

Aan de hand van een voorbeeld: wetenschappelijke advisering en politieke besluitvorming

Samenvatting

Aan de hand van het WRR-rapport *Basisvorming in het onderwijs* wordt ingegaan op de algemene relatie tussen wetenschappelijke advisering en politieke besluitvorming. Algemene kenmerken van deze vaak problematische relatie krijgen een treffende illustratie in dit speciale geval van advisering, waarbij de auteur bovendien zelf nauw betrokken is geweest.

1. Inleiding

Het gebruik van wetenschappelijke informatie in bestuurlijke en politieke besluitvorming is een oud thema, dat in dit artikel aan de hand van het concrete voorbeeld van het WRR-rapport *Basisvorming in het onderwijs* wordt onderzocht. Het thema is inderdaad oud (Socrates en Plato hadden al ideeën over de rol van kennis bij het handelen) maar tegelijk springlevend getuige de grote opmars van contractresearch en de hardhandige pogingen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen om de universiteiten en het universitaire onderzoek meer marktgericht te maken. Aan al deze pogingen ligt vaak stilzwijgend de vooronderstelling ten grondslag dat meer of betere kennis betere beslissingen, beter handelen of beter lopende maatschappelijke instanties teweeg zal brengen. Aan de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het begin van de jaren zeventig valt hetzelfde optimisme ten aanzien van het benutten van kennis af te lezen. De rol van de wetenschap in de moderne samenleving is aldus overheersend en niet meer weg te denken.

Enige scepsis is hier echter wel op zijn plaats. In januari 1984 besteedde *Beleid & Maatschappij* bij het tienjarig bestaan speciale aandacht aan dit the-

C.J.M. Schuyt

Hoogleraar in de empirische sociologie aan de Rijksuniversiteit Leiden, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en lid van de redactieraad van *Beleid & Maatschappij*.

Enkele recente publikaties zijn: *De verdeelde samenleving* (1986) en *Filosofie van de sociale wetenschappen* (1987).

ma. De teneur van dit nummer was vooral ont-nuchterend; het artikel van Daudt kan als voorbeeld dienen.¹ Ook mijn bijdrage aan dat nummer, onder de titel 'De kloof tussen weten en willen' was overwegend sceptisch.² Het aantal conflicten in de wereld, groot en klein, wordt niet minder door méér en betere kennis over conflict-processen, zoals meer en betere kennis van het schaakspel ook niet minder conflicten en probleemsituaties oplevert, maar wel mooiere partijen, waar meer van te genieten valt. Meer kennis vermeerdert smart en we hebben dan ook behoefte aan een 'aestétique du mal scientifique'. Die bijdrage kan vergeleken worden met mijn bijdrage in het allereerste nummer van *Beleid & Maatschappij* in 1973 over wetenschappelijk onderzoek en justitieel beleid.³ Ook toen constateerde ik op één beleidsgebied het bestaan van 'two cultures' met soms onoverbrugbare kloven, maar het artikel kwam uit op het formuleren van enkele voorwaarden waaraan vooral het overheidsbeleid zou moeten voldoen, wil het adequater gebruik maken van sociaal-wetenschappelijke informatie. Naar mijn mening toen zou het overheidsbeleid vooral eerst explicieter en doordachter geformuleerd moeten worden om vervolgens beter de *missing links* en de noodzakelijk nog verder te verwerven wetenschappelijke kennis te kunnen aanwijzen. Wetenschappelijk onderzoek zou zo een gevolg van goed beleid zijn; de relatie ligt niet andersom. Dat was rijkelijk optimistisch, 'omdat de totstandkoming van overheidsbeleid niet zo soepel, expliciet en rationeel verloopt.

De relatie tussen wetenschappelijke informatie en overheidsbeleid is dus veel problematischer dan vaak wordt aangenomen en er zijn goede redenen van voornamelijk staatsrechtelijke aard om

de relatie ook meer problematisch te houden. De relatie tussen wetenschap en beleid lijkt op een slecht lopend huwelijk: mét elkaar deugen ze niet, zonder elkaar meugen ze niet. Het is daarom de moeite waard om de nu zichtbaar geworden avances en flirtations, de ontlukende relatie tussen het rapport over basisvorming en het toekomstig onderwijsbeleid, te onderzoeken, nog net in de periode dat het huwelijkscontract in de vorm van een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer nog niet definitief gesloten is. Daartoe worden hier drie vragen behandeld. De eerste is die naar het wetenschappelijk karakter van het rapport. Vervolgens: hoe werden de twistpunten beslecht, op grond van wetenschappelijke of op grond van politieke overwegingen? Deze vraag kan zowel worden gesteld voor de twistpunten in het rapport als voor de reacties op het rapport. De twistpunten waarop hier wordt ingegaan, zijn de niveaudifferentiatie, de formele afsluiting, de kwestie van de leergebieden en de structuur. Ten slotte: Wat zijn in het voorbeeld van 'Basisvorming in het onderwijs' de grenzen van de wetenschappelijke advisering geweest?

2. Negen hindernissen bij het gebruik van wetenschappelijke informatie in overheidsbeleid

Enkele jaren geleden publiceerden vijf onderzoekers een lijst van problemen voor het effectief gebruik van wetenschappelijke kennis.⁴ Deze lijst gaat vooraf aan de behandeling van de drie genoemde vragen, omdat de algemene problemen mooi geïllustreerd lijken te worden in dit ene geval. De negen hindernissen zijn als volgt kort samen te vatten.

