

Tussen wetenschap en politiek

Het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over basisvorming in het onderwijs

Samenvatting

Het recent uitgebrachte advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over basisvorming in het onderwijs heeft in brede kring een opvallend gunstige ontvangst gehad. Naar verwachting zal het werk van de WRR binnen twee jaar tot wetgeving leiden. Daarmee zou het een doorbraak bewerkstelligd hebben in de impasse die ten aanzien van hervormingen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs was ontstaan. Aan de hand van dit WRR-advies gaan we in op de determinanten van het gebruik van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het beleid. Twee vragen komen aan de orde: welke rol heeft de wetenschap gespeeld bij het tot stand komen van het advies en wat heeft bijgedragen tot de acceptatie van het advies door het beleid.¹

1. Inleiding

Beoefenaren van de sociale wetenschappen houden zich meer dan andere wetenschappers bezig met de vraag: wat gebeurt er met de resultaten van onze wetenschappelijke arbeid? Zijn de beleidsbepalers en beslissers van de samenleving wel voldoende bereid om onze bevindingen en conclusies te vertalen in praktisch handelen, in de aanpak van maatschappelijke problemen, in het uitzetten van een beleid om gewenste ontwikkelingen te bevorderen?

Dit artikel gaat over de vraag, wat de relatie is tussen wetenschap en beleid in het geval van het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de basisvorming (WRR 1986). De geschiedenis van dit advies lijkt een schoolvoorbeeld van een gelukkig in elkaar

Dr. M.M.B. Oud-De Glas

Senior wetenschappelijk medewerker bij de afdeling Onderwijsresearch van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. Zij was in 1984-1985 gedetacheerd bij de WRR en werkte mee aan het WRR-advies over basisvorming in het onderwijs. *Adres:* Graafseweg 274, 6532 ZV Nijmegen.

Dr. J.H.L. Oud

Universitair hoofddocent voor onderzoeksmethodologie en diagnostiek bij het Instituut voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit, Nijmegen. *Adres:* Erasmusplein 1, 6500 HD Nijmegen.

grijpen van wetenschap en overheidsbeleid. De WRR lijkt erin geslaagd met mobilisering van conclusies en resultaten uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek op uiteenlopende terreinen een voorstel op tafel te leggen dat in brede kring verwelkomd is als een doorbraak in het denken over onderwijshervorming. In het WRR-advies over de basisvorming worden voorstellen gedaan voor hervormingen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Dergelijke voorstellen zijn in de afgelopen twintig jaar met grote regelmaat naar voren gebracht, maar tot wetgeving, tot een juridische verankering van vernieuwingsgedachten hebben ze tot nu toe niet geleid.

Het ziet er op dit moment naar uit, dat het de WRR-voorstellen anders zal vergaan. De ontvangst van het advies in pers en politiek was opvallend gunstig. Binnen een jaar na het verschijnen is er een voorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs gepubliceerd, waarin de WRR-voorstellen in grote lijnen zijn overgenomen. Als er geen complicaties optreden bij de parlementaire besluitvorming over deze wetswijziging, die in de komende maanden moet plaatsvinden, zal het werk van de WRR binnen twee jaar tot wetgeving hebben geleid. Wie uit de geschiedenis van het advies lering wil trekken over determinanten van het gebruik van sociaal-wetenschappelijk onderzoek of, in ruimere zin, van bijdragen uit de sociaal-wetenschappelijke hoek in het overheidsbeleid, moet twee vragen beantwoorden, en dat zijn de vragen die in dit artikel aan de orde komen. In de eerste plaats: welke rol heeft de wetenschap gespeeld bij het tot stand komen ervan? En

vervolgens: wat heeft bijgedragen tot de acceptatie van het advies door het beleid?

