

Han Leune

Aantekeningen ten behoeve van een praatje bij de Onderwijsraad op 10-12-2004 ter gelegenheid van het verschijnen van het boek “De Onderwijsraad en de herziening van het adviesstelsel”, geschreven door Sjaak Braster

- Gelukwens bij het 85-jarig bestaan.
- Adviesorganen zijn hun leven niet zeker.
- Gelukkig is de OR nog steeds zeer vitaal.
- Complimenten voor productiviteit van de Raad.
- Complimenten voor Sjaak Braster; knap werk in korte tijd.

Enkele kanttekeningen bij de koersverlegging die sinds 1997 en zeker vanaf 2001 heeft plaatsgevonden:

- De Onderwijsraad is meer en meer een adviesorgaan geworden dat adviseert over het onderwijsbeleid op de middellange en lange termijn. Evolutie naar een kraamkamer van het onderwijsbeleid. De OR als wetenschappelijk bureau ten dienste van het onderwijs. Het alledaagse onderwijsbeleid is slechts selectief voorwerp van advisering. De beleidsreactieve taak is naar de achtergrond geschoven. Gelukkig is die taak niet geheel verdwenen, zeker niet in formele zin.
- De evolutie naar een denktank was duidelijk de bedoeling. Zie Raad op Maat. Een zogeheten operatie die ook achteraf wel wat vragen oproept. Het primaat van de politiek diende te worden hersteld. Maar was dit dan werkelijk aangetast? Konden adviesorganen dit primaat wel aantasten? En is de politiek juist niet gediend met adviesorganen die het beleid kritisch volgen? Ik was zo rond 1991 (toen ik als voorzitter van de OR aantrad en de operatie Raad op Maat werd opgestart) geen vreemde in het Jeruzalem van de Haagse politiek en stond argwanend tegenover de bedoelingen van de gangmakers van Raad op Maat. De eigenlijke bedoeling was om adviesorganen een kopje kleiner te maken en wel op drie manieren: allereerst door adviesorganen op te heffen (zeg maar: adviseurs te elimineren), vervolgens door de verplichting af te schaffen om hen te horen (een verplichting die, oh ironie, ooit met een beroep op het primaat van de politiek was bedacht) en tenslotte door adviesorganen primair zo niet uitsluitend een denktankfunctie toe te kennen, waardoor zij konden worden weggehouden van het alledaagse en concrete beleid en bestuur. Het heeft mij destijd veel moeite gekost om overeind te houden dat in de wetgeving vastgelegd bleef dat de OR adviseert over de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op onderwijsterrein. De toenmalige bewindslieden en vele van de toenmalige topambtenaren wilden overigens eigenlijk liever helemaal van de OR af. De illustere naam diende, zo vonden zij, zeker te verdwijnen; die zou immers blijven herinneren aan een verleden waarvan zij liever afstand wilden nemen. Ik hoor de toenmalige staatssecretaris in een gesprek (waarbij ook de minister aanwezig was) nog tegen mij zeggen: met zo'n 10 leden moeten jullie je werk ook kunnen doen. Let wel: de OR telde op dat moment ca. 90 leden; zij brachten een rijk geschakeerde schat aan ervaring en deskundigheid mee en deden het werk voor de OR vrijwel voor niets. Het heeft mij in 1996 veel pijn gedaan om verreweg de meeste van hen te moeten uitzwaaien. Het huidige politieke streven naar een reductie van het aantal

Raadsleden komt dus niet uit de lucht vallen. In de commissie Wijffels is aanvankelijk serieus met de gedachte gespeeld om het aantal leden terug te brengen naar acht.

Hoe kan de accentverlegging worden gewaardeerd? Intellectueel bezien is het zonder twijfel fraai te noemen dat meer dan vroeger de verbeelding de ruimte krijgt om geëtaleerd te worden. En de wijze waarop de huidige Raad die ruimte benut is stellig de moeite waard. Maar, er zijn naar mijn mening ook enkele schaduwzijden en risico's. Ik zou bij deze gelegenheid op enkele daarvan willen wijzen :

- Het is, denk ik, een misverstand te menen dat de politieke en de bestuurlijke elite op het terrein van het onderwijs zit te wachten op doorwrochte vergezichten. Ze zullen dat natuurlijk nimmer toegeven. Hun handelen staat echter dominant in het teken van de actualiteit en de waan van de dag. Voorzover ze programmatisch en ideologisch worden aangedreven worden ze in de eerste plaats beïnvloed door partijpolitieke en bureau-politieke overwegingen en daarmee samenhangende positionele belangen. Ik constateer dit met weinig vreugde. Het is een droevig stemmende, cynische waarneming. Ik denk wel eens dat dit de onvermijdelijke prijs is die betaald wordt voor democratische besluitvorming. Bij een dergelijke besluitvorming tellen de meeste stemmen en de uitkomst daarvan spoort niet noodzakelijk met besluitvorming op basis van wijsheid. Als de grootste Nederlander aller tijden langs democratische weg wordt aangewezen komt Pim Fortuyn bovendien. Vele onderwijspolitieke beslissingen zijn goed te begrijpen in termen van een gezond volksgevoel, maar niet of nauwelijks volgens beredeneerde inzichten en de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Adviesorganen die fraaie vergezichten openen lopen het risico om met applaus bejegend te worden waarna de beleidsverantwoordelijke actoren overgaan tot de orde van de dag. De betekenis van het creatieve denkwerk is dan per saldo beperkt.
- Als voorzitter van de Onderwijsraad was ik betrokken bij de voorbereiding van vele honderden adviezen. Als ik ze ruwweg in twee categorieën rubriceer, namelijk beleidsreactieve en beleidsontwikkende adviezen (in het besef dat die dichotomie soms lastig valt toe te passen en dat de meting van invloed buitengewoon lastig is), dan staat voor mij vast dat de impact van de eerstgenoemde adviezen veelal het grootst is geweest. Concrete adviezen over concrete kwesties (ik noem als voorbeelden adviezen over lessentabellen, stichtings- en opheffingsnormen, examenprogramma's, eindtermen en kerndoelen, bevoegdheidseisen, bekostigingsvoorwaarden e.d.) vonden meestal aanwijsbaar hun weg en zagen we terug in wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële beslissingen en departementale circulaire. De wat meer abstracte adviezen gingen niet zelden zweven en verdwenen uit het beeld. Ik heb een vergelijkbare ervaring opgedaan in de SER, waar ik gedurende 25 jaar aan verbonden was. De meting van invloed is zoals gezegd verre