1. Er bestaat steeds ambiguïteit met betrekking tot de wetenschappelijke informatie én met betrekking tot de sociale waarden. Het rationele beslismodel vooronderstelt duidelijkheid, die er in verreweg de meeste gevallen niet is.

2. Wetenschappelijke informatie berust op waarschijnlijkheidsoordelen; bestuurlijk-politieke besluitvorming vereist bijzondere, directe keuzen uit gefixeerde en elkaar vaak uitsluitende alternatieven.

3. Beleidsmakers gebruiken de wetenschappelijke informatie in een politieke context, vaak met

inbegrip van persoonlijk-politieke loopbaanbelangen.

4. Het gebruik dat beleidsmakers maken van wetenschappelijke informatie is niet analytisch, maar quasi-rationeel en gericht op synthetische oordeelsvorming. Oordeelsvorming loopt langs andere cognitieve wegen dan analytische kennisverwerving.

5. De methode om wetenschappelijke informatie in te winnen, uit de veelheid van beschikbare informatie, verloopt via persoonsafhankelijke mechanismen. Reputatie van onderzoekers is vaak belangrijker dan de informatie zelf. Men wordt daardoor erg afhankelijk van welke wetenschappelijke informant men vraagt.

6. Er is véél meer wetenschappelijke informatie voorhanden dan beleidsmakers kunnen verwerken en gebruiken. Het effectief gebruik van kennis veronderstelt een foutloos parcours tussen kennis en gebruik. In feite worden er tijdens dit parcours vele, vele begrijpelijke en menselijke fouten gemaakt.

7. Cruciale experimenten kunnen bijna nooit gedaan worden.

8. Wetenschappelijke informatie kan zelden betrouwbaar gegeneraliseerd worden van de ene beleidssituatie naar de andere beleidssituatie, en van de ene onderzoekersituatie naar de andere.

9. Wetenschappelijke informatie is per definitie onzeker en incompleet.

3. Wat is het wetenschappelijke karakter van het rapport?

De vraag naar het wetenschappelijke karakter van het WRR-rapport lijkt overbodig. Toch is ook op dit punt kritiek op het rapport geuit. Daarom is het nuttig in te gaan op de kritiek dat de analyses en aanbevelingen in het rapport weinig of niets met wetenschap te maken hebben en dat het rapport juist een slecht voorbeeld is hoe wetenschapsbeoefenaren zich als hofeconomen en hofsociologen laten gebruiken. Deze kritiek werd op het congres over het rapport in Ede geuit door de econoom Bomhoff en werd ook in *NRC* verwoord. Ook Van Kemenade betwijfelde in een interview in *de Volkskrant* het wetenschappelijke karakter: 'Door het advies om wel de inhoud, maar niet de

opzet van de onderbouw van het voortgezet onderwijs te veranderen heeft de WRR een politieke en geen wetenschappelijke keuze gemaakt'. Deze kritieken tonen aan dat over het wetenschappelijke karakter van het rapport getwist kan worden. Dit is mede een gevolg van verschil van mening over de vraag wat als wetenschappelijk betiteld kan worden. Er bestaan verschillende inzichten over de verhouding tussen politieke overtuigingen, persoonlijke opvattingen, mensbeelden en wetenschappelijke analyse en inzichten. Vooral bij een onderwerp als het onderwijs zullen persoonlijke opvattingen en mensbeelden een rol kunnen spelen. Visies op opvoeding en onderwijs zijn ook meestal sterk normatief gericht: het gaat om de vorming en dus normering van mensen. Men zou zich zelfs kunnen afvragen of het onderwerp zich eigenlijk wel voor wetenschappelijke advisering leent.

Het is mijn vaste overtuiging – gesterkt door de ervaringen met het onderwijsrapport – dat de rol van wetenschappelijke analyse en advisering bij maatschappelijke vraagstukken nuttig en nodig is. Vervolgens is het mijn vaste overtuiging dat deze rol beter en effectiever is naarmate het wetenschappelijke karakter ervan sterker op de voorgrond treedt dan het maatschappelijke of quasi-politieke. Dit veronderstelt echter wel een niet al te rigide uitleg van het begrip 'wetenschappelijk' en een loslaten van de te snelle identificatie van de termen 'wetenschappelijk' en 'mechanische rationaliteit'. Ik prefereer een omschrijving van het wetenschappelijke, die gaat in de richting van de onafhankelijke, niet primair door maatschappelijke belangen ingegeven reflectie op vraagstukken, die, aan ervaring en onderzoek getoetst, tracht te komen tot de weergave van voorlopig als waar aangenomen uitspraken. Het wetenschappelijke karakter van het rapport kan men vooral terugvinden in de analyse van de stand van zaken in het onderwijs, in de presentatie van dilemma's in het onderwijsbeleid en in de toetsing – aan de hand van bestaand onderzoek – van de vele beweringen over de zogenaamde middenschool.

