

# Evaluatie Onderwijsraad 2013-2018

Dr. Gerard Baars, Dr. Dennis de Kool, Dr. Rick Wolff, Drs. Tom Tudjman, Youri Seidler MSc

## Colofon

### Evaluatie Onderwijsraad 2013-2018

**Dr. Gerard Baars, Dr. Dennis de Kool, Dr. Rick Wolff, Drs. Tom Tudjman, Youri Seidler MSc**

m.m.v. Menno Verbeek, Katja van der Schans MSc, Romy van Leeuwen MSc, Dr. Sanne van Herpen

Rotterdam: Risbo BV / Erasmus Universiteit Rotterdam

Oktober 2019

### **Risbo**

Erasmus Universiteit Rotterdam

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

tel: 010-4082124

fax: 010-4081141

**© Copyright Risbo BV. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Directie van het Instituut.**

# Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen .....	4	Balans adviezen naar onderwijssectoren.....	21
1. Inleiding.....	6	6. Kwaliteit van het werk van de Onderwijsraad.....	22
2. Onderzoeksvragen en aanpak.....	8	Waardering van de kwaliteit van de adviezen .....	22
Evaluatievragen .....	8	Positieve punten in de kwaliteit van de adviezen .....	22
Aanpak onderzoek .....	9	Verbeterpunten in de kwaliteit van de adviezen.....	23
3. Missie en doelen Onderwijsraad .....	11	7. Impact van het werk van de Onderwijsraad .....	24
Missie en doelen Onderwijsraad 2013-2018.....	11	Impact van de adviezen op beleid en politiek.....	24
Heeft de Onderwijsraad zijn missie en doelen in de periode 2013-2018 behaald? .....	12	Impact van de adviezen op het maatschappelijke debat.....	28
Belangrijkste kernwaarden van de Onderwijsraad .....	12	Impact van de adviezen op de onderwijspraktijk.....	28
4. Selectie en tot standkoming adviezen Onderwijsraad.....	14	Spanningsvelden .....	30
Selectie van adviesthema's.....	14	8. Totaalbeeld van het werk van de Onderwijsraad .....	32
Het adviestraject .....	16	Toegevoegde waarde van de Onderwijsraad.....	32
5. Aantal adviezen en de balans in de adviezen .....	19	Aanbevelingen voor de periode 2019-2022 .....	32
Adviezen in de periode 2013-2018 .....	19	Bijlage 1 Overzicht bestudeerde documenten.....	37
Percepties over het aantal adviezen van de Onderwijsraad .....	19	Bijlage 2 Overzicht uitgebrachte adviezen 2013-2018 .....	38
Balans aantal adviezen naar maatschappelijke thema's.....	20	Bijlage 3 Overzicht respondenten interviews .....	40
Balans gevraagde en ongevraagde adviezen .....	20		

# Conclusies en aanbevelingen

## Inleiding

De Onderwijsraad is het hoogste adviesorgaan van de regering en de Staten-Generaal als het gaat om hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het onderwijsterrein in Nederland. In de wet is vastgelegd<sup>1</sup> dat strategische adviesorganen van regering en Staten-Generaal elke vier jaar geëvalueerd worden. Risbo, een onafhankelijk instituut verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft de evaluatie van de Onderwijsraad over de periode 2013-2018 uitgevoerd. Hieronder staan de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie en aanbevelingen uit het onderzoek.

## Sterke punten

### *De Onderwijsraad heeft gezag*

De toegevoegde waarde van de Onderwijsraad is evident. De Onderwijsraad wordt ervaren als een gezaghebbend, onafhankelijk en deskundig adviesorgaan.

### *Kwaliteit van de adviezen: sterke analyses*

De kwaliteit van de adviezen die de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 heeft uitgebracht wordt hoog gewaardeerd. Vooral de analyses in de adviezen zijn zeer goed.

## Aanbevelingen

Om de sterke punten van de Onderwijsraad te behouden en te versterken en de impact van het werk van de Onderwijsraad te verhogen wordt het volgende aanbevolen.

### *Aantal adviezen: “Less is more”*

De eerste aanbeveling is om het aantal adviezen in de toekomst terug te brengen (“less is more”). Het publiceren van minder adviezen komt naar verwachting zowel de kwaliteit als de impact van adviezen ten goede, evenals het gezag van de Onderwijsraad.

### *Versterking adviezen: scenario’s toevoegen en aanbeveling(en) versterken*

Om de kwaliteit van de adviezen te versterken zou in de adviezen – na de analyse van het vraagstuk – een tussenstap kunnen worden ingebouwd, waarin dilemma’s / scenario’s (oplossingsrichtingen) en afwegingen daarbij worden beschreven. De aanbevelingen die daarop volgen kunnen scherper en concreter geformuleerd worden.

### *Focus in de toekomst op grote strategische onderwijsvraagstukken*

De adviezen van de Onderwijsraad over de periode 2013-2018 worden over het algemeen relevant gevonden. Voor de toekomst wordt aanbevolen om de focus meer te richten op de grote

---

<sup>1</sup> De Kaderwet Adviescolleges, Artikel 28, Tweede Lid.



strategische onderwijsvraagstukken (vaak sectoroverstijgend en multidisciplinair van aard) en daarbij –waar nodig - de verbinding te leggen met andere disciplines / domeinen.

#### *Vergroting impact van het werk van de Onderwijsraad*

Op de adviezen van de Onderwijsraad is in de periode 2013-2018 in de meeste gevallen een beleidsreactie gekomen. In die zin worden de producten van de raad in concrete zin gebruikt in het beleid / politieke proces. De impact kan op de volgende manieren de komende jaren verder worden vergroot:

- **Intensiveer de contacten** met de verschillende stakeholders in de fase waarin de onderwerpen van de adviezen worden bepaald en ook in de fase waarin een concreet advies wordt gemaakt. Hierdoor wordt de Onderwijsraad beter geïnformeerd en wordt de politieke- en beleidssensitiviteit van de raad vergroot. Een belangrijk aandachtspunt is dat de Onderwijsraad zijn onafhankelijkheid daarbij bewaakt.
- Verbeter **de timing van adviezen**: Van belang is dat de adviezen van de Onderwijsraad op het juiste moment worden ingebracht in het politieke proces. De hierboven genoemde politieke- en beleidssensitiviteit spelen daar een grote rol bij.
- **Doseer adviezen** beter: Van belang is dat er niet te veel adviezen in dezelfde periode worden uitgebracht. Dit heeft een ‘uithollend’ effect op de impact en het gezag van de raad.
- Maak een **beknopte weergave van de adviezen**: Gezien de ‘overload’ aan informatie wordt het aanbevolen om bij elk advies een ‘oplegger’ te maken, waarop beknopt de kern van het advies staat en de concrete aanbeveling(en).

#### *Zichtbaarheid in het maatschappelijke debat versus distantie*

De Onderwijsraad is in grote delen van de periode 2013-2018 minder zichtbaar geweest in het maatschappelijk debat. Dat lijkt op zich geen probleem, omdat de raad immers primair de regering en het parlement bedient en haar blik dus logischerwijs richt op deze stakeholders. Aan de andere kant is er wel behoefte aan een ‘wijze, gezaghebbende’ stem in het maatschappelijke onderwijsdebat. Er is een ontwikkeling zichtbaar waarbij de Onderwijsraad zich actiever profileert, bijvoorbeeld via de (sociale) media en de eigen communicatiekanalen. Naar de toekomst toe is het verstandig om een goed evenwicht te bewaren tussen een sterke profilering in het maatschappelijke debat enerzijds en distantie anderzijds (ook door individuele raadsleden). Een gebrek aan distantie kan het gezag van de Onderwijsraad ondermijnen.

#### *Impact op de onderwijspraktijk: handelingsperspectief toevoegen?*

De doorwerking van de adviezen van de Onderwijsraad op de onderwijspraktijk is in de periode 2013-2018 beperkt geweest. De vraag is of dit de rol van de Onderwijsraad is gezien haar wettelijke taak. Toch is het goed om in de toekomst na te denken hoe de vertaling van de adviezen naar de onderwijspraktijk verbeterd kan worden (bijvoorbeeld via een concreet handelingsperspectief) en wie deze rol op zich neemt. Daarnaast kan de Onderwijsraad meer informatie ophalen in het onderwijsveld als input voor zijn agenda en zijn adviezen. Ook hier dient de Onderwijsraad zijn onafhankelijke positie te bewaken.

# 1. Inleiding

De Onderwijsraad werd in 1919 opgericht en bestaat in 2019 honderd jaar<sup>2</sup>. Daarmee is de Onderwijsraad één van de oudste adviesorganen van Nederland en het hoogste adviesorgaan als het gaat om hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs in Nederland.

De wettelijke taken van de Onderwijsraad zijn beschreven in de Wet op de Onderwijsraad<sup>3</sup>, namelijk “(a) De regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs in Nederland, (b) de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken desgevraagd te adviseren over de toepassing van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het terrein van het onderwijs, (c) gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders in bij de wet genoemde gevallen te adviseren over aangelegenheden die het gemeentelijk onderwijsbeleid betreffen, en (d) eilandsraden en bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in bij de wet genoemde gevallen te adviseren over aangelegenheden die het onderwijsbeleid van die openbare lichamen betreffen”.

---

<sup>2</sup> De Onderwijsraad bestaat uit ten minste acht en ten hoogste negentien leden. De huidige raad bestaat uit tien leden. Zij worden bij Koninklijk Besluit op persoonlijke titel benoemd voor een periode van maximaal vier jaar. Daarna kunnen zij twee maal worden herbenoemd. De leden van de raad zijn onafhankelijk en vertegenwoordigen geen belangengroepen. Zij worden benoemd op basis van hun deskundigheid en zijn

De Kaderwet Adviescolleges, Artikel 28, Tweede Lid, bepaalt dat strategische adviesorganen van regering en Staten-Generaal elke vier jaar geëvalueerd worden. De laatste vierjaarlijkse evaluatie van de Onderwijsraad betrof de periode 2009-2012. Destijds werd geconcludeerd dat de Onderwijsraad zijn kerntaak op gepaste wijze vervulde. De kwaliteit van de adviezen werd als positief beoordeeld. Tevens werd vastgesteld dat de Onderwijsraad een bijdrage levert aan het democratisch besluitvormingsproces en aan het maatschappelijk debat.

De Onderwijsraad heeft - in overleg met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) - een opdracht geformuleerd voor de externe evaluatie van de Onderwijsraad over de periode 2013-2018. Risbo, een onafhankelijk onderzoeksinstituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam, is verzocht om deze evaluatie uit te voeren met de vraag om op basis van (a) de bestudering van documenten en (b) (groeps)interviews met de primaire en secundaire stakeholders van de Onderwijsraad een aantal onderbouwde bevindingen over de periode 2013-2018 en adviezen voor de Onderwijsraad voor de periode 2019-2022 te formuleren.

afkomstig uit verschillende geledingen van de maatschappij: het onderwijs, de wetenschap en het openbaar bestuur.