2. Achtergronden

De relatie tussen de wetenschap en het advies en tussen het advies en het beleid kan het best verduidelijkt worden tegen de achtergrond van de ontstaansgeschiedenis van het advies: wat ging eraan vooraf? Hoe is het tot stand gekomen? Het gaat hier, anders dan gebruikelijk bij de WRR, om een advies dat op aanvraag van de regering is uitgebracht, niet om een eigen initiatief van de Raad. Al in 1979, toen de heer Pais nog de ministerspost van Onderwijs en Wetenschappen bezette, was er in het door hem en door staatssecretaris De Jong Ozn uitgebrachte Ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs sprake van het voornemen om de WRR advies uit te laten brengen over de omvang, duur en structuur van de basisvorming, gedefinieerd als 'het onderwijs dat voor iedereen noodzakelijk is om te kunnen functioneren in de samenleving'. Pais en De Jong werden opgevolgd door Van Kemenade en Deetman. Het Ontwikkelingsplan verdween in een bureaula. Daarvoor in de plaats kwam in 1982 de nota *Verder na de basisschool*. Sinds de invoering van de Mammoetwet in 1968 was deze nota, na de Harmonisatiewet van 1973, de Contourennota's van 1975 en 1976, en het Ontwikkelingsplan van 1979, het vierde hervormingsplan voor het voortgezet onderwijs. Over de nota *Verder na de basisschool* heeft een in de geschiedenis van het Nederlandse onderwijs ongekend uitvoerig en breed overleg tussen ministerie en onderwijsveld plaatsgehad. Dat overleg maakte vooral duidelijk dat consensus over hervormingen in het voortgezet onderwijs niet alleen in de politiek, maar ook binnen het onderwijsveld zelf ver te zoeken was. Toen in 1983 de conclusies van dit overleg werden gepubliceerd (Centrale werkgroep 1983), leken de perspectieven voor het plan dan ook niet bijster gunstig. Tegen het einde van dat jaar kwam de adviesaanvraag bij de WRR binnen. Aan de Raad werd gevraagd om desiderata te formuleren met betrekking tot de inhoud, omvang en structurering van de basisvorming. De Raad kreeg er twee jaar de tijd voor. Eind 1985 zou het advies moeten worden opgeleverd. Ondanks de

niet erg positieve vooruitzichten voor de plannen uit de nota *Verder na de basisschool* verscheen begin 1985 de Ontwerp-ontwikkelingswet voortgezet onderwijs, waarin een groot aantal ideeën uit deze nota was opgenomen. In dit ontwerp werden beslissingen over hoe het met het voortgezet onderwijs verder moest, op de lange baan geschoven. Na 10 jaar zou er pas een beslissing vallen over de structuur van het voortgezet onderwijs. In die tussentijd zou een aantal scholen het 'voortgezet basisonderwijs' of Vbao kunnen invoeren conform de genoemde nota. Op dat moment werd er binnen de WRR nog hard aan het advies gewerkt en het was nog niet duidelijk in hoeverre het zou stroken met de Vbao-gedachten.

Voor een goed begrip van de werkwijze van de Raad bij de behandeling van de adviesaanvraag is het dienstig eraan te herinneren dat de WRR een algemeen adviesorgaan is, waarvan de opdracht niet aan bepaalde terreinen is gebonden (zoals dat wél het geval is bij allerlei andere adviesorganen). De Raad heeft een grote vrijheid om zelf bepaalde onderwerpen aan te pakken, maar in dit geval ging het om een gevraagd advies en niet om een initiatief van de Raad. Zowel binnen de Raad, als bij de wetenschappelijke staf, beide naar wetenschappelijke discipline heterogeen samengesteld, was er veel ervaring met het analyseren van ingewikkelde (maatschappelijke) problemen voorhanden maar geen specifieke deskundigheid met betrekking tot onderwijskwesties. Dat manco werd voor dit advies van buitenaf opgevuld. De geformeerde projectgroep kon – een benijdenswaardige omstandigheid – tamelijk onbelemmerd putten uit het reservoir aan onderwijsdeskundigheid dat in Nederland aanwezig is. Dit was deels te danken aan een niet al te bekrompen budget waarmee deskundigheid van buiten kon worden ingehuurd, deels ook aan de grote bereidwilligheid die de projectgroep vrijwel steevast ontmoette wanneer ze een beroep deed op onderwijsdeskundigen, of het nu ging om een oriënterend gesprek, om het uittesten van bepaalde ideeën of om het schrijven van een preadvies over specifieke vragen. Het was de taak van de projectgroep het voorgelegde probleem te analyseren, waar nodig advies bij deskundigen in te winnen over deelvragen en op grond van eigen analyses van de informatie en conclusies die de weten-

schap te bieden had, voorstellen te formuleren.