De wetenschap kan een bijdrage leveren door een afstandelijke, onbevooroordeelde analyse te geven. Bij de keuze van het te analyseren materiaal kunnen bewuste of onbewuste vooroordelen

een rol spelen, maar in het 'sine ira et studio' weergeven van standen van zaken ligt de bijdrage. Het rapport doet dit naar mijn mening op vele plaatsen. In vergelijking met politici en ambtenaren is de WRR vrijer in het analyseren van belangrijke beleidsvraagstukken. Hij hoeft niet zoals de politicus altijd een schuin oog te houden naar een electoraat bij het presenteren van zaken of het zeggen van dingen. Het rapport over de sociale zekerheid van de WRR is hier een voorbeeld van. De WRR hoeft ook niet, zoals ambtenaren, steeds beducht te zijn op de kritische blik van hoger geplaatsten of het formele gezag. Aan een dergelijke, in principe ongebonden analysemogelijkheid – die de WRR overigens met alle andere vormen van wetenschapsbeoefening gemeen heeft – bestaat behoefte.

In het formuleren en presenteren van dilemma's levert het rapport een wetenschappelijke bijdrage. Als wetenschap ook, naar de woorden van Van de Geer, het leren denken in alternatieven is, is het systematisch analyseren van een ingewikkeld vraagstuk in in zichzelf tegenstrijdige keuzemogelijkheden een bij uitstek wetenschappelijke bijdrage. Het rapport geeft echter aan dat de definitieve keuze *in* de dilemma's zelf niet-wetenschappelijk tot stand kan komen. Het laat in feite de grote ambiguïteit in sociale waarden in en om het onderwijs zien, zowel in de dilemma's als nogmaals in hoofdstuk 6 bij het zogenaamde Fishkin-trilemma. De ambiguïteit werd als een van de hindernissen genoemd bij het effectief gebruiken van wetenschappelijke informatie. Weliswaar zal de ambiguïteit in sociale waarden nog geruime tijd blijven bestaan, maar het systematisch analyseren van deze ambiguïteit kan een belangrijke bijdrage zijn van de wetenschap. Politici en over deze onderwerpen spraakmakende figuren in de samenleving (denk aan de media) zijn daar naar mijn mening veel minder toe in staat.

In hoofdstuk 6 van het rapport wordt getracht een aantal beweringen over de superioriteit van het ene boven het andere schoolstelsel te toetsen aan de hand van bestaand onderzoek. De uitkomst van deze exercitie is dat dergelijke uitspraken geen steun vinden in het wetenschappelijk onderzoek – dus ook niet de uitspraak van Van Kemenade dat een niet-categoriaal stelsel de onderwijskan-

sen voor alle leerlingen verbetert. Ook de bewering dat vergroting van de onderwijsgelijkheid door het huidige systeem wordt belemmerd vindt geen onvoorwaardelijke steun. Het onderzoek laat zien dat onderwijsgelijkheid, vooral voor meisjes wel degelijk is toegenomen in de laatste twintig jaar, zij het dat nog steeds bepaalde sociale selectiemechanismen kunnen worden waargenomen bij de overgang van lagere naar middelbare school.

De WRR heeft ook overdacht om de experimenten met de middenschool wetenschappelijk te evalueren. Ondanks het gebruik van de term 'experiment' kan men hier duidelijk de hindernis herkennen dat er geen cruciale experimenten kunnen worden gedaan. De voorwaarden waaronder de scholen hebben geopereerd waren zodanig verschillend, dat geen betrouwbare conclusies konden worden getrokken. Er valt bijna niets over te zeggen. Misschien kan dit wel algemener worden gesteld: ondanks het feit dat de politiek vaak experimenteersituaties initieert, hebben deze sociale experimenten weinig te maken met systematisch opgezette wetenschappelijke experimenten.

Ook internationale vergelijkingen hadden een geringe meerwaarde. Dit vormt een illustratie van het gegeven dat de generalisatie van de ene situatie naar de andere situatie vrij voorzichtig moet geschieden. De meeste onderwijsstelsels zijn zozeer ingebed in de eigen specifieke historische en culturele setting dat uit onderzoeken in Zweden of in de USA slechts weinig definitieve conclusies of aanwijzingen mogen worden getrokken voor de Nederlandse situatie. Dit gegeven wordt nogal vaak veronachtzaamd in vele sociale wetenschappen, die zozeer beheerst worden door Amerikaanse onderzoeksgegevens.

Het systematisch toetsen van beweringen, het pogen om zin van onzin te onderscheiden is een belangrijke publieke functie van wetenschap. Je hoopt dat in het politieke debat ook uitvoerig de argumenten pro en contra aan de orde komen. Dit was voor Hanna Ahrendt, de politiek filosoof, zelf één van de belangrijkste redenen om 'de politiek' een belangrijke plaats toe te kennen in de samenleving. Het ideaal is de Griekse polis, waar goed geïnformeerde burgers met elkaar in openheid en vrijheid discussiëren om vervolgens tot een ge-

meenschappelijk besluit te komen: 'een wet of een beleid is een gemeenschappelijk oordeel, geen geloofsartikel, waar iedereen zich aan moet houden. Het proces van wetgeving bevat allerhande soorten redenen van beide zijden. Geen persoon kan al deze redenen tegelijk aanvaarden of voor zichzelf reserveren noch kan een van de partijen dit. Een wet of beleid moet derhalve niet gezien worden als de overwinning van de ene preferentie op de andere of als de overwinning van de regelmakers op de regelgevers. Samenwerking creëert iets dat boven persoonlijke voorkeur uitgaat, iets dat onpersoonlijk of transpersoonlijk wordt. Om te slagen vereist samenwerking eerst verdeeldheid. Het is bijna alsof er geen wet of beleid kan bestaan, zonder dat er twijfel is en dispuut'.⁵