<sup>3</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008683/2013-07-04>

In dit rapport worden de bevindingen uit de evaluatie gepresenteerd. In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek beschreven, waarna wij in hoofdstuk 3 tot en met 8 de verschillende onderzoeksvragen beantwoorden.



## 2. Onderzoeksvragen en aanpak

In dit hoofdstuk staan de vragen die in de evaluatie centraal staan en staat welke aanpak is gehanteerd om deze vragen te beantwoorden.

### Evaluatievragen

De hoofdvraag voor het evaluatieonderzoek luidde: “Hoe heeft de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 gefunctioneerd, mede gezien zijn formele, wettelijk vastgestelde taken, zijn centrale missie en doelen en wat kan de Onderwijsraad in zijn functioneren verbeteren?”

Voor het evaluatieonderzoek zijn de volgende specifieke vragen geformuleerd:

- *Missie en doelen:*  
Wat waren de missie en doelen van de Onderwijsraad in de periode 2013-2018? Heeft de Onderwijsraad zijn missie en doelen behaald in de periode 2013-2018? Wat zijn volgens de verschillende stakeholders de belangrijkste kernwaarden van de Onderwijsraad?
- *Selectie en totstandkoming adviezen Onderwijsraad:*  
Hoe worden de thema's, waarover de Onderwijsraad adviezen uitbrengt, geselecteerd en hoe komen de adviezen zelf tot stand? Wat gaat hierin volgens de verschillende stakeholdergroepen goed en moet behouden worden en wat kan hierin verbeterd worden?

- *Aantal adviezen en de balans in de adviezen:*  
Welke producten heeft de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 opgeleverd? Wat vinden de stakeholders van het aantal producten? Wat vinden de stakeholders van de balans in (a) het aantal gevraagde en ongevraagde adviezen, (b) het aantal producten / diensten per onderwijssector en (c) het aantal producten / diensten per inhoudelijk thema?
- *Kwaliteit van het werk van de Onderwijsraad:*  
Wat is de (gepercipieerde) kwaliteit van de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad die in de periode 2013-2018 zijn uitgebracht? Wat gaat goed en moet behouden blijven? Wat kan verbeterd worden en op welke manier?
- *Impact:*  
Wat doen de primaire en secundaire stakeholders in concrete zin met de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad? Worden de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad gebruikt in het (a) beleid en de politiek, (b) het maatschappelijke debat, en (c) de onderwijspraktijk? Wat gaat hierin goed en wat kan er verbeterd worden?
- *Totaalbeeld van het werk van de Onderwijsraad:*  
In hoeverre is de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 van toegevoegde waarde geweest? Wat zijn volgens de verschillende stakeholders de belangrijkste aanbevelingen voor de Onderwijsraad voor de komende 4 jaar?



## Aanpak onderzoek

Bovenstaande evaluatievragen zijn in twee fasen onderzocht. Fase 1 bestond uit een deskstudie van relevante documenten van de Onderwijsraad. De volgende documenten zijn bestudeerd:

- De adviezen van de Onderwijsraad over de periode 2013-2018;
- De werkprogramma's en de meerjarenagenda 2015-2020;
- De jaarverslagen van de Onderwijsraad;
- Het interne evaluatierapport 'Adviseren is vooruitzien' (Bruijn, Moerman & Bolhuis, 2017);
- De midterm reviews van 2015 en 2017;
- Acquis;
- Projectevaluaties.

Een overzicht van de gebruikte documenten is te vinden in bijlage 1. In bijlage 2 staat een overzicht van de adviezen die de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 heeft uitgebracht.

In fase 2 zijn 38 voor de Onderwijsraad relevante stakeholders geïnterviewd (zie bijlage 3). Deze stakeholders zijn in samenspraak met de Onderwijsraad geselecteerd en te onderscheiden in drie groepen:

- *Primaire stakeholders van de Onderwijsraad:*  
Dit zijn de doelgroepen die de Onderwijsraad direct bedient: de minister(s) van OCW, griffiers van de commissies OCW van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer, Eerste Kamerleden vaste commissie OCW (verschillende politieke

partijen), Tweede Kamerleden vaste Kamercommissie OCW (verschillende politieke partijen), Secretaris-Generaal OCW, Directeur-Generaal PO/VO, Directeur-Generaal HO/Beroepsonderwijs, IGO, Directeuren van de directies Kennis en WJZ (Wetgeving en Juridische Zaken) van OCW, en de directeur Kennis en CIO van de Inspectie van het Onderwijs.

- *Secundaire stakeholders van de Onderwijsraad:*  
Dit zijn de doelgroepen die de Onderwijsraad indirect bedient, namelijk: de directeuren (c.q. besturen) van sectorraden (VSNU, Vereniging hogescholen, MBO-raad, VO-raad, PO-raad), directeuren/vertegenwoordigers van onderwijskoepelorganisaties (Verus, VOS/ABB, VBS), onderwijs(vak)bonden (CNV, AOb) en profielorganisaties (SLO, CvTE, NRO) en de VNG.
- *(Oud)-(staf)leden van de Onderwijsraad.*

De primaire stakeholders en de (oud)-(staf)leden van de Onderwijsraad zijn individueel geïnterviewd. Met een aantal secundaire stakeholders zijn groepsinterviews afgenomen, met een aantal andere secundaire stakeholders individuele interviews.

Bij elk interview is een gestructureerd interviewschema gebruikt, waarbij de hierboven genoemde onderzoeksvragen centraal stonden. Voorafgaand aan het interview is het interviewschema gemaild aan de respondenten, inclusief een toestemmingsformulier hoe Risbo met de persoonsgegevens om gaat. Van alle interviews zijn op basis van audio-opnames verslagen gemaakt, die ter aanvulling en goedkeuring aan de respondenten zijn voorgelegd.

In de analyses zijn de bevindingen per onderzoeksvraag per stakeholdergroep (primaire stakeholders, secundaire stakeholders, (oud)-(staf)leden van de Onderwijsraad) bij elkaar gezet en geanalyseerd. Deze bevindingen zijn per onderzoeksvraag toegevoegd aan de bevindingen uit de deskstudie.



### 3. Missie en doelen Onderwijsraad

In dit hoofdstuk staan de missie en doelen van de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 centraal, waarbij de volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord:

Wat waren de missie en doelen van de Onderwijsraad in de periode 2013-2018? Heeft de Onderwijsraad zijn missie en doelen behaald in de periode 2013-2018? Wat zijn volgens de verschillende stakeholders de belangrijkste kernwaarden van de Onderwijsraad?

#### Missie en doelen Onderwijsraad 2013-2018

De missie en doelen van de Onderwijsraad worden gekaderd door de taken die in Artikel 2 van de Wet op de Onderwijsraad staan beschreven. Deze taken zijn vermeld in de inleiding (hoofdstuk 1) van dit rapport. Kort gezegd adviseert de Onderwijsraad de regering en de beide kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij neemt een onafhankelijke positie in zowel ten opzichte van het ministerie van OCW als ten opzichte van het onderwijsveld. Niet alleen adviseert de raad - gevraagd dan wel ongevraagd - de betrokken bewindslieden, maar ook de Eerste en Tweede Kamer kunnen om advies vragen. Ook gemeenten kunnen in speciale bij

de wet geregelde gevallen een beroep doen op de Onderwijsraad.<sup>4</sup>

In zijn eigen beleidsdocumenten heeft de Onderwijsraad zijn eigen rol en taken nader gespecificeerd (Missie Onderwijsraad<sup>5</sup>):

- De raad vervult een wezenlijke functie in het Nederlandse onderwijs door een leidende rol te spelen bij het formuleren van de onderwijsagenda;
- De raad verbindt onderwijspraktijken met wetenschappelijke evidenties en samenlevingsverwachtingen;
- De raad kenmerkt zich door een afgewogen oordeelsvorming op grond van eigen inzichten en op basis van empirisch onderzoek, gevalsstudies, literatuuroverzichten en interviews met uiteenlopende belangstellenden en belanghebbenden;
- De raad is een strategische adviesorganisatie. De adviezen van de Onderwijsraad zijn gericht op continue verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en de sociale samenhang;
- De raad levert een bijdrage aan de verbinding tussen overheid en samenleving;
- De raad is een kritische gesprekspartner van zowel de rijksoverheid als van het onderwijsveld.

<sup>4</sup> Bron: <https://www.onderwijsraad.nl>

<sup>5</sup> Geen datum bekend.

Bovenstaande rollen/ taken vervult de Onderwijsraad vanuit een duidelijke opvatting over het onderwijs. Hij formuleert deze rol als volgt: “Onderwijs daagt mensen uit zichzelf te overtreffen en de samenleving te dienen” (Onderwijsraad, 2015, p. 14; De Zwaan, 2017, p. 3).

## Heeft de Onderwijsraad zijn missie en doelen in de periode 2013-2018 behaald?

Volgens de stakeholders heeft de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 voldaan aan zijn wettelijk takenpakket en heeft hij in die zin zijn missie behaald. De Onderwijsraad heeft in de betreffende periode een veelheid aan adviezen opgeleverd (zie hoofdstuk 5). Deze adviezen worden ervaren als onafhankelijk, gezaghebbend en deskundig.

Hoewel stakeholders bekend zijn met de wettelijke taken van de Onderwijsraad, zijn zij veel minder bekend met de specifieke invulling van de missie en doelen die de Onderwijsraad voor zichzelf heeft geformuleerd in de periode 2013-2018. De stakeholders associëren de Onderwijsraad wel met enkele duidelijke kernwaarden.

## Belangrijkste kernwaarden van de Onderwijsraad

### *Gezaghebbend*

De stakeholders zijn het erover eens dat de Onderwijsraad een *gezaghebbend* instituut is. De raad ontleent zijn gezag volgens respondenten aan de volgende elementen:

- De *onafhankelijke* positie;
- De *wetenschappelijke kwaliteit /verankering*;
- De *deskundigheid* (kennis en kunde) van de leden van de raad, die allen een vooraanstaande positie hebben in de wetenschap of in de onderwijspraktijk, en de medewerkers van het stafbureau.

Wat betreft de onafhankelijke positie van de raad vinden de verschillende stakeholders dat er in het onderwijsveld veel organisaties actief zijn die bepaalde belangen behartigen. De Onderwijsraad staat daar – ook terugkijkend op de periode 2013-2018 - volgens de respondenten boven.