3. De relatie tussen de wetenschap en het advies

In hoeverre steunen de conclusies en voorstellen uit het advies op bevindingen en conclusies uit wetenschap en onderzoek? Hoe 'wetenschappelijk verantwoord' is het advies? We zullen ons hier niet laten verleiden tot een filosofische beschouwing over wat wetenschap is, maar concrete voorbeelden geven van wat naar onze mening bijdragen van de wetenschap aan het WRR-advies zijn. De wetenschap fungeerde in dit geval in de eerste plaats als een soort encyclopedie, een databank waaraan relevante gegevens en daarop gebaseerde prognoses ontleend kunnen worden. De vraag rijst bij voorbeeld hoe het leerlingenbestand in het voortgezet onderwijs zich zal ontwikkelen en demografische studies over hoe de bevolkingsopbouw naar leeftijd of naar etnische achtergrond in de komende jaren zal veranderen, leveren het antwoord (WRR 1986, p. 26-30). Verder kan de wetenschap helpen bij het in kaart brengen van problemen. Een voorbeeld daarvan is de bijdrage van het schoolloopbanenonderzoek aan het beschrijven van het gelijke-kansenprobleem. 'Ongelijkheid van kansen in het onderwijs' wordt vaak geïnterpreteerd als: er bestaat een (ongewenste) samenhang tussen bereikt onderwijsniveau en variabelen als sekse, sociaal milieu en etnische herkomst. In schoolloopbanenonderzoek wordt nagegaan hoe het staat met die samenhang, of er in het onderwijs daadwerkelijk sprake is van ongelijke kansen (WRR 1986, p. 168). Implicaties en gevolgen van keuzealternatieven aangeven is een derde type bijdrage vanuit de wetenschap. Het fraaiste voorbeeld daarvan in het rapport is te vinden in hoofdstuk 6, waarin op basis van een studie van de Amsterdamse onderwijskundigen De Koning en Blom de voor- en nadelen worden besproken van verschillende organisatievormen die je voor onderwijs kunt kiezen en waarin de samenhang wordt geanalyseerd tussen organisatievorm (of structuur) en andere aspecten van het onderwijs als beschikbare leertijd, vormen van afsluiting, de inhoud van het onderwijs en de gebezigde didactiek (WRR 1986, p. 181-215).

Een volgende voorbeeld van een bijdrage vanuit de wetenschap aan het WRR-advies is de analyse die James Fishkin heeft gegeven van het gelijke-kansenprobleem (WRR 1986, p. 180-181). Het was, in het proces van de gedachtenvorming binnen de projectgroep, een belangrijke bijdrage omdat ze direct betrekking heeft op de vraag waar de groep voortdurend mee worstelde en waar het hier in feite ook over gaat: hoe kan de wetenschap helpen bij het analyseren van problemen als die welke aan de WRR waren voorgelegd en vooral, waar liggen de grenzen van wat de wetenschappelijke inbreng daarin vermag. Zoals bekend heeft de vraag, hoe in het onderwijs de ongelijkheid van kansen kan worden teruggedrongen, de discussie over hervormingen in het voortgezet onderwijs sterk bepaald. De analyse van Fishkin gaat, in een notedop, als volgt. Fishkin formuleert het probleem van de gelijke kansen als een trilemma, als een keuze tussen drie waardebeginselen die in de westerse cultuur alle drie hoog worden geschat: het beginsel van de gelijke kansen, het beginsel van verdienste of prestatie ('merit') en het beginsel van de autonomie van het gezin. Hij laat zien dat deze drie beginselen niet tegelijkertijd radicaal kunnen worden nagestreefd; dat bij consequente doorvoering van twee van de drie het derde in het gedrang komt. Wie het gelijke kansenbeginsel radicaal wil doorvoeren onder handhaving van het prestatiebeginsel, zal verregaand in de gezinsautonomie moeten ingrijpen. Wie gelijke-kansen en gezinsautonomie gelijkelijk tot hun recht wil laten komen, zal het prestatiebeginsel moeten laten vallen. Als gezinsautonomie en prestatiebeginsel tegelijkertijd volledig worden gerespecteerd, is er geen sprake meer van gelijke kansen. Fishkin stelt dat dit 'trilemma' alleen kan worden opgelost door elk van de drie beginselen te matigen door ze te zien als 'benaderingen van' en niet als radicaal beleidsbepalende beginselen, en door te accepteren dat elkaar tegensprekende of zelfs tegenwerkende beginselen kenmerkend zijn voor westerse samenlevingen.