Als men nu dit ideaal van democratische besluitvorming legt naast de politieke praktijk van twintig jaar onderwijsbeleid voor het voortgezet onderwijs, dan valt slechts de afwezigheid van het serieuze debat en de aanwezigheid van geloofsartikelen op. Kennelijk versimpelt de openbare politieke besluitvorming onder invloed van electorale en mediabelangen tot het simpel afgeven van onweerlegbare geloofsverklaringen. Het is mijn stellige overtuiging aan het worden dat de wetenschap en, ruimer, wetenschapsbeoefenaren deze belangrijke publieke functie van kritische uiteenzetting en weging van standpunten van de politiek en de politici aan het overnemen zijn. Vraag en tegenvraag, argument en tegenargument, beweringen en bewijzen, stelling en weerlegging horen bij de wetenschap. Het zou wellicht een van de verklaringen van de redelijk goede ontvangst van het onderwijsrapport kunnen zijn, dat de WRR in het rapport heeft gedaan wat de politiek eigenlijk al lang zelf had moeten doen, maar daar om allerlei redenen niet meer toe in staat is. Hier zie ik dus een rol voor de wetenschap, niet bij het *beslechten* van de vraagpunten, maar in het uitzuiveren van de argumentaties en de gebezigde beweringen en zo bij te dragen tot een kleine verhoging van rationaliteit en beschouwing. Het uitvoerig serieus nemen van de tegenargumenten bij een bepaald onderwerp maakt derhalve ook de wetenschappelijkheid van het rapport uit.

4. De twistpunten: politiek of wetenschappelijk beslecht?

Na deze algemene verdediging van het wetenschappelijke karakter van het rapport, in zekere zin zelfs een verdediging van de plaats van de wetenschap, moet nu op specifieke punten de toets der kritiek doorstaan worden. Hoe is de Raad te werk gegaan bij de verschillende concrete twistpunten? Hier wordt een viertal van deze punten behandeld.

Het eerste twistpunt betreft de differentiatie naar niveau. Men kan redeneren dat algemene basisvorming logischerwijs voor iedereen hetzelfde moet zijn zoals ook nu de lagere school geen categorisch onderscheid maakt tussen groepen van leerlingen. Er kan dus logisch een tegenstrijdigheid gezien worden om algemene vorming op twee niveaus voor te stellen. Sommige commentatoren hebben die tegenstrijdigheid ook aangestipt. Van tweeën een lijkt men te redeneren: of hetzelfde onderwijs voor iedereen maar dan geen onderscheid of onderscheid, maar dan niet meer spreken van algemene basisvorming.

Ook in de Raad is dit standpunt uitvoerig besproken. Waarom zou niet kunnen worden volstaan met één algemeen streefniveau, dat iedereen moet kunnen halen? Moet al hetgeen daarboven ook nog mogelijk is, dat wel moet worden aangeboden en mogelijk gemaakt, op een of andere wijze geformaliseerd worden? Het is duidelijk dat dit standpunt eerder door bepaalde normatieve overtuigingen wordt gedragen dan door andere: het maken van onderscheid tussen personen met maatschappelijke consequenties gaat menigeen nog slecht af, hoewel in deze discussie vaak geen logisch onderscheid gemaakt wordt tussen 'verschil' en 'onderscheid'. De Raad heeft zich op dit punt naar mijn mening zowel laten leiden door wetenschappelijke informatie als door common sense, ook wel eens realisme genoemd. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de verschillen tussen leerlingen op het eind van de basisschool al zo groot zijn dat verlenging van het onderwijskundig regime van die basisschool, met name het ongedifferentieerd bij elkaar houden van de leerlingen, steeds grotere problemen oplevert. Ook uit onderzoek blijkt dat veel leerkrachten (maar niet

allemaal) moeite hebben met zogenaamde heteroogeen samengestelde groepen, vooral als het heterogeniteit over de volle breedte betreft. Dit onderzoek onder leerkrachten is door de WRR zelf geïnitieerd en door het ITS uitgevoerd. Tegenover deze informatie staat de praktijk van de achttien middenschoolen waarvan sommige voortreffelijk werken met die heterogene groepen, maar andere een nogal ongeorganiseerde indruk achterlieten. Bovendien blijken bij het vergelijken van die verschillende onderwijskundige regimes de verschillen in instroom van leerlingen telkens een groot probleem te zijn voor geldige conclusies.

De wetenschappelijke informatie strookt dus niet met enkele onderwijskundige en politieke idealen van volledige integratie van zo veel mogelijk leerlingen in een zelfde school en liefst nog in een zelfde klas. De gesuggereerde oplossing van de ook wel erkende problemen is interne differentiatie, sterk individueel gericht onderwijs en begeleiding. Dit veronderstelt echter veel ervaring en inzicht en inzet van de leerkrachten.