van eenvoudig. Braster heeft daarmee geworsteld en onder het motto “meten is weten” gezocht naar indicatoren voor de betekenis van het Raadswerk, maar het resultaat van deze speurtocht is naar mijn mening weinig bevredigend. Hoe vaak de Onderwijsraad in het nieuws is, hoe vaak adviezen van de Raad in de Tweede Kamer geciteerd worden of hoe vaak leden van de Raad op het internet figureren, dit is stellig leuk om te weten, maar over invloed of betekenis zegt dit alles m.i. weinig tot niets. Voor een valide meting van invloed is een meer inhoudelijke analyse nodig. Nagegaan dient dan te worden welke rol de adviezen precies spelen in de besluitvorming van beleidsmakers. Dat vergt een tijdrovend onderzoek. Braster was niet in de gelegenheid zo'n onderzoek uit te voeren.

- Ik kom bij mijn derde kanttekening. Als denktank bezit de Onderwijsraad geen monopolie-positie. Vele andere actoren op en rondom het onderwijspolitieke toneel denken ook na over de koers van het onderwijsbeleid. Ik noem zonder volledigheidspretentie: de rijk geschakeerde vijfde macht in ons schoolwezen, de uiteenlopende instituties binnen de educatieve infrastructuur, vele werkverbanden van onderwijswetenschappers binnen de universiteiten, instituten op het terrein van het onderwijsonderzoek, de Inspectie van het Onderwijs, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, opiniemakende journalisten en last but not least andere adviesorganen zoals de WRR en de SER. Indien de OR zich louter zou terugtrekken op de denktankfunctie dan maakt de Raad zich kwetsbaar. Het is geen toeval dat de Adviesraad voor het Onderwijs (ARO) er destijds niet in slaagde om zijn bestaansrecht effectief te legitimeren.
- Maatschappelijk gezien blijft er (in de vierde plaats) behoefte aan adviesorganen die het doen en laten van de bewindslieden en hun ambtelijk apparaat kritisch en dus onvermijdelijk hinderlijk volgen, zonder heersende beleidsideologieën a priori te omarmen. Deze behoefte verwijst naar het belang van countervailing powermechanismen in ons democratische staatsbestel. Dit belang is zeker op onderwijsterrein aanwezig. Daarbij speelt de ronduit droevige kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning van de bewindslieden een rol. Voormalig directeur-generaal Jan Riezenkamp merkte bij zijn afscheid van OC&W op dat in de top van dit departement inhoudelijke kennis als een besmettelijke ziekte wordt gepercipieerd. Afgelopen zaterdag verscheen hierover in het december-maandblad van NRC-Handelsblad een fascinerend artikel. Ik heb mij veelvuldig verbaasd over het benoemingsbeleid dat op dit departement is gevoerd. In afnemende mate speelde vakdeskundigheid bij de benoeming van sleutelfunctionarissen een rol. Dat wreekt zich in de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. De regelmatig terugkerende problemen binnen het ministerie van OC&W zijn naar mijn mening in hoge mate hiertoe te herleiden. Ik mocht als voorzitter van de Onderwijsraad (en ook wel uit hoofde van andere functies) vele honderden gesprekken met topambtenaren voeren en moest nogal eens vaststellen dat een inhoudelijke

gedachtenwisseling als gevolg van het ontbreken van inhoudelijke dossierkennis zo goed als onmogelijk dan wel zinloos was. In zo'n situatie is een deskundig adviesorgaan geen overbodige luxe.

- Tenslotte: er blijft ook behoefte aan een kritische en concrete reflectie op de **implementatie** van beleidsvoornemens. Veelvuldig gaan beleidsvoornemens de mist in, niet omdat de verbeelding onvoldoende was aangesproken, maar omdat niet of onvoldoende was nagedacht over de uitvoeringspraktijk. Het goed nadenken daarover (bijv. over de juridische haalbaarheid van voorgenomen maatregelen) is weliswaar minder spectaculair, maar voor de effectiviteit van het beleid niet minder belangrijk, zoals het huidige gestuntel met het inburgeringsbeleid uitwijst. Adviesorganen kunnen ook op het terrein van het beoordelen van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens (ook wel omschreven als het evalueren van beleid ex ante) waardevolle arbeid verrichten. De OR heeft dat de afgelopen 85 jaar veelvuldig en vruchtbaar gedemonstreerd. Ook zo gezien blijft een beleidsreactieve taak naar mijn mening van belang. Moge dat belang op weg naar het 100-jarig bestaan van de Raad in de bestuurlijk-politieke arena weer de aandacht krijgen die het verdient. Ik wens de Raad hoe dan ook van harte het allerbeste toe!