### *Focus op middellange en lange termijn*

Volgens de respondenten is een volgende belangrijke kernwaarde van de Onderwijsraad de focus op onderwijsvraagstukken die op de *middellange dan wel lange termijn* spelen. Hierin heeft de Onderwijsraad naar mening van de respondenten een unieke positie.



“De raad heeft meer afstand tot de dagelijkse gang van zaken, en kan daarmee ook beter en meer onafhankelijk de langere termijn ontwikkelingen in beeld brengen” (primaire stakeholder).

### *Sectoroverstijgende oriëntatie*

Een andere (unieke) kernwaarde is de sectoroverstijgende oriëntatie van de Onderwijsraad. Deze oriëntatie is volgens stakeholders van belang omdat steeds meer onderwijsvraagstukken om een sectoroverstijgende aanpak vragen. De respondenten noemen in dit verband als voorbeeld de doorstroom(uitdagingen) van leerlingen / studenten binnen het onderwijssysteem, de doorlopende leerlijnen in het onderwijs, de opkomst van robotisering, de toenemende segregatie in de samenleving en levenslang leren). Deze vraagstukken moeten op domeinoverstijgend niveau worden opgepakt. Daarnaast zijn er vraagstukken in het onderwijs (genoemd is o.a. het vluchtelingenvraagstuk in relatie tot het onderwijs) die vragen om een inter-/multidisciplinaire aanpak.

### *Ook ongevraagd advies*

Een laatste belangrijke genoemde kernwaarde is dat de Onderwijsraad – naast gevraagd advies – ook ongevraagd advies kan geven over ontwikkelingen in het onderwijs. Met dit instrument kan de Onderwijsraad vanuit zijn *onafhankelijke* positie

thema's agenderen die hij van belang acht voor (de toekomst van) het onderwijs.

Alle bovenstaande kernwaarden die door de respondenten naar voren zijn gebracht komen in belangrijke mate overeen met de componenten die de Onderwijsraad zelf in zijn jaarverslagen benadrukt (Onderwijsraad, jaarverslagen 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018). Het is positief dat de intenties van de Onderwijsraad duidelijk gezien worden door de verschillende stakeholders.

## 4. Selectie en tot standkoming adviezen Onderwijsraad

In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal: hoe worden de thema's, waarover de Onderwijsraad adviezen uitbrengt, geselecteerd en hoe komen de adviezen zelf tot stand? Beide vragen worden benaderd vanuit twee perspectieven: wat gaat hierin volgens de verschillende stakeholdergroepen goed en moet behouden worden en wat kan hierin verbeterd worden?

### Selectie van adviesthema's

#### *Korte beschrijving van het selectieproces*

De Onderwijsraad neemt zelf het initiatief om een eerste voorselectie van thema's voor adviezen te maken. Hij stelt op basis van eigen expertise een longlist met mogelijke onderwerpen op. Deze longlist wordt in een consultatieronde voorgelegd bij de stakeholders van de Onderwijsraad. De longlist wordt vervolgens voorgelegd en besproken met het ministerie van OCW. Ook consulteert de Onderwijsraad jaarlijks de vaste commissie van OCW van de Eerste en Tweede Kamer<sup>6</sup>. Zowel het ministerie van OCW als de vaste commissies van OCW van de Eerste en Tweede Kamer kunnen tijdens de consultatieronde nieuwe thema's naar voren brengen en aangeven welke thema's in de longlist prioriteit zouden moeten hebben. Op basis van deze consultatieronde maakt de Onderwijsraad een werkprogramma. De minister van OCW stelt jaarlijks het werkprogramma vast dat

op Prinsjesdag aan de beide Kamers van de Staten-Generaal wordt aangeboden. Het werkprogramma bevat een globaal beeld van de onderwerpen die aan de orde komen. In de loop van ieder jaar worden de adviesvragen en de tijdsplanning in overleg met het ministerie van OCW ingevuld. Onder invloed van de actualiteit kunnen adviesonderwerpen worden ingetrokken of juist toegevoegd.

#### *Ervaringen van primaire stakeholders met het selectieproces*

Vanuit het ministerie van OCW wordt aangegeven dat de onderwerpen waarover advies is uitgebracht allemaal relevant zijn. Wel wordt opgemerkt dat de samenwerking / interactie met de Onderwijsraad in een deel van de periode 2013-2018 stroef verliep. Er is een fase geweest, waarin er sprake was van weinig interactie en afstemming tussen de Onderwijsraad en OCW. Dit werd door de Onderwijsraad gefundeerd vanuit de achtergrond dat de raad onafhankelijk is. Medewerkers van het ministerie zijn van mening dat de Onderwijsraad zich hierdoor in de betreffende periode "te krampachtig heeft opgesteld en zichzelf hiermee te kort heeft gedaan".

Kamerleden zijn over het algemeen tevreden over de werkwijze van de Onderwijsraad bij de selectie van onderwerpen, waarover

<sup>6</sup> Kamerleden worden dus niet individueel geconsulteerd.

advies wordt uitgebracht. Hun inbreng wordt in voldoende mate herkend in het werkprogramma.

“De Onderwijsraad kiest de onderwerpen in totale onafhankelijkheid, maar wel in goed overleg (...) Dat is een prima werkwijze. Wij moeten immers niet tot achter de komma willen vastleggen wat de Onderwijsraad zou moeten doen” (primaire stakeholder).

#### *Ervaringen van secundaire stakeholders met het selectieproces*

Enkele secundaire stakeholders, dit zijn vooral de sectorraden, geven aan dat er sprake is van bestuurlijk en ambtelijk overleg met de Onderwijsraad over de onderwerpen waarover advies wordt uitgebracht.

“Via onze voorzitter hebben wij contact met de Onderwijsraad. Er wordt dan nagegaan wat onze wensen zijn. Tweemaal per jaar is er informeel overlegd. Men bespreekt dan wat de thema's voor volgend jaar zijn en of deze herkenbaar zijn voor ons” (secundaire stakeholder).

De aard en intensiteit van de contacten verschillen per secundaire stakeholder. Er zijn echter ook secundaire stakeholders die aangeven dat de Onderwijsraad hen niet of nauwelijks heeft bevraagd bij het ophalen van adviesthema's.

“Wij worden niet betrokken bij het bepalen van de thematiek van de Onderwijsraad.” (secundaire stakeholder).

#### *Ervaringen van de Onderwijsraad met het selectieproces*

De Onderwijsraad herkent zich in bovengeschetste beelden. Hij ziet ook een onevenwichtigheid in de consultatierondes van de afgelopen periode.

“De inbreng van het onderwijsveld is minder expliciet, behalve dat de mensen die in de raad zitten ook hun verankering hebben in het veld” (Onderwijsraad).

#### *Verbeterpunten voor het selectieproces voor adviesthema's*

Voortkomend uit de ervaringen met het selectieproces voor adviesthema's noemen de stakeholders enkele punten die dit proces beter kunnen laten verlopen. Ten eerste brengen stakeholders een duidelijke wens naar voren dat de Onderwijsraad meer met hen communiceert, interacteert en samenwerkt. Hier worden verschillende redenen voor aangevoerd. Geïnterviewde Eerste Kamerleden wijzen op het belang van persoonlijke contacten met senatoren omdat de Onderwijsraad dan “meer op het netvlies van de Eerste Kamer komt te staan”. Volgens Tweede Kamerleden zijn deze persoonlijke, individuele contacten van belang omdat in Kamercommissies politici veelal niet ‘het achterste van hun tong’ laten zien. Dit gezelschap bestaat immers uit politieke opposanten met eigen agenda's.

Meer contact met politiek Den Haag is volgens respondenten ook bevorderlijk voor de versterking van de ‘politieke sensitiviteit’ van

de Onderwijsraad. Een aantal secundaire stakeholders is voorstander van intensiever contact tijdens het selectieproces, omdat thema's niet alleen de politiek en het ministerie moeten aanspreken, maar ook het onderwijsveld. Bovendien, zo wordt gesteld, kan "het jaren duren, voordat vanuit beleid iets doorsijpelt naar het onderwijsveld". Vanuit deze hoek wordt daarom concreet het volgende voorgesteld:

"De Inspectie van het Onderwijs consulteert de veldpartijen groepsgewijs bij het opstellen van de jaaragenda en dat zou de Onderwijsraad ook kunnen doen" (secundaire stakeholder).

Stakeholders noemen met betrekking tot externe contacten als aandachtspunt de onafhankelijkheid van de Onderwijsraad. De onafhankelijkheid moet goed bewaakt worden door de Onderwijsraad, aldus stakeholders, en hij is daar volgens hen ook goed toe in staat.

"Het is aan de professionaliteit van de raadsleden om daarin onafhankelijk te blijven opereren" (primaire stakeholder).

Stakeholders geven overigens zelf ook aan dat ze zich sterk bewust zijn van de onafhankelijke positie van de raad.

## Het adviestraject

### *Beschrijving van het adviestraject*

Aan het begin van een adviestraject wordt altijd een startgesprek georganiseerd tussen de Onderwijsraad en het ministerie van

OCW. Tijdens dit overleg worden prioriteiten voor het adviestraject besproken en kernvragen geformuleerd.

Twee jaar geleden is ingevoerd dat er ook tussentijds een gesprek plaats vindt tussen de Onderwijsraad en het ministerie van OCW. Het doel van dit tussengesprek is om een moment te creëren, waarop beide partijen elkaar op de hoogte brengen van actuele ontwikkelingen. Hiermee wordt bijvoorbeeld vermeden dat de Onderwijsraad onverwachts een andere richting besluit in te gaan, zonder daar de vraagsteller (ministerie van OCW) in mee te nemen. Ook voorkomt dit dat op een thema actuele ontwikkelingen vanuit OCW niet of te laat in beeld komen bij de Onderwijsraad.

Conceptadviezen worden kort voor publicatie aan het ministerie van OCW gezonden. Daarbij is alleen sprake van een feitencheck. Bij de oplevering van een advies vindt een eindgesprek plaats en wordt het advies gepresenteerd aan de Tweede Kamer, en soms ook aan de minister, afhankelijk van wie de adviesvraag afkomstig is.

### *Ervaringen van primaire stakeholders bij het adviestraject*

Respondenten van het ministerie van OCW hebben de (formele) contactmomenten tijdens een adviestraject in de periode 2013-2018 doorgaans als constructief ervaren. Maar net als bij het selectieproces voor adviesthema's wordt ook hier een zekere 'kramp' vanwege het sterk vasthouden aan zijn onafhankelijke



positie door de Onderwijsraad geconstateerd. Ook zou er wat veranderd mogen worden aan de embargoperiode:

“Deze (embargo)periode is zeer kort waardoor OCW weinig tijd heeft om feitelijke onjuistheden te adresseren, en de Onderwijsraad vervolgens nauwelijks tijd heeft om deze verzoeken te verwerken” (primaire stakeholder).