Bij de wetenschappelijke informatie komt de praktijkervaringen van leerkrachten op vele scholen. Dit zijn weliswaar niet meer dan indrukken of gesprekken over indrukken, maar deze praktijkinbreng kan nooit ongestraft genegeerd worden. Veel problemen doen zich momenteel al voor bij het heteroogeen groeperen in het lager beroepsonderwijs (lbo); de vraag of het mogelijk zou zijn om lbo-leerlingen met vwo-leerlingen samen te brengen, werd zowel van de kant van lbo-leerkrachten als van die van de vwo-leerkrachten met grote stelligheid negatief beantwoord. Misschien heeft de Raad niet de juiste informanten gehad – dit soort informatie is immers sterk persoonsgebonden – maar de conclusie leek gewettigd om hierin realistisch te zijn: de verschillen tussen leerlingen zijn op twaalfjarige leeftijd al groot en zullen, naarmate zij ouder worden, slechts groter worden. Wil men het beginsel van eenheid in de inhoud van de vorming ondersteunen, dan moet erkend worden dat dit naar capaciteitsniveaus moet worden georganiseerd. Dit standpunt is derhalve een mengeling van wetenschappelijke informatie, praktijkinformatie en gezond verstand. Daarbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat dit standpunt politieke implicaties heeft in de zin dat deze con-

clusie sommige politieke partijen beter uitkomt dan andere.

Over de organisatie van de niveaudifferentiatie kan nog veel meer worden gezegd, met name ook over de positie van de hoogbegaafden en de beroepsgerichte leerlingen. Hier gaat het echter vooral om de status van het oordeel: dit is naar mijn mening niet als politiek te kwalificeren, hoezeer politici ook zullen proberen wetenschapsbeoefenaren met hun eigen maatstaven te beoordelen. Voor politici is bijna alles politiek, als het hun uitkomt en als het consequenties heeft voor de machtsverdeling.

Het tweede twistpunt is nauw met het eerste verwant: moet er een formele afsluiting komen van de basisvorming en moeten beide niveaus formeel afgesloten worden? Zou men niet kunnen volstaan met één afsluiting en het hogere niveau informeel houden? Het betreft hier het lastige punt van de rechten die verbonden kunnen worden aan formele afsluitingen en de kwalificerende en diskwalificerende aspecten van formele afsluitingen van een gang door het onderwijs. Op bladzijde 216 tot 218 van het rapport worden de argumenten voor en tegen deze formele afsluitingen weergegeven. Waar het nu om gaat is de vraag of een standpunt in deze meer door politieke of meer door wetenschappelijke argumenten werd ingegeven. Het gemakkelijkst zou zijn te zeggen dat de stand van zaken in de wetenschap nog geen definitief oordeel toelaat. Dit is ongetwijfeld het meest zuivere standpunt, maar het aardige of onaardige van het werk in WRR-verband is dat die zuiverheid niet steeds bewaard kan blijven. Nadelen van de niet-formele afsluitingen zijn door verschillende onderzoekers aan het licht gebracht. Het onderzoek van Jungbluth vind ik in dit opzicht vernuftig en overtuigend.⁶ Wat voor mijzelf doorslaggevend was, was dat de onderzoekresultaten in een theoretisch kader kunnen worden samengebracht. De nadelen van informele beoordelingen en afsluitingen gelden immers zowel voor de leerlingen uit lagere milieus als voor meisjesleerlingen. Hier ontstaat als het ware een duidelijk theoretische verklaring. Deze resultaten zijn bovendien, anders dan bij de niveaudifferentiatie, niet conform common sense, althans niet zo duidelijk of niet zo common.

Ook hier heeft het uiteindelijk door de Raad na lange en felle discussie ingenomen standpunt echter politieke implicaties. Van Kemenade heeft al meteen gereageerd dat het niet juist is de kwaliteitscontrole vooral te organiseren via individuele examens. Het is dus wederom een standpunt dat bepaalde politieke en maatschappelijke overtuigingen beter uitkomt dan andere. Is de conclusie daarmee een politieke geworden? Ik zie zelf geen kans volledig waar te maken dat de door wetenschappelijk onderzoek geïnformeerde conclusie onweerlegbaar is. Wetenschappelijk onderzoek blijft immers in principe onzeker (hindernis 8 uit de gegeven opsomming). Het is een prachtige illustratie van de kloof tussen weten en willen: het weten is te onvolledig om definitief iets te willen. Het willen wil vaak niets van het onvolledige weten weten. Ik zou ook niet kunnen zeggen of het oordeel van Van Kemenade op wetenschappelijke of politieke gronden berust. De uiteindelijke oordeelsvorming in de beleidsconclusies komt tot stand via een onduidelijk fusieproces, gericht op een synthetisch oordeel, dat het wetenschappelijk oordeel te boven en te buiten gaat. Dit lijkt mij een voorlopig oordeel over deze oordeelsvorming. Doordat de Raad gedwongen wordt te komen met duidelijke voorstellen en aanbevelingen – anders dan in het universitaire onderzoek – raakt het dus buiten de wetenschappelijke paden. Maar of het daarom metéén een politiek pad geworden is, blijf ik betwijfelen en bestrijden.

