rest

Bijlage 2

Afkortingen

AOV	Algemeen Ouderen Verbond
APPO	Adviesgroep Projecten Primair Onderwijs
APVO	Adviesgroep Projecten Voortgezet Onderwijs
ARBO	Adviesraad voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs en opleidingen
ARO	Adviesraad voor het Onderwijs
ARVO	Advies voor het Voortgezet Onderwijs
ARHO	Adviesraad voor het Hoger Onderwijs.
avo	algemeen voortgezet onderwijs
bo	basisonderwijs
bopo	beleidsgericht onderzoek primair onderwijs
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CD	Centrum Democraten
CDA	Christen Democratisch Appèl
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CHU	Christelijk-Historische Unie
CPB	Centraal Plan Bureau
D66	Democraten 66
EUNEC	European Network of Education Councils
GL	GroenLinks
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
hbo	hoger beroepsonderwijs
HBS	Hogere Burgerschool
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
ict	informatie- en communicatietechnologie
LN	Leefbaar Nederland
LPF	Lijst Pim Fortuyn
NT2	Nederlands als tweede taal
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
oalt	onderwijs in allochtone levende talen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PvdA	Partij van de Arbeid
PROO	Programmaraad Onderwijsonderzoek
RPF	Reformatoerisch Politieke Federatie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
vbtb	van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
vo	voorgezet onderwijs
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
wo	wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
wsns	weer samen naar school