#### *Ervaringen van secundaire stakeholders bij het adviestraject*

Een aantal secundaire stakeholders geeft aan dat bij specifieke adviestrajecten om hun input is gevraagd en zij op deze verzoeken hebben gereageerd met een inhoudelijke reactie. Secundaire stakeholders geven soms ook ongevraagde input voorafgaand aan de publicatie van adviezen. Deze input is in wisselende mate terug te zien in de adviezen.

“Positieve ervaringen hebben we met het advies over schoolleiders. Hierover hebben we input verstuurd en zijn we uitgenodigd voor een gesprek. Die input was terug te zien in het rapport en het heeft dus effect gehad. Anders was het bij ‘Ruim baan voor leraren’. Ook hiervoor hebben we input ingestuurd maar wij zijn niet opgenomen in de bronnenlijsten. Dit, terwijl men in dit advies ingaat op de structurering en de samenhang van cao's. Het is vreemd dat sociale partners op dit punt niet om input is gevraagd.” (secundaire stakeholder).

#### *Ervaringen van de Onderwijsraad bij het adviestraject en suggesties om het adviestraject te verbeteren*

Binnen de Onderwijsraad zelf is geconstateerd dat het ministerie van OCW soms moeite heeft om tot een kernvraag te komen voor een advies en bovendien vaak de neiging heeft om onderzoeksvragen te stellen. De Onderwijsraad moet deze dan zien te vertalen in een strategische adviesvraag.

Bij de totstandkoming van adviezen vindt de Onderwijsraad zijn onafhankelijke positie essentieel. In de afgelopen periode voelde de Onderwijsraad zich soms wel “onder druk gezet” door het ministerie.

“Het is soms lastig dat het ministerie tussentijds inhoudelijk op de hoogte gehouden wil worden. Het is geen probleem om toelichting over processen te geven, maar inhoudelijke updates zijn lastig. Tijdens het proces van de Raad kan de richting van het advies nog wel eens zigzaggen en het is belangrijk om vrije denkruimte te behouden voor dit proces” (Onderwijsraad).

De Onderwijsraad heeft bij enkele adviezen samengewerkt met andere adviesraden. Deze samenwerking werd wisselend ervaren. In het ene geval verliep dit goed, in het andere geval minder soepel. Men heeft hieruit geleerd dat samenwerking alleen wenselijk is wanneer dit meerwaarde oplevert en de gezaghebbende en onafhankelijke positie van de Onderwijsraad niet in het geding komt.

### *Verbeterpunten voor het adviestraject*

Stakeholders geven aan dat het meer ophalen van informatie en kennis via formele en informele gesprekken de (kwaliteit van de) adviestrajecten ten goede kunnen komen. Een goed gesprek bij aanvang van een adviestraject en voortgangsgesprekken zijn volgens primaire stakeholders een belangrijk middel om te voorkomen dat adviezen uit de lucht komen vallen of de plank net misslaan. Deze gesprekken zijn ook waardevol om wederzijdse verwachtingen te managen en om aan te voelen wat een goede timing is om de adviezen in te brengen in het politieke proces. Dit geldt vooral voor gevraagd adviezen. Maar het tussentijds consulturen moet weloverwogen gebeuren.

“Bij tussentijdse contactmomenten met ons ligt ook het risico op de loer van popularisering en de waan van de dag. Dus het is beter om dat niet te doen” (primaire stakeholder).

Een concrete verbetering die wordt genoemd is het verlengen van de embargoperiode. Deze bedroeg de afgelopen raadsperiode twee weken, wat in de ogen van stakeholders te kort is om met goede feedback te komen.

Een andere genoemde concrete verbetering is het organiseren van open consultatievormen tijdens adviestrajecten.

“Er zijn inmiddels veel beleidsdomeinen waar instanties met behulp van internet op zoek gaan naar input van buiten. Gemeenten doen dat bijvoorbeeld in toenemende mate. De raad zou over alle onderwerpen in hun werkprogramma een open

forum kunnen organiseren, waar iedereen suggesties kan doen. Dat proces brengt natuurlijk ook risico's met zich mee en moet goed gemodereerd worden” (secundaire stakeholder).

Secundaire stakeholders geven verder aan dat de Onderwijsraad tijdens adviestrajecten - daar waar relevant en mogelijk - kan samenwerken met andere adviesraden en organisaties (zoals het SCP). Dit komt de integraliteit (en impact) van adviezen ten goede en is ook relevant vanwege de vervlechting van het onderwijs met andere domeinen. De Onderwijsraad moet de samenwerkingspartners wel zorgvuldig selecteren en zijn onafhankelijkheid goed bewaken. De Onderwijsraad geeft aan zich hiervan bewust te zijn, en heeft wat dat betreft ook enige ervaring opgedaan.

De Onderwijsraad herkent zich in de verbeterpunten. Het proces van 'voorwerking' is van belang. De Onderwijsraad ziet daarom als verbeterpunt om tijdens adviestrajecten strategisch en tijdig met stakeholders te communiceren over aankomende adviezen en het adviesproces transparanter te maken. Een onderdeel daarvan is goed nadenken over de vraag wie de doelgroepen zijn per advies en het advies daarop afstemmen (in het kader van verwachtingsmanagement). Een ander door de Onderwijsraad genoemd verbeterpunt is om adviezen voorafgaand aan publicatie te laten reviewen door externe deskundigen.

## 5. Aantal adviezen en de balans in de adviezen

Dit hoofdstuk belicht het aantal producten dat de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 heeft opgeleverd, de mening van de stakeholders over het aantal producten, de balans in het aantal gevraagde en ongevraagde adviezen, de balans in het aantal producten per onderwijssector en de balans in het aantal producten per inhoudelijk thema.

### Adviezen in de periode 2013-2018

In de periode 2013-2018 heeft de Onderwijsraad in totaal 57 adviezen uitgebracht. Een overzicht van de adviezen staat in bijlage 2.

Het aantal adviezen per jaar staat in de tabel hieronder.

<i>Jaar</i>	<i>Adviezen</i>
2013	In 2013 bracht de Onderwijsraad negen adviezen uit, inclusief drie briefadviezen. <sup>7</sup>
2014	In 2014 bracht de Onderwijsraad dertien adviezen uit, inclusief acht briefadviezen. <sup>8</sup>
2015	In 2015 bracht de Onderwijsraad zeven adviezen uit, inclusief twee briefadviezen. <sup>9</sup>

<sup>7</sup> Onderwijsraad (2014), *Jaarverslag 2013*, Den Haag, p. 11.

<sup>8</sup> Onderwijsraad (2015), *Jaarverslag 2014*, Den Haag, pp. 11-12.

<sup>9</sup> Onderwijsraad (2016), *Jaarverslag 2015*, Den Haag, p. 15.

<i>Jaar</i>	<i>Adviezen</i>
2016	In 2016 bracht de Onderwijsraad zeven adviezen uit, inclusief drie briefadviezen. <sup>10</sup>
2017	In 2017 bracht de Onderwijsraad zes adviezen uit, inclusief twee beleidsadviezen. <sup>11</sup>
2018	In 2018 bracht de Onderwijsraad vijftien adviezen uit, inclusief negen briefadviezen. <sup>12</sup>
<b>Totaal</b>	<b>57 adviezen</b>

### Percepties over het aantal adviezen van de Onderwijsraad

#### *Ervaringen*

De meerderheid van de respondenten vindt dat het aantal adviezen dat de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 heeft uitgebracht aan de hoge kant is. Voor een deel van de respondenten was het aantal adviezen prima met het argument dat “alle uitgebrachte relevant waren”.

Vanuit de Onderwijsraad zelf is naar voren gebracht dat de kwantiteit niet ten koste ging van de kwaliteit van de adviezen,

<sup>10</sup> Onderwijsraad (2017), *Jaarverslag 2016*, Den Haag, p. 17.

<sup>11</sup> Onderwijsraad (2018), *Jaarverslag 2017*, Den Haag, p.12.

<sup>12</sup> Onderwijsraad (2019), *Jaarverslag 2018*, Den Haag, p. 12.

maar wel van de doorwerking van adviezen. De vorige raad had de ambitie om het aantal adviezen te reduceren maar heeft deze ambitie in de praktijk niet kunnen realiseren. Een belangrijke reden is dat gevraagde adviezen gehonoreerd moeten worden en dat die omvang in de praktijk soms lastig tot niet direct beïnvloedbaar is.

### *Verbeterpunten met betrekking tot het aantal adviezen*

Voor de meerderheid van de respondenten geldt de uitspraak “less is more” ofwel minder adviezen is beter. Daarbij zijn de volgende overwegingen naar voren gebracht:

- De politiek en het ministerie worden geconfronteerd met een ‘information overload’ en hun absorptievermogen is beperkt.
- Het uitbrengen van veel adviezen kan tot gevolg hebben dat de impact van deze adviezen kleiner wordt.
- Het is beter als de Onderwijsraad zijn energie steekt in enkele grote thema’s dan dat de aandacht wordt verdeeld over een groot aantal adviezen.

Respondenten steken de hand ook deels in eigen boezem:

“Wij moeten ons beheersen in onze vragen en de raad moet leren om af en toe nee te zeggen” (primaire stakeholder).

## Balans aantal adviezen naar maatschappelijke thema’s

De respondenten hebben de indruk dat de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 de belangrijk(st)e maatschappelijke ontwikkelingen heeft geadresseerd in zijn adviezen. Wel is naar voren gebracht dat thema’s als passend onderwijs heel erg onderwijskundig zijn aangevlogen, terwijl daar ook een verbinding met andere domeinen, zoals de zorg, gemaakt had kunnen worden.

## Balans gevraagde en ongevraagde adviezen

### *Ervaringen*

Veel respondenten kunnen de balans in gevraagde en ongevraagde adviezen niet goed overzien, omdat het niet altijd duidelijk is of een advies gevraagd of ongevraagd is. Over gevraagde adviezen is opgemerkt dat deze vaak over de actualiteit gaan. Bij deze adviezen ligt volgens de respondenten het risico van ‘waan van de dag’ op de loer.

De Onderwijsraad werkt niet alleen vraaggestuurd, maar kan ook adviezen uitbrengen over (toekomstige) thema’s die de Onderwijsraad zelf van belang acht. Als goed voorbeeld van een ongevraagd advies is het advies over vluchtelingen en onderwijs genoemd.



“Dat is een heel goed onderwerp, goede timing. Goed dat de raad zich daar op dat moment mee heeft bemoeid” (primaire stakeholder).