Gaat men hier nog dieper op door, dan zal vermoedelijk de universitaire wetenschapsbeoefening uiteindelijk zeer vaak op deze oordeelsvorming lijken, alleen niet zo helder uitgekristalliseerd. Overal vinden synthetische fusieprocessen plaats in de oordeelsvorming. De moderne wetenschapsfilosofie geeft veel steun aan deze conclusie. Wetenschap blijft dus gewoon mensenwerk, zij het werk van een bijzonder soort. Mijn hoofdconclusie uit de twee eerste twistpunten is derhalve dat, ook als een oordeel niet geheel zuiver wetenschappelijk is, het daarmee niet automatisch een politiek oordeel wordt. Over wetenschap valt blijvend te twisten, maar dat twisten moet nog blijven plaatsvinden in een niet primair door de politiek bepaalde ruimte. Onafhankelijkheid, niet zuivere geïdealiseerde wetenschap, is hoofdzaak.

Het derde twistpunt betreft de vraag of de verschillende vakgebieden moeten worden geïntegreerd tot een zogenaamd leergebied of dat de vooral wetenschappelijk bepaalde grenzen en afbakeningen tussen vakken moeten worden gehandhaafd. De kwalificatie van de beslechting hiervan als meer politiek of meer wetenschappelijk is lastiger dan bij de voorgaande twee twistpunten, omdat over dit probleem zeer weinig gedegen wetenschappelijke informatie aanwezig is. Tegelijkertijd komt met deze vraag het hele probleem van de fragmentatie van de moderne wetenschappen en het ontbreken van het inzicht in – zoals het zo mooi genoemd is in de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs van 1960 – de eenheid in de wetenschappen aan de orde. Nog iets verder voert dit tot praten over maatschappelijke idealen als 'heel de mens', 'totaalkennis', kritiek op het reductionisme enzovoort.

Op dit punt heeft de Raad zich wel laten informeren door voor- en tegenstanders van leergebieden, maar hecht en gedegen wetenschappelijk onderzoek was niet voorradig en is ook zeer moeilijk. Men valt dan vanzelf terug, dit keer niet op common sense, maar op eigen intuïtie, voorkeuren, wetenschapsopvattingen en maatschappijbeeld, al of niet voorzien van idealen. De scheidslijnen in de Raad liepen hier nauwelijks langs politieke lijnen, maar veel meer langs disciplinelijnen of zelfs lijnen van temperament: idealisten versus cynici, optimisten versus sceptici en dergelijke.

Het uiteindelijk standpunt moet op dit punt gekwalificeerd worden als onduidelijk en meer bepaald door de toevallige samenstelling van de Raad dan door andere factoren. Van een gezelschap waarvan de leden zelf allemaal groot zijn gebracht in oude wetenschapstradities, kan men moeilijk verwachten dat men ineens alle traditionele afbakeningen tussen wetenschappen wil gaan opruimen. De persoons- en commissiegebondenheid (hindernis 5) is bij dit twistpunt heel duidelijk aanwezig.

Zelf heb ik op dit punt nog enig scepticisme in het rapport ingebracht: ik vind het echt verwonderlijk dat men de kritiek op de desintegratie in wetenschap en samenleving – die zeker kritiek verdient en alternatieven behoeft – vooral wil toespitsen op een leerprogramma voor de jongste leden

van de samenleving. Onderwijs wordt dan een projectie van het onvermogen van volwassenen om een geïntegreerde levenswijze en denkwijze te ontwikkelen. Mijn scepsis wordt dus niet ingegeven door een afwijzend standpunt per se, maar vooral door de behoefte aan het leggen van de bewijslast bij de voorstanders van integratie. Als socioloog kan ik zeggen dat, wanneer in de bredere samenleving een grotere integratie tot stand komt, deze ook zal doordringen in het voortgezet onderwijs, maar niet andersom. De parallel met de discussie over de bestrijding van maatschappelijke ongelijkheid door het onderwijs is frappant.

Het laatste twistpunt dat hier wordt behandeld, is de kwestie van de structuur. Ik verwijs naar het hierboven gegeven citaat van Van Kemenade in de *Volkskrant*. Hier kan niet worden ingegaan op alle detailkenmerken van dit onderwerp; de kwalificatie van het oordeel staat centraal. Het oordeel van de Raad bevat een *waarschijnlijkheidsredenering*, zij het niet een statistisch waarschijnlijkheidsoordeel. Letterlijk wordt in het rapport het volgende gesteld (p. 223):

'De Raad doet geen uitspraak over de meest wenselijke schoolstructuur, maar wél over de meest waarschijnlijke schoolstructuur. Die zal naar zijn mening bestaan uit een systeem waarin de (...) genoemde structuurvarianten naast of ná elkaar ontwikkeld worden en naast elkaar kunnen blijven bestaan. De eenheid wordt immers niet gezocht in de *structuur*, maar juist in de inhoud van de basisvorming en in de centrale eindtermen' (cursive-ring in rapport – CS).