Fishkins analyse was in twee opzichten van belang voor de wordingsgeschiedenis van het WRR-advies. Op de eerste plaats natuurlijk vanwege het inzicht dat hij geeft in de aard van het gelijke-kansenprobleem en in de aard van mogelijke oplossin-

gen ervan. Maar ook omdat deze analyse zowel de aard verhelderde van ettelijke problemen waarmee de projectgroep worstelde als tegelijkertijd de grenzen aangaf waarop men stuit als men met wetenschappelijke middelen een complex probleem als dat van de basisvorming wil aanpakken. Bij het uitwerken van gedachten over wat de basisvorming zou moeten behelzen en hoe men ze vorm kan geven, stuit men voortdurend op het type vragen dat Fishkin zo elegant en nauwkeurig analyseert. Voortdurend gaat het om vragen waarbij elk op zich waardevolle en geaccepteerde beginselen of doelen een rol blijken te spelen die niet gelijktijdig radicaal en consequent nagestreefd kunnen worden, omdat ze in hun uitwerking elkaar tegen spreken of schaden.

In het eerste hoofdstuk van het advies worden de belangrijkste vragen van dit type op een rij gezet en worden de dilemma's aangegeven waartoe ze leiden. Dat wil zeggen dat wordt geëxpliciteerd, welke op zich wenselijke en geaccepteerde beginselen bij de vraag in kwestie in het geding komen en hoe een keuze ten gunste van het ene beginsel gaat ten koste van het andere. De variabelen in termen waarvan doelen zijn gedefinieerd, noemt men vaak criteriumvariabelen (b.v. de mate waarin gelijke kansen worden gerealiseerd, prestatieniveau, mate van gezinsautonomie); de verzameling theoretisch mogelijke combinaties van waarden op de criteriumvariabelen, de criteriumruimte. Een belangrijke wetenschappelijke bijdrage aan het advies bestaat dus in de keuze van criteriumvariabelen en in het aangeven van de gebieden in de criteriumruimte waarbinnen oplossingen gezocht kunnen worden. Dat laatste vindt plaats doordat op logische of empirische gronden bepaalde combinaties van criteriumwaarden worden uitgesloten. Bij elk van de zoëven genoemde vragen moet vervolgens een oplossing worden gevonden waarbij alle in het geding zijnde doelen zo goed mogelijk, dat wil zeggen conform het waardepatroon van de beslisser, tot hun recht komen. Waar het optimum van een bepaalde beslisser ligt, is niet op uitsluitend wetenschappelijke gronden aan te geven, maar is een kwestie van politieke en normatieve keuzen, keuzen die worden bepaald door het waardeoordeel van de kiezer over het relatieve belang van de beginselen of doelen die in het geding

zijn, door het belang dat hij hecht aan de verschillende combinaties van criteriumwaarden. Dat betekent in de zoëven gebruikte terminologie, dat de punten binnen de logisch en empirisch toelaatbare gebieden van de criteriumruimte niet door iedereen op gelijke wijze worden geordend. Dergelijke ordeningen worden wel nutsfuncties genoemd. Verschillende kiezers of belanghebbende groepen kunnen dus verschillende nutsfuncties hebben. Eenzelfde keuze, hoewel leidend tot eenzelfde plaats in de criteriumruimte, kan voor verschillende kiezers verschillende nutswaarden vertegenwoordigen.

Het moet duidelijk zijn, dat de Raad zelf in de kwestie van de basisvorming de rol van kiezer op zich heeft genomen. Hij heeft dat gedaan tegen de achtergrond van een zorgvuldige analyse en beschrijving van de dimensies van het probleem. In het zo duidelijk mogelijk weergeven van de gevolgen van mogelijke keuzen en in de explicitering van de waarden en normen die daarbij een rol spelen, schuilt naar onze mening wellicht de belangrijkste wetenschappelijke bijdrage die de Raad heeft geleverd aan een antwoord op de vraag, hoe de basisvorming moet worden ingericht (vgl. Hofstee 1986, p. 256, die spreekt van een 'doelrationele' aanpak).

Merkwaardigerwijs richt zich soms de kritiek dat de WRR niet genoeg oog heeft gehad voor de grenzen van wat de wetenschap vermag, juist op die onderdelen van het advies waarin afwegingen en keuzeproblemen het meest uitdrukkelijk aan de orde worden gesteld. Zo neemt Leune de wijze waarop de Raad tot zijn voorstellen voor een kerncurriculum is gekomen, onder vuur (Leune 1986). Hij spreekt in dit verband van een 'black box' waarin de keuze van de inhoud van de basisvorming zou hebben plaatsgehad, en geeft vervolgens aan wat er naar zijn mening in die black box had moeten gebeuren. Daarbij doet hij wat de Raad ook heeft gedaan: aangeven welke doelen bij de keuzen een rol spelen en vervolgens de resultaten van zijn eigen afweging presenteren. Leune schrijft:

'Een oordeel over het door de WRR geadviseerde vakkenpakket is vooral afhankelijk van vier meningen (en daaraan gekoppelde keuzen): a. een mening over de reikwijdte van de bemoeienis van

de school met de ontwikkeling van menselijke eigenschappen. (...); b. een mening over de waarde van het culturele erfgoed dat aan een nieuwe generatie behoort te worden overgedragen (...); c. een mening over de duur van de basisvorming (...) gekoppeld (aan) grenzen van ontwikkelingspsychologische aard; d. een mening over de gewichtsverhouding tussen pragmatische vereisten (afgeleid uit wenselijk geachte sociale functies) van basisvorming enerzijds en voorkeuren c.q. behoeften van leerlingen anderzijds' (Leune 1986, p. 358).

Tot zover lijkt het betoog een parafrase van gedeelten van de analyses uit het WRR-rapport (vgl. onder meer: WRR 1986, p. 60-62 (a); p. 33 en 82 (b); p. 164-165 (c); p. 152-159 (d) en p. 96-100). Wie verwacht vervolgens het pad naar de keuze van een vakkenpakket verder door Leune in kaart gebracht te zien, wordt teleurgesteld, want zijn conclusie die daar onmiddellijk op volgt luidt: 'In het licht van eerder door mij hierover ingenomen standpunten acht ik het door de WRR voorgestelde curriculum aanvaardbaar' (ibid.). Als de motivering van de WRR voor de keuze van een kerncurriculum te kort schiet, dan biedt de werkwijze van Leune noch een aanvulling noch een alternatief. De black box van Leune gaat niet verder open dan die van de WRR.

Natuurlijk komen sommige afwegings- en keuzeproblemen in het WRR-advies beter uit de verf dan de andere. Als voorbeelden van de meer geslaagde categorie zijn te noemen de discussies in het advies over het al dan niet opnemen van het vak verzorging in de basisvorming (WRR 1986, p. 140-142) en over het al dan niet formeel afsluiten van de basisvorming door examens (WRR 1986, p. 215-218). In beide gevallen wordt expliciet aangegeven dat er keuzen gemaakt moeten worden waarbij elk op zich wenselijke maar onderling niet goed verenigbare doelen moeten worden afgewogen. Elders wordt het aan de lezer zelf overgelaten om te beseffen dat het gaat om een afwegingsprobleem. Een voorbeeld uit die laatste categorie is te vinden in hoofdstuk 2, waar een overzicht wordt gegeven van maatschappelijke ontwikkelingen op verschillende terreinen. Daarin komt onder meer arbeidsmarktonderzoek aan de orde waaruit blijkt

hoe opleidingsniveau en werkloosheid met elkaar samenhangen. Onder de laagst opgeleiden blijkt het werkloosheidspercentage het hoogst. Dat is een van de argumenten die in het hoofdstuk leiden tot de conclusie: het onderwijspeil, vooral van de laagst opgeleide groep, moet omhoog. Dat het hier gaat om een keuze waarin ook andere doelen meewegen, is duidelijk. Volledigewerkgelegenheid zou misschien wel effectiever nagestreefd kunnen worden door, in plaats van het onderwijs te veranderen, de arbeidsmarkt zo te sturen dat er meer vraag komt naar laag opgeleiden. De verlaging van de jeugdlonen was een poging in die richting. Vergelijk ook het voor sommigen lichtende voorbeeld van de Verenigde Staten, waar het aantal arbeidsplaatsen voor laag geschoolden in de dienstensector sterk is toegenomen. Wie voorrang geeft aan het verhogen van het onderwijspeil laat andere doelen dan het terugdringen van de werkloosheid, bij voorbeeld een grotere culturele en politieke participatie van de burgers, in zijn keuze meewegen. Dat is dan ook precies wat de Raad heeft gedaan, maar zonder, in dit geval, expliciet aan te geven dat het om een dilemma gaat en dat het terugdringen van de werkloosheid en het bevorderen van culturele en politieke participatie met elkaar op gespannen voet kunnen staan.²

4. De relatie tussen het advies en het beleid

Welke factoren hebben bijgedragen aan de positieve ontvangst van het advies en aan de acceptatie ervan door het beleid? We noemen er hier een aantal, in het besef overigens van de betrekkelijkheid van een verklaring achteraf. (Ongetwijfeld zou geen van de samenstellers van het advies desgevraagd aan de vooravond van publikatie het juiste ontvangstscenario voorspeld hebben.) Die factoren hebben deels te maken met de positie, samenstelling en werkwijze van de Raad; deels hangen ze samen met de stand van de (politieke) discussie over het voortgezet onderwijs en met ontwikkelingen in het onderwijsbeleid van de afgelopen decennia; deels gaat het om kenmerken van het rapport zelf. Maar voor we daarop ingaan, noemen we eerst twee omstandigheden die allerm minst wezen in de richting van een snelle acceptatie door het beleid.