### *Aandachtspunten*

Volgens verschillende respondenten moet er in de toekomst een gezonde balans blijven bestaan tussen gevraagde en ongevraagde adviezen.

Als strategisch adviesorgaan moet de Onderwijsraad volgens de respondenten vooral ook oog hebben voor ontwikkelingen op de langere termijn. Deze ontwikkelingen kan de raad belichten in ongevraagde adviezen. Bij dit soort adviezen is de politieke sensitiviteit van de Onderwijsraad belangrijk. Volgens de respondenten moet de Onderwijsraad goed aanvoelen aan wat voor adviezen op een gegeven moment behoefte is en waar de Nederlandse samenleving op het gebied van onderwijs verder gebracht kan worden. De Onderwijsraad voegt hier zelf aan toe dat het aantal ongevraagde adviezen dat hij uitbrengt een aandachtspunt is. Vanuit het oogpunt van gezaghebbendheid is terughoudendheid gepast. Eén ongevraagd advies per jaar zou een goede vuistregel zijn.

“Die ruimte heb je nodig om te agenderen en om mensen wakker te houden” (Onderwijsraad).

## Balans adviezen naar onderwijssectoren

### *Ervaringen*

De meeste stakeholders constateren dat de adviezen van de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 in sterke mate gericht zijn geweest op het basis- en voortgezet onderwijs. Er was minder aandacht voor de voor- en voerschoolse educatie, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Enerzijds vinden de respondenten dat begrijpelijk, vanwege het belang van het funderend onderwijs en omdat er hier veel vraagstukken hebben gespeeld die veel politieke aandacht hadden. Bovendien heeft de politiek meer sturingsmogelijkheden in het funderend onderwijs. Aan de andere kant speelden er volgens een aantal respondenten ook in de andere sectoren vraagstukken die de afgelopen jaren (meer) aandacht verdienden van de Onderwijsraad.

### *Verbeterpunt*

De verschillende stakeholders vinden het belangrijk dat de advisering van de Onderwijsraad betrekking heeft op de volle breedte van het onderwijs. Mede daarom hebben verschillende stakeholders erop gewezen dat de Onderwijsraad vraagstukken meer zou kunnen (en moeten) benaderen vanuit een sector- en domeinoverstijgend perspectief, bijvoorbeeld ten aanzien van doorlopende leerlijnen en het loopbaanperspectief dat begint bij 0-4 jaar en doorloopt tot en met de arbeidsmarkt.

## 6. Kwaliteit van het werk van de Onderwijsraad

In dit hoofdstuk staat de gepercipieerde kwaliteit van het werk (adviesrapporten, briefadviezen, verkenningen) van de Onderwijsraad centraal. Specifiek wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende vragen:

Wat is de (gepercipieerde) kwaliteit van de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad die in de periode 2013-2018 zijn uitgebracht? Wat gaat goed en moet behouden blijven? Wat kan verbeterd worden en op welke manier?

### Waardering van de kwaliteit van de adviezen

Alle primaire en secundaire stakeholders van de Onderwijsraad zijn positief over de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen die de Onderwijsraad uitbrengt.

“Het belangrijkste is dat de kwaliteit altijd goed is. Daarover is geen twijfel (...). De adviezen zijn grondig, er wordt goed gebruik gemaakt van de feiten, de adviezen zijn goed doordacht en er zit wijsheid in de adviezen” (primaire stakeholder).

“Ik vind de kwaliteit over het algemeen van hoog niveau. Over het algemeen zijn het doorwrochte adviezen die het thema vaak in de historische context plaatsen en minder voor de hand liggende uitkomsten bevatten. Daarmee kunnen ze ons aangenaam en onaangenaam verrassen” (primaire stakeholder).

### Positieve punten in de kwaliteit van de adviezen

Uit bovenstaande quotes valt op te maken dat de Onderwijsraad goed gebruik maakt van de beschikbare feiten / empirische kennisbasis. Ofwel, de respondenten vinden dat de adviezen goed wetenschappelijk onderbouwd zijn.

De respondenten zijn ook positief gestemd over de analyses in de adviezen (inclusief de conceptualisering):

“De analyses in de adviezen zijn vaak heel nuttig omdat daar op logische wijze inzichten worden samengebracht en kennis en het verband tussen inzichten expliciet worden gemaakt.” (secundaire stakeholder)

In de adviezen worden volgens de respondenten een zo breed mogelijk scala aan perspectieven geïntegreerd. Dit biedt een brede blik op een bepaald vraagstuk. Verder is er in de adviezen een ‘goed evenwicht tussen ‘kritisch’ en ‘onafhankelijk’ aan de ene kant en ‘betrokken’ aan de andere kant’. Ten slotte zijn de adviezen volgens de respondenten genuanceerd, goed toegankelijk en leesbaar.

Volgens de Onderwijsraad zelf speelt de hoog gekwalificeerde staf van het bureau van de Onderwijsraad een belangrijke factor in de hoge kwaliteit van de adviezen.

## Verbeterpunten in de kwaliteit van de adviezen

Volgens respondenten is er nog ruimte om een kwaliteitsslag te maken. Ten eerste zou er – voordat een uiteindelijke aanbeveling wordt gepresenteerd - een tussenstap in het rapport kunnen worden ingebouwd, waarin scenario's / dilemma's worden gepresenteerd en tegen elkaar worden afgewogen.

Ten tweede kan de kwaliteit van de aanbevelingen in de adviezen verbeterd worden ('de aanbevelingen missen de kracht van de analyse'). De aanbevelingen zijn volgens een aantal respondenten soms te algemeen of te breed of te vlak geformuleerd.

“Ruim baan voor leraren’ is (...) over het algemeen een goed advies dat veel aanknopingspunten geeft. Het risico is echter cherrypicking: iedere partij pakt een andere cherry, omdat het een zeer breed advies betreft. Partijen kunnen selectief gaan shoppen in een advies.” (primaire stakeholder)

Deze zouden dus scherper en meer concreet geformuleerd kunnen worden. Vanuit de Onderwijsraad is naar voren gebracht dat dit niet altijd mogelijk is.

“Sommige adviezen zijn iets minder concreet. Bij te concrete adviezen is er weinig ruimte om een eigen invulling te geven aan een bepaalde richting, terwijl je ook niet te abstract wilt blijven. Een reden om niet te concretiseren kan zijn dat de raad er intern niet goed uitkomt. Bij sommige adviezen is dat een manco” (Onderwijsraad).

Ten slotte is opgemerkt dat het goed zou zijn als er in de adviezen of in opvolging op de adviezen aandacht zou zijn voor de praktische vertaalslag (het handelingsperspectief / de implementatie):

“Vaak is het nu niet helder wie er in de ogen van de Onderwijsraad de adviezen zou moeten omzetten in actie en op welke manier. Dan voelt niemand zich verantwoordelijk.” (secundaire stakeholder)

Het bieden van concrete handelingsperspectieven richting het onderwijsveld is overigens onderwerp van discussie.

## 7. Impact van het werk van de Onderwijsraad

In dit hoofdstuk wordt de impact van het werk van de Onderwijsraad belicht. Met impact wordt bedoeld het effect van de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad op het onderwijsbeleid en het politieke debat, het maatschappelijke debat en de onderwijspraktijk. Meer concreet, worden de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad daadwerkelijk gebruikt en zo ja, hoe? Wat gaat hierin goed en welke verbeteringen zijn er mogelijk om meer impact te krijgen?

Vooraf is het goed om in ogenschouw te nemen dat de Onderwijsraad advies uitbrengt over concrete vragen die op de korte termijn spelen (zoals een advies over wetgeving of een advies over een actueel onderwerp) en over vraagstukken die op de (middel)lange termijn spelen.

De concrete adviezen over wetsvoorstellen of actuele thema's hebben logischerwijs vaak (vaker) een directe impact.

“De rechtstreekse impact van de briefadviezen is het grootst. Daarmee is niet gezegd dat dit de meest waardevolle adviezen zijn” (primaire stakeholder).

De adviezen over vraagstukken die op de (middel)lange termijn kunnen gaan spelen hebben vaak pas op een later tijdstip (mogelijke) impact.

“Er zijn veel zaken waar de raad belangwekkende en soms schurende dingen heeft gezegd, die pas later worden betrokken

bij het politieke debat. Heel veel oude adviezen van de raad worden dus tegenwoordig nog betrokken bij het politieke debat” (primaire stakeholder).

“Een voorbeeld is het advies over het lerarenregister (2017) dat pas op de langere termijn invloed had. De doorvertaling van adviezen naar concrete wetgeving kan eveneens een tijd op zich laten wachten. Soms gaat er wel vijf of tien jaar overheen voordat een advies tot een wet(swijziging) leidt” (primaire stakeholder).

### Impact van de adviezen op beleid en politiek

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de adviezen en publicaties van de Onderwijsraad worden gebruikt in beleid(svorming) en het politieke proces.

#### *Beleidsreacties op adviezen*

Uit de bestudering van de aangereikte documenten is gebleken dat er bij de meeste adviezen een inhoudelijke beleidsreactie wordt gegeven. In de periode 2002-2014 is dit bijvoorbeeld bij 34 van de 42 uitgebrachte adviezen over het basisonderwijs en het onderwijs aan jonge kinderen het geval. Bij 8 van de 42 adviezen werd geen inhoudelijke beleidsreactie aangetroffen (Ledoux, Blok & Veen, 2015, p. 2). Een gangbare respons van OCW op de adviezen van



de Onderwijsraad is de verbale reactie in de vorm van woorden van waardering en het onderschrijven van standpunten en pleidooien die aansluiten bij reeds in gang gezet beleid c.q. dat beleid ondersteunen. Daarnaast wordt vaak gereageerd met de opmerking dat suggesties van de raad in overweging worden genomen of nader worden onderzocht. Afhoudende dan wel afwijzende reacties vormen een minderheid (Westerhuis e.a., 2015, p. 61).

Uit de bestudering van de documenten blijkt verder dat adviezen van de Onderwijsraad soms wel, soms niet een daadwerkelijke vertaling in beleid te krijgen. Daarbij spelen verschillende contextfactoren een rol, waaronder politieke voorkeuren, praktische omstandigheden en financiële mogelijkheden (Ledoux, Blok & Veen, 2015, p. 3).

#### *Gebruik van de adviezen en publicaties door Kamerleden*

Uit gesprekken met de verschillende stakeholders blijkt dat Kamerleden de adviezen van de raad gebruiken bij de voorbereiding van debatten.

“Ik put er heel vaak uit bij de debatten. De meeste rapporten zijn heel waardevol, ook als ik het er niet mee eens ben. Maar deze adviezen zetten mij dan aan het denken (...) Soms zijn adviezen een welkome vriend en soms een steen in de vijver” (primaire stakeholder).