Dergelijke waarschijnlijkheidsoordelen zijn duidelijk niet geliefd bij beleidsmakers, die graag ja of nee willen horen (vgl. hindernis 2 van het gepresenteerde rijtje). Dit oordeel was sterk gebaseerd op de analyse van de voorstudie van Vos c.s.⁷ Dat maakt het oordeel nog niet per se wetenschappelijk, maar het onverwachte van het raadsvoorstel zat vooral in een ander – ruimer – begrip van structuur. Het gaat niet om of één schooltype, een middenschool met overal dezelfde kenmerken, versus behoud van het huidige stelsel, maar om een veelheid van kenmerken, die structurende effecten hebben. De keuze voor twee niveaus per vak en de keuze voor centraal vastgestelde eindtermen

brengt zonder meer een bepaalde structuur aan op de scholen. Alleen in de organisatie van de groeperingsvormen, de instructiewijzen én de instroom van leerlingen laat het rapport grote vrijheid. Vermoedelijk zullen veel scholen met 'streaming' gaan werken na een een- of tweejarige brugperiode; sommige scholen zullen proberen verder te gaan met heterogene groepen. De resultaten van de verschillende systemen kunnen na verloop van tijd door de aanwezigheid van identieke eindtermen en examens met elkaar vergeleken worden, zodat dan wél enige uitspraak over de beweerde superioriteit van een bepaalde groepeeringsvorm mogelijk wordt.

Tot zover is het nog steeds een wetenschappelijke redenering. Het politieke van dit oordeel zit ten eerste in het feit dat de Raad zich natuurlijk terdege bewust was van de mogelijke politieke effecten en implicaties van een standpunt. Elk standpunt zou immers dit soort implicaties hebben. Dat die anticipatie op effecten niet onjuist was, bleek toen minister-president Lubbers op de conferentie in Ede zei dat hij, toen hij het rapport ging lezen, allereerst wilde weten welke partij gelijk kreeg. En hij was verrast dat hij na lezing daar geen antwoord op kon geven. Zelf heb ik steeds bewust willen voorkomen dat daags ná de publikatie van het WRR-rapport in de krantekoppen zou staan: WRR is voor, casu quo tegen middenschool. Dan zou het rapport immers uitsluitend mee doen in het intellectueel onwaardige nietes-wellesspel. Het lijkt er wel op alsof men alleen wilde weten wie nu gewonnen had, Ajax of Feijenoord, en men was blijkbaar nauwelijks geïnteresseerd in het vertoonde spel zelf, of het een mooie wedstrijd was of niet, dus of er goede redeneringen in het rapport te vinden zijn of niet.

Ten tweede zou de Raad als collectivum nooit in meerderheid een standpunt hebben ingenomen dat het afschaffen van het huidige categorale stelsel aanbevolen moest worden, deels op persoonlijke en intuïtieve en misschien ook wel op politieke gronden. Men kon zich wel in meerderheid stellen achter de uiteindelijk gekozen formulering. Op dit punt heeft dus zeker het niet-wetenschappelijke oordeel geprevaleerd. Maar de vraag blijft of (en zo ja: hoe) men ooit over zo'n gegeneraliseerde vraag - wel of niet behoud van een categoriaal stel-

sel - werkelijk tot een wetenschappelijk oordeel zou kunnen komen. In het rapport staat nu juist dat onderzoek dat schoolstelsels stelselmatig met elkaar vergelijkt, nauwelijks tot zinvolle uitspraken komt en zeker niet tot eenduidige conclusies.

Hier zwijgt dus de wetenschap, waar de WRR moeilijk kon zwijgen. De WRR heeft niet gepoogd partij te kiezen, of partijen bewust nader tot elkaar te brengen. De WRR heeft gekozen voor het eigen - onverwachte en onconventionele - standpunt, namelijk dat het probleem ook anders gedefinieerd kan worden en ook anders bedacht. Samenvattend: Van Kemenade en denkers/sprekers uit zijn school zeggen: het moet zo. De WRR zegt: het kán zo of nog anders geformuleerd: zo zou het ook kunnen.

De hier behandelde twistpunten bevatten voldoende stof voor discussie over de verhouding tussen wetenschap, beleid en politieke besluitvorming. Andere voorbeelden van twistpunten (de keuze van de vakken, de lessentabel enz.) zijn allemaal onderwerpen die erg lijken op de structuurkwestie. Er zijn nauwelijks wetenschappelijk dwingende en overtuigende bewijsvoeringen te leveren. Hier spelen persoonlijke voorkeuren en maatschappelijke oordelen en vooroordelen een voorname rol. De WRR heeft als een verzameling verstandige mensen getracht een verstandig compromis te vinden, waar iedereen zich voldoende in kan vinden.

5. De grenzen van wetenschappelijke advisering

De derde en laatste vraag betreft de grenzen van de wetenschappelijke advisering. Hier worden de verschillen van het WRR-rapport ten opzichte van zuiver wetenschappelijk onderzoek en universitair onderzoek heel sterk zichtbaar. Juist in hetgeen als vanzelfsprekend uitgangspunt is genomen of is overgenomen van de adviesaanvrager, steekt de vaak onbewuste beïnvloeding vanuit de politiek. Het is een algemener fenomeen: wat als vanzelfsprekend wordt aanvaard en niet zelf ter discussie wordt gesteld of opnieuw wordt onderzocht, bevat vaak de meeste vooringenomenheid. Het is de taak van de wetenschap als geheel om die vooringenomenheden gewoon naast zich neer te leggen,

maar hier blijkt de WRR aan de duidelijke marges gebonden die in de, overigens vrijwillig aanvaarde, adviesaanvraag zijn neergelegd. Ik geef de volgende voorbeelden.