In een artikel over determinanten van het gebruik van wetenschappelijke inzichten in het beleid noemen Leviton en Hughes als belangrijke factor de 'timeliness': aanbevelingen vanuit de wetenschap zullen meer worden gebruikt naarmate ze tijdiger, ruimschoots voor er een beslissing valt, ter beschikking komen (Leviton en Hughes 1985, p. 535). De score van het WRR-advies op deze variabele is op zijn minst dubieus: een half jaar voordat het uitkwam publiceerde het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een wetsvoorstel voor de herziening van het voortgezet onderwijs, gebaseerd op de al in 1982 verschenen nota *Verder na de basisschool*. Op dat moment zag het er dus naar uit dat het WRR-advies als mosterd na de maaltijd zou komen.

Van groot belang is verder, schrijven dezelfde auteurs, de communicatie tussen wetenschappelijk adviseurs en de aanvragers van het advies. Naarmate er frequenter contact is tussen beleidsmakers en onderzoekers, zal het onderzoek meer worden gebruikt (Leviton en Hughes 1981, p. 536). Ook hier scoort de WRR-casus laag. Er is, nadat de adviesaanvraag bij de WRR was binnengekomen, maar uiterst zelden, en dan nog in een heel laat stadium, overleg geweest. Die contacten waren verder over en weer puur informatief van aard. Wat staat daar tegenover aan factoren die de acceptatie van het advies kunnen verklaren? Noemen we allereerst de distantie van de Raad tot de onderwijsdiscussie. Er heeft zich sinds het verschijnen van de Contourennota's een ware loopgravenoorlog ontwikkeld tussen voor- en tegenstanders van de middenschool, een conflict waarin langzamerhand iedere onderwijsdeskundige van Nederland partijganger is geworden. Maar de Raad telt geen onderwijsdeskundigen in zijn gelederen en kon juist om die reden de rol van onbevooroordeelde buitenstaander op zich nemen. Dat heeft vermoedelijk zowel het werken aan het advies als de acceptatie ervan vergemakkelijkt.

De manier waarop het probleem van de basisvorming in het rapport wordt behandeld heeft wellicht ook een rol gespeeld bij de positieve ontvangst. Hoe vollediger een probleem geanalyseerd wordt in termen van de doel- of criteriumvariabelen die erbij in het geding zijn, van mogelijke beslissingen en de consequenties ervan in termen

van de criteriumvariabelen, des te groter de kans dat de lezer inziet dat ook de voor hem belangrijke aspecten in de analyse zijn betrokken, ook al vindt hij niet al zijn eigen keuzen in het advies terug.

Het politieke succes van het WRR-advies tot nu toe is door veel commentatoren toegeschreven aan het feit, dat de WRR de inhoud van het onderwijs als aangrijpingspunt voor veranderingen in het voortgezet onderwijs kiest en aanbeveelt, de structuur van het onderwijsstelsel binnen zekere grenzen vrij te laten. De zo hopeloos vastgelopen middenschooldiscussie heeft steeds rond de structuurkwestie gedraaid. Onder structuur is te verstaan de verdeling van het onderwijs in schoolsoorten en daarmee de verdeling van leerlingen in naar interesse en prestatie relatief homogene groepen. De middenschool moest de bestaande schoolsoorten vervangen en leerlingen zouden er onderwijs moeten krijgen in heterogene groepen. Daartegenover luidt het advies van de WRR: zorg voor een gemeenschappelijk kerncurriculum en laat de scholen, binnen bepaalde grenzen, zelf uitmaken in welke vorm ze dat willen realiseren. In dit voorstel kunnen alle partijen in de middenschoolcontroverse iets van hun gading vinden. Verdedigers van de bestaande structuur van het onderwijsstelsel kunnen tevreden zijn omdat de overheid niet ingrijpt in de bestaande verdeling van schoolsoorten. Voorstanders van een verdere integratie van het onderwijs worden tevredengesteld omdat scholen inhoudelijk naar elkaar toe zullen groeien en de bestaande scherpe scheidslijnen tussen schoolsoorten daarmee zullen vervagen.