Het betrekken van adviezen bij de voorbereiding van debatten wil nog niet zeggen dat politieke standpunten worden herzien. Naast inhoudelijke redenen kunnen er ook andere overwegingen zijn om een advies terzijde te schuiven, zoals politieke belangen en financiële belangen.

“De politieke besluitvorming is vaak gebaseerd op een belangenkwestie” (primaire stakeholder).

“Een product kan inhoudelijk zeer goed zijn, maar de politiek kan immuun zijn voor goede adviezen. Een advies heeft dan geen impact, maar het is dan moeilijk om dat te veranderen. Ook is er sprake van politiek opportunisme. Soms komen adviezen de politiek goed uit, maar soms ook niet en gaat de politiek er vrolijk aan voorbij” (primaire stakeholder).

De primaire stakeholders vinden het niet problematisch als er ook een aantal adviezen bij zijn die geen directe impact op het beleid of de politiek hebben.

“Als de raad alleen maar adviezen uitgeeft die een paar jaar later uitgevoerd zijn, dan zou er ook iets niet goed zijn. Dan zou de raad nooit iets adviseren wat een beetje tegendraads is en tegen het bestaande klimaat in gaat” (primaire stakeholder).

### *Adviezen met veel en weinig impact*

Door de verschillende stakeholders zijn verschillende voorbeelden genoemd van adviezen die veel en weinig impact hebben gehad. Voorbeelden van adviezen met veel impact zijn onder meer het advies over maatwerk binnen wettelijke kaders (2015), het advies over internationalisering in het hoger onderwijs (2018), het advies 'Ruim baan voor leraren' (2018) en het advies over de verantwoording van onderwijsgelden (2018). Dit laatste advies heeft volgens één van de respondenten een meerjarig OCW programma opgeleverd.

Er zijn ook voorbeelden van adviezen die in de beleving van de respondenten minder tot geen impact hebben gehad. Een voorbeeld dat door verschillende primaire stakeholders is genoemd is de brandbrief 'lerarentekorten', die in 2018 werd uitgebracht. Verschillende respondenten gaven aan dat ze deze brandbrief geen goede zet van de Onderwijsraad vonden.

"In deze brandbrief stonden, met alle respect, geen zaken van toegevoegde waarde. Dat was de waan van de dag. Dan had ik liever dat de raad in 2013 een advies had gegeven, waarin de zorg over de toekomst van het lerarentekort werd beschreven" (primaire stakeholder).

### *Factoren van invloed op de impact van de adviezen*

Hieronder worden enkele factoren op een rij gezet die volgens de primaire stakeholders van invloed zijn op het gebruik van de

adviezen en publicaties van de Onderwijsraad in het beleid en de politiek.

### **Beperking en dosering van het aantal adviezen**

Verschillende respondenten hebben een sterk verband gelegd tussen het aantal adviezen dat de Onderwijsraad (gelijktijdig) oplevert en de impact ervan. De redenering daarbij is dat naarmate het aantal adviezen hoger is en wanneer adviezen te kort na elkaar worden uitgebracht, dat dan de impact van adviezen kleiner is.

### **Timing**

Een tweede belangrijke factor die door veel respondenten naar voren is gebracht is de timing van de adviezen.

"Het is dodelijk wanneer adviezen te laat verschijnen en de politiek er niets meer mee kan doen" (primaire stakeholder).

In de interviews is naar voren gebracht dat de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 adviezen heeft uitgebracht, waarbij de timing niet optimaal is. Voorbeelden zijn de adviezen over *Digitalisering* en *Vluchtelingen en Onderwijs*. Aan het gebrek aan timing liggen volgens de verschillende stakeholders vooral de volgende drie oorzaken ten grondslag: een aantal adviezen werd niet tijdig opgeleverd (planningsprobleem), de Onderwijsraad was met verschillende adviezen tegelijkertijd bezig en de Onderwijsraad hield onvoldoende rekening met de agenda van de Eerste en de

Tweede Kamer en momenten waarop bewindspersonen een brief aan het parlement moesten sturen.

### **Individuele profilering raadsleden versus profilering van de Onderwijsraad**

Volgens een aantal respondenten kan de individuele profilering van leden van de Onderwijsraad op bepaalde thema's gevaren met zich meebrengen. De Onderwijsraad wordt namelijk geacht om onafhankelijk en als collectief te opereren. De impact van adviezen kan lager worden, als individuele raadsleden zich vanuit een (eigen) visie al hebben uitgesproken over een onderwerp, terwijl de raad daar in de toekomst nog een advies over uitbrengt.

### **Overleg en afstemming**

De impact van adviezen wordt ook bepaald door hoe proactief de Onderwijsraad schakelt met het ministerie van OCW en de Kamerleden. Wanneer er sprake is van een goed overleg en afstemming dan kan de Onderwijsraad voorkomen dat adviezen voor Kamerleden 'uit de lucht komen vallen'. Bovendien is de Raad er dan ook van op de hoogte wanneer er iets speelt in de Kamer en welke adviezen op welk moment relevant zijn om uit te brengen. Individuele contacten met Kamerleden kunnen in dat kader ook zinvol zijn.

Hier kleven volgens de primaire stakeholders echter ook risico's aan. Wanneer de raad proactief adviezen inbrengt in een actueel debat, dan kan de raad een onderdeel worden van het politieke

krachtenveld, terwijl de raad daar nadrukkelijk geen onderdeel van is. De onafhankelijkheid van de Onderwijsraad moet in deze beschermd worden.

“De Onderwijsraad moet geen partij worden in actuele politieke debatten. Maar ze mogen wel verwijzen naar zaken die ze eerder hebben geadviseerd” (primaire stakeholder).

### **Bestuurskundige vertaalslag**

In de Onderwijsraad zijn veel academici werkzaam, waardoor er soms te weinig aandacht is voor de praktische en bestuurskundige vertaalslag die de impact van adviezen kan verhogen.

“Academici hebben niet altijd inzicht in hoe kennis vertaald moet worden in beleid. Dat vereist bestuurskundige expertise” (secundaire stakeholder).

### **De kernboodschap van een advies**

Volgens verschillende respondenten kan de impact ook vergroot worden door een ingreep in de opbouw en vormgeving van de publicaties. Concreet is naar voren gebracht dat bij de opbouw van een adviesrapport de volgorde wellicht kan worden omgedraaid.

“Dus niet eerst een vraagstuk behandelen en op het einde advies, maar beginnen met de kernboodschap en vervolgens deze boodschap nader onderbouwen” (secundaire stakeholder).

Ook een oplegvel of infographic met de kernboodschap bij elk advies kan het gebruik bevorderen.

“Kamerleden hebben weinig tijd om hele rapporten te lezen. Dat is gewoon de realiteit” (interview primaire stakeholder).

## Impact van de adviezen op het maatschappelijke debat

De Onderwijsraad is volgens de verschillende stakeholders minder zichtbaar voor burgers. Dat is volgens de stakeholders geen fundamenteel probleem, omdat de raad immers primair de regering en het parlement bedient en haar blik dus logischerwijs richt op Den Haag. Er is wel een ontwikkeling zichtbaar waarbij de Onderwijsraad zich actiever profileert in het maatschappelijk debat, bijvoorbeeld in de media. De Onderwijsraad houdt zelf in zijn jaarverslagen bij hoeveel vermeldingen hij heeft en naar welke adviezen de meeste aandacht uitgaan.

Over het nut en de wenselijkheid om zo naar buiten te treden verschillen de respondenten van mening. Enerzijds is het volgens sommige respondenten goed dat de Onderwijsraad hiermee zijn zichtbaarheid vergroot. Anderzijds ligt het risico op de loer dat de Onderwijsraad zich dan te veel laat leiden door de ‘waan van de dag’. Dit kan ten kosten gaan van het gezag van de Raad. Bovendien denken sommige respondenten dat de brede impact van de verschillende activiteiten beperkt is.

Volgens de verschillende stakeholders is een belemmerende factor voor maatschappelijke impact de informatiedichtheid in het medialandschap. In een tijd van ‘information overload’ is het lastig om effectief impact te genereren. De Onderwijsraad moet ‘concurreren’ met andere adviesorganen en kennisinstellingen. Dat maakt het volgens de respondenten noodzakelijk om een strategische communicatiestrategie te ontwikkelen, waarbij wordt nagedacht bij welke onderwerpen en op welke wijze de raad onderwerpen inbrengt in het maatschappelijk debat en welke media daarbij worden ingezet. De vorige Onderwijsraad had zo’n communicatiestrategie niet. De huidige Onderwijsraad heeft die om bovengenoemde redenen wel ontwikkeld.

## Impact van de adviezen op de onderwijspraktijk

De verschillende stakeholders hebben uiteenlopende opvattingen over de vraag of de Onderwijsraad vanuit zijn wettelijke taak invloed moet hebben op de onderwijspraktijk. Sommige respondenten vinden dat dit niet de taak van de Onderwijsraad is.

“De Onderwijsraad moet niet apart iets schrijven voor de praktijk. Dat zie ik niet als hun taak. Ik vind dat de raad het gezaghebbend adviesorgaan van regering en parlement moet zijn. Ik ben dus helemaal niet geïnteresseerd in bijeenkomsten en pop-ups die worden georganiseerd door de raad. ik zou daar als raad van wegblijven en hen adviseren om hun tijd te steken in doorwrochte adviezen. Daar is de raad voor” (primaire stakeholder).



Andere respondenten vinden het wel belangrijk dat de Onderwijsraad verbinding heeft met de onderwijspraktijk.

“De Onderwijsraad moet ook impact genereren richting het onderwijsveld. Je bent dan minder afhankelijk van de overheid als beleidsinstantie. De overheid loopt in zekere zin achter de ontwikkelingen aan. De vernieuwing van het onderwijs moet in eerste instantie in het veld plaatsvinden. Vanuit dat oogpunt moet de Onderwijsraad een stimulerende rol spelen richting het veld om systeemoorbraken te realiseren” (secundaire stakeholder).

#### *Factoren van invloed op de impact van de Onderwijsraad op de onderwijspraktijk*

Door de respondenten zijn verschillende factoren naar voren gebracht die van invloed zijn op de impact die de Onderwijsraad heeft op de onderwijspraktijk.

#### **Ontbreken van een handelingsperspectief in de adviezen**

Volgens een aantal respondenten is een belemmerende factor om impact te hebben op de onderwijspraktijk dat in de adviezen vaak het concrete ‘handelingsperspectief’ ontbreekt. Een voorbeeld is het advies ‘De volle breedte van onderwijskwaliteit (2016)’. Dit advies bepleit dat er meer aandacht moet komen voor persoonsvorming en socialisatie (naast de focus op het cognitieve domein in het onderwijs). In het advies staat echter niet op welke manier dit kan worden vormgegeven in de praktijk.