1. Het begrip 'basisvorming' zelf. Dat begrip stond centraal in de adviesaanvraag en dat is bijna onbewust overgenomen. De vraag of het wel verstandig was om met dat begrip door te gaan is niet echt opgekomen en toen de Raad op de mogelijke misvattingen werd gewezen (onder anderen door de heer Kohnstamm) was het in feite te laat. Jammer maar waar.

2. De vanzelfsprekendheid dat de basisvorming er zou moeten komen is ook overgenomen. De WRR heeft zelfs goede argumenten ervoor aangevoerd, maar het zou ondenkbaar zijn geweest dat hij zou hebben geadviseerd: 'regering, hoe haal je het in je hoofd om ook maar te denken aan basisvorming. Dat is hoogst onwenselijk'. Vrije wetenschapsbeoefening zou niettemin ook dit laatste standpunt zinvol kunnen beredeneren.

3. De taboes: de befaamde onderwijspecificatie uit 1920 en de gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Op twee momenten is de Raad bij zijn werkzaamheden op dit héél hete hangijzer gestuit. De eerste keer was bij de analyse van demografische ontwikkelingen. Verminderen van het kindertal doet de zorg van de scholen evenredig in tal en last toenemen. Waarom zou in kleinere gemeenten en in buurten openbaar en bijzonder onderwijs niet gewoon kunnen worden samengevoegd? De suggestie alléén al raakt de gevoeligste politieke snaar en dit probleem moest derhalve snel uit de analyse worden weggenomen. Het probleem was zonder dit al lastig genoeg. De tweede keer stoot de Raad op hetzelfde probleem, namelijk bij de discussie over de juridische rechten verbonden aan de toegang tot het vervolgonderwijs. Openbare scholen moeten alle zich aanmeldende leerlingen aannemen, bijzondere scholen mogen leerlingen weigeren. Bij handhaving van dit verschil zouden bijzondere scholen extra eisen kunnen stellen aan bij voorbeeld het gevolg hebben van vakken in de vrije ruimte. De Raad is niet uit dit gigantische probleem gekomen van aansluiting tussen eerste en tweede fase in combinatie met openbaar en bijzonder onderwijs.

Kortom: er waren aldus hele duidelijke politieke constraints, die in principe afwezig zijn indien men volstrekt onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek verricht. Ik geloof zelfs dat de hier aangestipte problemen van nog grotere orde zijn dan het probleem van de basisvorming en zeker in de komende twintig jaar groot zullen blijven. Universitair onderzoek hoeft zich in principe niet aan dit soort beperkingen te storen, maar waar zijn de onderzoekers die zich met verve onafhankelijk op deze problemen storten? Ook het universitaire onderzoek deelt dus in de taboes en in de vanzelfsprekendheden. Ook zou men zich kunnen afvragen of dit onderzoek gemakkelijk gefinancierd zou worden door SVO.

Het blijft de taak van wetenschapsbeoefenaren om nieuwe problemen aan te snijden en om nieuwe definities van situaties te geven. Dat is hun culturele vrijheid en opdracht. Hierin lijken ze op de kunstenaars en de romanciers, die naar de mooie woorden van de Amerikaanse dichter William Carlos Williams grenzen moeten verleggen:

'Who shall tell the poet how or what he must write? For his very function as a servant of society presupposes his ability to see clearly beyond the formulations of his day and to crystallize his findings in a durable form for social conformation, that society may be built more praiseworthy. He will be the critic of government whether the party in power likes it or not.'⁸

Juist vanwege deze mooie raad van de dichter is het goed om na het lidmaatschap van de Wetenschappelijke Raad weer snel de vrije banken van de universiteit op te zoeken – ten minste voor zolang die banken daar nog vrij zullen blijven.

Noten

1. H. Daudt, De utopie van een wetenschappelijk beleid. *Beleid & Maatschappij*, 11, 1984, 1-2, p. 14-20.
2. C.J.M. Schuyt, De kloof tussen weten en willen. *Beleid & Maatschappij*, 11, 1984, 1-2, p. 21-28.
3. C.J.M. Schuyt, Justitieel beleid en wetenschappelijk onderzoek. *Beleid & Maatschappij*, nulnummer, november 1973, p. 22.
4. Artikel in *Futures*, 14, nr. 2, april 1982.

(vervolg noten op p. 154)

(vervolg noten van p. 146)

5. Geciteerd in: G. Kateb, *Hannah Arendt, Politics, conscience and evil*, Oxford 1984, p. 24.

6. P. Jungbluth, *Docenten over onderwijs aan meisjes*, Nijmegen 1982; idem, *Andere onderwijskansen door onderwijsvernieuwing?* Zesde Onderwijssociologische conferentie, Lunteren 1984; idem, *Herkomstmilieu en sekse van leerlingen in relatie tot leerkrachtverwachtingen*, *Paedagogische Studiën*, 61, 1984, 10, p. 402-411.

7. J.F. Vos, P. de Koning en S. Blom, *Onderwijs op de tweesprong. Over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985 (WRR, serie Voorstudies en achtergronden V45).

8. Geciteerd in: M.K. Blasing, *The art of life; studies in American autobiographical literature*. University of Texas Press, Austin, 1977 p. 118.