Het lijkt inderdaad aannemelijk dat de snelle vertaling van het advies in beleidsvoornemens mede daardoor is mogelijk gemaakt, dat het de meest controversiële kwestie op het tweede plan schuift. Maar even belangrijk is misschien wel een andere factor, namelijk dat het advies aansluit bij een al lang bestaand streven naar inhoudelijke eenwording, dat onder kabinetten van uiteenlopende politieke kleur vertaald is in beleidsmaatregelen. We noemen drie voorbeelden daarvan. (1) Al in 1973 zijn de brugklasprogramma's van het lager beroepsonderwijs (lbo) en het algemeen voortgezet onderwijs (avo) zo herzien, dat ze veel meer gemeenschappelijke elementen hebben dan voor-

heen. (2) Een volledige harmonisatie van de brugklasprogramma's is weliswaar niet gerealiseerd, maar het is scholen nooit moeilijk gemaakt om ontheffing te krijgen van de brugklasbepalingen in de Wet op het voortgezet onderwijs. Scholen die dat willen kunnen dus een gemengde lbo-avo-brugklas formeren met voor alle leerlingen hetzelfde programma (Oud-De Glas 1985, p. 28). (3) In de afgelopen jaren zijn de examenprogramma's van lbo en avo steeds meer op elkaar afgestemd. Lbo-leerlingen kunnen nu in verschillende vakken dezelfde examens afleggen als mavo-leerlingen. Niet alleen is inhoudelijke eenwording van het onderwijs nooit zo'n controversiële kwestie geweest. Het is zelfs in zekere zin een constante in het onderwijsbeleid van de afgelopen 15 jaar. Het WRR-advies sluit dus aan bij bestaande tendensen.

Een volgende factor die het positieve onthaal van het WRR-advies bepaald kan hebben is de welbewuste keuze van de WRR om de afstand tussen voorstellen en huidige onderwijspraktijk niet te groot te maken. Mede om die reden heeft de Raad een onderzoek laten uitvoeren naar de mening van docenten over veranderingen in het onderwijs (Smeets en Buis 1986). Daarmee is niet gezegd dat docenten de beslissende stem hebben in voorstellen over onderwijshervorming (dat is een zaak van de politiek); wel dat ernstig rekening gehouden moet worden met wat zij uitvoerbaar vinden. Mede op grond van dit onderzoek heeft de Raad aanbevolen de scholen vrij te laten in de keuze van de groeperingsvorm van leerlingen: homogeen of heterogeen naar prestatieniveau. In dit opzicht wijkt het WRR-advies af van de Vbao-plannen en ook op andere punten staat het veel dichter bij de bestaande onderwijspraktijk (Oud-De Glas en Buis 1987, p. 12). Terwijl in de Ontwikkelingswet geopteerd wordt voor afsluiting van de basisvorming met een profielbeschrijving of 'dossioma' (wat heeft de leerling gedaan?) kiest de WRR voor vastgelegde eindtermen en examens. Waar de Ontwikkelingswet een maximale verblijfsduur van drie jaar voorschrijft en een ingrijpende herverkaveling van de inhoud van het onderwijs, geeft de WRR de voorkeur aan een variabele duur van de basisvorming en aan de bestaande vakkenstructuur.

Citeren we als laatste factor nog twee kwalifica-

ties die opmerkelijk veel commentatoren naar voren hebben gebracht (onder meer Creemers en Hoebe 1986, p. 272): het rapport is opvallend vrij van (onderwijskundig) vakjargon en mede daardoor helder en leesbaar. Dat die kenmerken zo opvallen geeft te denken over de stilistische kwaliteiten van de modale beleidsondersteunende wetenschapper. Misschien dat van alle genoemde factoren die mogelijk aan de positieve ontvangst van het rapport hebben bijgedragen, de laatste het duidelijkst tot lering kan strekken voor sociale wetenschappers die de impact van hun werk op het beleid willen verhogen: probeer een redacteur te vinden met eenzelfde allergie voor (onderwijskundig) jargon als de eindredacteur van het WRR-advies. Of wat misschien op de langere termijn helpt: let bij de selectie van aio's niet alleen op hun wiskunde-prestaties, maar ook op hun eindexamencijfers voor Nederlands.