“Dit was echter een redelijk open deur. Aangezien dit advies geen concrete handvatten meegaf, hielp het de discussie niet verder op gang. Anderzijds behoedt de Onderwijsraad zich voor te concrete adviezen omdat zij een tijdloos advies willen schrijven” (primaire stakeholder).

#### **Haalbaarheid van adviezen**

De impact van adviezen van de Onderwijsraad op de onderwijspraktijk kan volgens de respondenten niet worden losgekoppeld van de bereidheid van de actoren in het onderwijsdomein om te veranderen en de dynamiek in het veld. De Nederlandse onderwijsgemeenschap is volgens een aantal respondenten conservatief. De veranderbereidheid is niet groot.

“Het onderwijs in Nederland is een mammoettanker die erg langzaam van koers verandert” (Onderwijsraad).

Er wordt vanuit de secundaire stakeholders gewezen op de realiteit van de dagelijkse praktijk:

“Het advies over de groepsgrootte van klassen liet zien dat uit wetenschappelijk onderzoek bleek dat dit effectief was voor het leerproces op het gebied van rekenen. Het bleek echter zeer lastig om dit ook daadwerkelijk uit te voeren. Hier werd dus niet goed gekeken naar de maatschappelijke haalbaarheid van het advies.” (secundaire stakeholder).

## Meer contact met het werkveld

Om de impact van de adviezen van de Onderwijsraad op de onderwijspraktijk te bevorderen is het van belang dat de Onderwijsraad meer direct in contact treedt met het veld (zie ook Ledoux, Blok & Veen, 2015, p. 4).

Concrete activiteiten die de impact van adviezen op de onderwijspraktijk kunnen verhogen zijn het organiseren van discussiebijeenkomsten, symposia, conferenties, lunchlezingen en studiebijeenkomsten, evenals publicaties en uitingen in de (sociale) media en vakpers.

“Raadsleden zouden wat vaker namens de Onderwijsraad op conferenties, schoolleidersdagen en debatten in De Balie aanwezig kunnen zijn en hun stem wat vaker laten horen. De raad kan dan een breder publiek bedienen” (secundaire stakeholder).

## Spanningsvelden

Rondom het vraagstuk van impact benoemen stakeholders enkele spanningsvelden.

### *Hoge ambities versus relatief beperkte capaciteit*

Het schrijven en publiceren van adviezen kost veel tijd, waardoor er beperkte capaciteit beschikbaar is om activiteiten te ontplooiën die buiten deze primaire taak van de Onderwijsraad liggen, zoals

activiteiten gericht op het vergroten van de impact van uitgebrachte adviezen.

### *In de luwte opereren versus in de schijnwerpers staan*

Een ander spanningsveld betreft de vraag of de Onderwijsraad in de luwte moet opereren of in de schijnwerpers moet staan. Voorstanders van ‘populariserende’ activiteiten wijzen erop dat de Onderwijsraad hiermee zijn zichtbaarheid kan vergroten.

“De Onderwijsraad zou zich meer proactief moeten opstellen en zich meer moeten laten zien in actuele publieke debatten, bijvoorbeeld vaker bij actualiteitenprogramma’s moeten aanschuiven, de avond voor een belangrijk debat.” (secundaire stakeholder).

Tegenstanders wijzen er echter op dat de Onderwijsraad er juist goed aan doet om in de luwte te opereren:

“Een gezaghebbend instituut als de Onderwijsraad moet niet populariseren. Het is namelijk heel belangrijk dat we een adviesorgaan hebben dat iets meer distantie heeft. De onderwijsraad mag, en dat bedoel ik positief, wel de zolderkamergeleerde zijn, een instantie die zich verdiept in de materie en dus daarin ook op de achtergrond functioneert” (primaire stakeholder).

### *Strategische vergezichten versus actuele vraagstukken*

Eenzijds publiceert de Onderwijsraad gevraagde adviezen. Vaak hebben deze adviezen betrekken op actuele vraagstukken. Tegelijkertijd is de Onderwijsraad een strategisch adviesorgaan. De raad adviseert in dat kader over lange lijnen van beleid en toekomstige ontwikkelingen die naar verwachting impact hebben op het onderwijs. Dat biedt een ander perspectief op knelpunten en vraagstukken. Logischerwijs is de impact van strategische adviezen minder zichtbaar, omdat deze adviezen hun weg moeten vinden in de gedachtenvorming van mensen. Dit in tegenstelling tot concrete adviezen, waarbij de impact veel duidelijker is. De Onderwijsraad brengt zowel strategische adviezen uit als concrete adviezen over actuele vraagstukken. Verder is gewezen op het belang om een verbinding te leggen tussen toekomstige ontwikkelingen en actuele vraagstukken.

“Als de adviezen wel erg de lange termijn betreffen, dan is het lastig om een link te leggen tussen het vergezicht en de weg ernaar toe. Er moet dus een haakje en een aansluiting zijn met zaken die nu spelen” (interview primaire stakeholder).

## 8. Totaalbeeld van het werk van de Onderwijsraad

In dit hoofdstuk staat het totaalbeeld dat de respondenten hebben van het werk van de Onderwijsraad centraal. De volgende vragen worden beantwoord:

In hoeverre is de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 van toegevoegde waarde geweest? Wat zijn volgens de verschillende stakeholders de belangrijkste aanbevelingen voor de Onderwijsraad voor de komende 4 jaar?

### Toegevoegde waarde van de Onderwijsraad

De verschillende stakeholders zijn het erover eens dat de Onderwijsraad in de periode 2013-2018 toegevoegde waarde heeft gehad.

“De raad is een onmisbaar instituut voor het onderwijsbeleid (...) en een ontzettend goed functionerende adviesraad” (primaire stakeholder).

“Als de Onderwijsraad niet zou bestaan, zouden ze die moeten uitvinden.” (secundaire stakeholder)

Deze toegevoegde waarde zit voor de verschillende stakeholders in de volgende elementen:

- Het gezag dat de Onderwijsraad heeft (zie ook hoofdstuk 3). Overigens wordt hierbij wel aangegeven dat de Onderwijsraad

bij zijn activiteiten continu in de gaten moet houden dat zijn gezag niet in het geding komt.

- De bijdrage die de adviezen, vooral de analyses in de adviezen, leveren aan het beleid en (het opstarten van) discussies rondom onderwijsthema's. Overigens wordt daarbij wel aangegeven dat de meerwaarde van de Onderwijsraad afhangt van het onderwerp van het advies en de diepgang van het advies.

### Aanbevelingen voor de periode 2019-2022

De verschillende respondenten geven de Onderwijsraad een aantal aanbevelingen mee voor de periode 2019-2022. Een groot aantal daarvan is in de vorige hoofdstukken al aan de orde geweest. Voor de volledigheid zetten we alle aanbevelingen die de stakeholders aan de Onderwijsraad hebben meegegeven hieronder op een rij.

#### *Aanbeveling 1: Verbreding van de oriëntatie*

In de ogen van zowel de primaire als de secundaire stakeholders zou de Onderwijsraad in de periode 2019-2022 een bredere oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken moeten hebben (denk aan vraagstukken over digitalisering, de arbeidsmarkt en de tweedeling in de samenleving), omdat, zoals één van de



geïnterviewde primaire stakeholders het uitdrukt: “De werkelijkheid geen rekening houdt met de verkokering in Den Haag”.

“Als de praktijk vervlecht en de Onderwijsraad blijft in haar kolom zitten, dan verliest zij haar relevantie.” (primaire stakeholder)

De bredere oriëntatie brengt met zich mee dat de Onderwijsraad meer dan nu het geval is, samenwerking moet zoeken met partijen buiten het onderwijsdomein, bijvoorbeeld met andere adviesraden of organisaties, anders dan het netwerk van de ‘usual suspects’. Dit brengt ook een leereffect mee voor de Onderwijsraad:

“In de samenwerking ligt winst. (...) Heel veel sectoren vinden het wiel uit. Neem het lerarentekort. Wat kan het onderwijs leren van andere sectoren met betrekking tot een tekort?” (secundaire stakeholder)

Enkele respondenten adviseren om de samenwerking met nieuwe partners op te pakken. Dit vereist het organiseren van een bepaalde flexibiliteit en het goed nadenken met wie je in zee wilt gaan:

“De Onderwijsraad moet samenwerkingspartners zorgvuldig uitkiezen. Hierin speelt de vraag *Wat wil je bereiken en met wie kan ik samenwerken om dit te bereiken?* een belangrijke rol.” (secundaire stakeholder)

Een andere door primaire en secundaire stakeholders genoemde aanbeveling is het ontwikkelen van een grotere internationale oriëntatie.

“Kijk eens wat vaker wat er bij de burens gebeurt, bijvoorbeeld in Engeland” (primaire stakeholder).

Daarbij gaat het niet alleen om een kijkje in een ander land:

“Vanuit de VN wordt een koppeling gemaakt tussen onderwijs en sustainability goals. Ook die verbinding zou gelegd kunnen worden.” (secundaire stakeholder).

Een volgende suggestie van de respondenten is een verbreding als het gaat om wetenschappelijke disciplines waar kennis uit geput kan worden:

“De raad moet niet alleen gebruik maken van de onderwijswetenschappen, maar ook van bestuurswetenschappen. (...) Problemen zijn niet alleen onderwijskundig van aard, maar er moet ook oog zijn voor de wijze waarop veranderingen kunnen worden bereikt en georganiseerd.” (secundaire stakeholder).

In aansluiting met het voorgaande adviseren sommige primaire stakeholders ook om intern (binnen de Onderwijsraad) de oriëntatie te verbreden. Het gaat hier vooral om de samenstelling van de Onderwijsraad, waarbij niet alleen de academische wereld, maar ook de onderwijspraktijk voldoende vertegenwoordigd moet zijn. Dit laatste is in de ogen van enkele primaire stakeholders nog onvoldoende het geval. Ook wordt geopperd om kennis van buiten het onderwijs te werven. Een primaire stakeholder noemt als voorbeeld innovatieve personen uit de zorg of ICT, die voor een ‘frisse’ blik kunnen zorgen. Een andere primaire stakeholder stelt

voor iemand in huis te halen met oog voor politieke verhoudingen, bijvoorbeeld een oud parlementair journalist, om de politieke sensitiviteit van de Onderwijsraad te versterken. Vanuit de Onderwijsraad zelf wordt gedacht aan een flexibele, externe schil van expertise om de Onderwijsraad heen.