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van een voordracht van de eerste auteur gehouden op een studiedag van de Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging op 15 mei 1987 in Utrecht. De studiedag was gewijd aan het thema 'Sociologisch onderzoek in Nederland, opties en mogelijkheden'. Met dank aan Theo Buis voor zijn constructieve kritiek bij een eerdere versie van dit artikel.

2. Merkwaardig is dat sommige auteurs er blijk van geven bepaalde keuzen van het eerste type (verzorging), waarbij in het advies het dilemmakarakter van het keuze-probleem duidelijk wordt uitgewerkt, minder wetenschappelijk te vinden dan sommige aanbevelingen van het tweede type (verhoging onderwijspeil), waarbij het dilemmakarakter impliciet blijft (vgl. Schuyt 1987 en Schuyt, elders in deze aflevering).

Literatuur

- Centrale werkgroep voor bijzonder overleg over de nota Verder na de basisschool, *Eindconclusies*. Hoevelaken 1983. Informatiepunt experimenten middenschool.
- Creemers, B.P.M., en W.Th.J.G. Hoebe, Het empirisch gehalte van een politiek compromis. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch* 11, 1986, 5, p. 271-277.
- Hofstee, W.K.B., Commentaar op het WRR-rapport 'Basisvorming in het onderwijs'. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch* 11, 1986, 5, p. 265-270.
- Koning, P. de, en S. Blom, Differentiatiestructuur en basisvorming. In: J.F. Vos, P. de Koning en S. Blom, *Onderwijs op de tweesprong*. Serie 'Voorstudies en achtergronden' nr. 45, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.

- Leune, J.M.G., Contouren van basisvorming. Een beschouwing over het rapport 'Basisvorming in het onderwijs' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Paedagogische Studiën* 63, 1986, p. 354-368.
- Leviton, L.C., en E.F.X. Hughes, Research on the utilization of evaluations, a review and synthesis. *Evaluation Review* 5, 1981, 4, p. 525-548.
- Oud-De Glas, M., Het Nederlandse vreemde-talenonderwijs sinds de Mammoetwet. In: A.M.L. van Wieringen (red.), *Beeld van het voortgezet onderwijs*. Van Gorcum Assen/Maastricht 1985, p. 21-31.
- Oud-De Glas, M., en Th. Buis, *De toekomst van het voortgezet onderwijs. Verslag van een Delphi-onderzoek*.

- Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen 1987.
- Schuyt, J.L.M., Wetenschap als therapeut voor onderwijs en politiek. *Onderwijs en Opvoeding* 38, 1987, 6-7, p. 170-176.
- Smeets, E.F.L., en Th.J.M.N. Buis, *Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voorstudies en achtergronden, V51, 1986. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Basisvorming in het Onderwijs*. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.

(vervolg noten van p. 137)

- Stouffer, S.A., e.a., *Studies in social psychology in Worldwar II*. Vol. 1: The American soldier: adjustment during army life (1949); vol. 2: The American soldier: combat and its aftermath (1949).
- Vall, M. van de, *Sociaal beleidsonderzoek, een professioneel paradigma*. Samsom, Alphen a/d Rijn 1980.
- Vall, M. van de, en F.L. Leeuw (red.), *Sociaal beleidsonderzoek, differentiatie en ontwikkeling*. VUGA, 's-Gravenhage 1987.
- Vercruysse, E.V.W., *Het ontwerpen van een sociologisch onderzoek, uitgangspunten en richtlijnen*. Van Gorcum, Assen 1966.
- Vught, F.A. van, Verklaringsmodellen bij beleidsevaluatie: de keuze tussen de rationalistische en hermeneutische evaluatiemethoden. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel/Amsterdam 1987.

- Weber, M., Der Sinn der 'Wertfreiheit' der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften. In: Marianne von Weber (red.), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Mohr-Siebeck, Tübingen 1922.
- Weber, M., 'Die Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Idem, Mohr-Siebeck, Tübingen 1922.
- Weiss, C.H., en M.J. Bucuvalas, Truth tests and utility tests: Decisionmakers frames of reference for social science research. *American Sociological Review*, 45, 1980, 2.
- Zouwen, J. van der, *De probleemstelling als probleem*. Samsom, Alphen a/d Rijn 1971.
- Zijdeveld, A.C., *Over het nut en de zin van de sociologie*. Oratie, Boom, Meppel/Amsterdam 1972.

(vervolg noten van p. 146)

5. Geciteerd in: G. Kateb, *Hannah Ahrendt, 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.