*Aanbeveling 2: Betere spreiding van adviezen over onderwijssectoren*

Vanuit de primaire stakeholders komt het geluid dat er een betere spreiding van adviezen over de onderwijssectoren mogelijk is. Als voorbeeld worden genoemd dat het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs meer aandacht zouden mogen krijgen, omdat de Onderwijsraad door de buitenwereld nu soms teveel als een adviesraad wordt gezien voor het primair en voortgezet onderwijs. Bij dit punt is verder opgemerkt dat de Onderwijsraad zich meer zou moeten richten op sectoroverstijgende vraagstukken (zie ook aanbeveling 1).

*Aanbeveling 3: Less is more*

Met betrekking tot het aantal adviezen is de boodschap duidelijk: "less is more". Primaire stakeholders adviseren de Onderwijsraad om de komende periode minder adviezen uit te brengen, omdat er dan een betere focus is en de impact van adviezen groter wordt. Binnen de Onderwijsraad zelf wordt deze mening gedeeld.

Primaire en secundaire stakeholders bevelen aan om de focus te blijven houden op (overstijgende) adviezen die aanzetten tot

nadenken over grote, strategische lijnen. In de huidige tijd is dat zeker nodig:

"De rust bewaren in politiek gevoelige debatten; de lange lijnen vasthouden. Tegenwicht bieden tegen hijgerige ontwikkelingen in het hijgerige Den Haag (...) Een orgaan als de Onderwijsraad is nodig om de rust te bewaren in een dergelijke dynamische politieke omgeving." (secundaire stakeholder)

Een aantal primaire stakeholders voegt hieraan toe dat de Onderwijsraad de 'hete hangijzers' niet uit de weg mag gaan en door moet gaan met "af en toe tegen heilige huisjes te schoppen. Dat is heel nuttig".

*Aanbeveling 4: Adviezen kunnen scherper*

Ondanks dat de stakeholders in het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de adviezen van de Onderwijsraad zijn er enkele verbeteringen mogelijk.

Ten eerste zou het goed zijn als er in de adviesrapporten een tussenstap wordt ingebouwd. Na de analyse van een onderwerp (de kwaliteit daarvan is goed) zou het goed zijn om een stap in te bouwen, waarin dilemma's / scenario's worden besproken en afgewogen, alvorens de aanbeveling wordt gegeven.

De aanbevelingen zelf kunnen concreter geformuleerd worden, zodat ook duidelijk wordt waar de Onderwijsraad voor staat.

Ten slotte zou het volgens een aantal primaire stakeholders een verbetering zijn als de Onderwijsraad in zijn adviezen meer laat

zien oog te hebben voor ‘het absorptievermogen van het onderwijsveld qua veranderingen’ en de ‘toepasbaarheid van kennis’ in de praktijk.

#### *Aanbeveling 5: Meer verbinden*

De stakeholders zijn van mening dat de Onderwijsraad in het algemeen meer verbindingen kan leggen met zijn stakeholders. Dit om meer aansluiting met het beleid, de politiek en de onderwijspraktijk te krijgen. Uiteraard is het van belang dat hij zijn onafhankelijkheid daarbij bewaakt.

De Onderwijsraad kan met ‘meer zelfvertrouwen en vanzelfsprekendheid’ de verbinding met het departement leggen. Het ministerie en de raad hebben immers hetzelfde doel: goed onderwijs in Nederland”. (primaire stakeholder)

#### *Aanbeveling 6: Meer contact tijdens het adviestraject*

In vervolg op de vorige aanbeveling geeft een aantal primaire stakeholders aan dat het goed zou zijn als de Onderwijsraad gedurende een adviestraject goed contact onderhoudt met de primaire stakeholders om op de hoogte te blijven van wat binnen het ministerie en in de politiek speelt.

Ook vanuit de secundaire stakeholders wordt aangegeven dat meer interactie wenselijk is:

“Nu worden partijen geconsulteerd, dan gaan de luiken dicht en verschijnt er een advies. De regie ligt volledig bij de Onderwijsraad. Het is nu een nogal statisch orgaan (secundaire stakeholder).

De Onderwijsraad zelf is eveneens van mening dat het adviestraject minder gesloten kan:

“We moeten ook aandurven om een aantal aanbevelingen in de week te leggen in het onderwijsveld en vooraf al een tipje van de sluier oplichten, zodat mensen niet door adviezen worden verrast.” (Onderwijsraad).

#### *Aanbeveling 7: Beter timing van adviezen*

Veel respondenten geven aan dat de timing van de adviezen beter kan. Immers, als adviezen op het juiste tijdstip in het politieke proces worden ingebracht zal de impact van de adviezen naar mening van de verschillende stakeholders groter zijn. Primaire stakeholders noemen timing een belangrijk, maar ook complex punt, omdat dit ook gevoel vereist voor de dynamiek in politiek Den Haag. Over de timing wordt ook aangegeven dat voorkomen moet worden dat er veel adviezen in dezelfde periode worden uitgebracht.

*Aanbeveling 8: Meer denken vanuit het perspectief van drukke Kamerleden*

In relatie tot het voorgaande wordt door de primaire stakeholders aanbevolen dat dat het goed zou zijn als de Onderwijsraad meer zou denken vanuit het perspectief van drukke Kamerleden en hoe de Onderwijsraad deze effectief kan bedienen met zijn adviezen. Concreet zijn genoemd dat de Onderwijsraad meer pro-actief in contact kan gaan met Kamerleden (“Kamerleden vaker aan hun jas trekken”) en hen kan attenderen op adviezen of voorzien van updatebrieven (de secundaire stakeholders delen deze aanbeveling). Verder wordt vanuit de primaire stakeholders aanbevolen om de wetgevingsagenda goed in de gaten te houden en om de adviezen te voorzien van een oplegger, zodat Kamerleden in het kort notie kunnen nemen van een (eerder) advies en de concrete aanbeveling(en) over een bepaald onderwerp.

*Aanbeveling 9: Meer zichtbaar in het politieke debat*

Een volgende aanbeveling is dat de Onderwijsraad meer zichtbaar wordt in het publieke debat. Primaire stakeholders denken hierbij aan het vaker organiseren van bijeenkomsten voor medewerkers van het ministerie van OCW en betrokkenen uit het veld naar aanleiding van het uitbrengen van een advies (de Onderwijsraad zelf deelt deze mening). Secundaire stakeholders voegen hieraan toe dat de Onderwijsraad (a) een review zou kunnen schrijven op de jaarlijkse Staat van het Onderwijs, (b) wat meer variatie aan kan brengen in de manier waarop hij adviezen naar buiten brengt en (c)

zich meer kan laten zien in bijvoorbeeld actualiteitenprogramma's. Daarbij merken enkele primaire stakeholders op dat de Onderwijsraad het opzoeken van het publieke debat wel gedoseerd moet doen om te voorkomen dat hij teveel populariseert (wat zijn gezag kan aantasten). En dat zij daarnaast alert moet zijn op het spanningsveld tussen de onafhankelijke status van de Onderwijsraad en eventuele uitgesproken opvattingen van afzonderlijke leden. Binnen de Onderwijsraad is men zich hiervan bewust. Hij moet scherp blijven op zijn staatsrechtelijke positie ('checks and balances'), en niet teveel proberen zo groot mogelijke impact te hebben of aanwezig te zijn in debatten.



## Bijlage 1 Overzicht bestudeerde documenten

Bruijn, J.A. (e.a.). (2017). Adviseren is vooruitzien. Intern evaluatierapport van de adviezen van de Onderwijsraad uit 2015 en 2016 (intern document).

Hooge, E. (2014). Vensters openen. De balans opgemaakt van het advieswerk van de Onderwijsraad in 2013. Universiteit van Tilburg: Tilburg (externe evaluatie).

Ledoux, G. (e.a.). (2015). Acquis basisonderwijs en onderwijs aan het jonge kind; adviezen en verkenningen van de Onderwijsraad tussen 2002 en 2014. Kohnstamm Instituut: Amsterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). Evaluatie Kaderwet Adviescolleges: Vierde staat van advies 2010 – 2015. Den Haag.

Nijssen, A. & K. Hoogeveen (2009). Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleidingen: overzicht en balans. Sardes: Utrecht.

Onderwijsraad. (2014). Jaarverslag 2013. Den Haag.

Onderwijsraad. (2015). Jaarverslag 2014. Den Haag.

Onderwijsraad. (2015). Meerjarenagenda 2015-2020, werkprogramma 2016. Den Haag.

Onderwijsraad. (2015). Follow-up reflectie raad d.d. 11 september 2015 (memo, 17 september 2015).

Onderwijsraad. (2015). Bevindingen van de Raad tijdens de startbijeenkomst op 15 en 16 januari 2015 (intern document).

Onderwijsraad. (2016). Jaarverslag 2015. Den Haag.

Onderwijsraad. (2016). De jaargesprekken met raadsleden 2016 en het incidenteel overleg van voorzitter met de staf (intern reflectiedocument).

Onderwijsraad. (2016). Uitgangspunten voor het communicatiebeleid van de raad (intern document, 30 juni).

Onderwijsraad. (2017). Jaarverslag 2016. Den Haag.

Onderwijsraad. (2017). Strategische sessie Onderwijsraad (verslag, 6 oktober).

Onderwijsraad. (2018). Jaarverslag 2017. Den Haag.

Onderwijsraad. (2019). Jaarverslag 2018. Den Haag.

Onderwijsraad. (2019). Ruim baan voor leraren (interne projectevaluatie).

Onderwijsraad. (z.d.). Doelen management 2015-2016 en doelen staf 2015-2016 (intern document).

Onderwijsraad. (z.d.). Missie Onderwijsraad (intern document).

Westerhuis, A. (e.a.). (2015). Balanceren van belangen: de Onderwijsraad over beroepsgericht opleiden. Acquis middelbaar beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en een leven lang leren 2003-2013. Expertisecentrum Beroepsonderwijs: 's-Hertogenbosch.

Zwaan, J. de. (2017). Adviesaanvraag, Opdracht en verloop onderzoeksproces (intern document).

## Bijlage 2 Overzicht uitgebrachte adviezen 2013-2018

### *Adviezen uit 2013*

- *Advies Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*
- *Advies Grenzen aan kleine scholen*
- *Advies Publieke belangen dienen*
- *Briefadvies Onderwijs in ondernemerschap*
- *Briefadvies Gemeente Amsterdam inzake WVO programma huisvestingvoorzieningen (=Adviesaanvraag afwijzing huisvestingsaanvraag SIO)*
- *Advies Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*
- *Advies Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013*
- *Advies Meer kansen voor kwetsbare jongeren*
- *Briefadvies Herijking bekwaamheidseisen*

### *Adviezen uit 2014*

- *Briefadvies Overgangen in het onderwijs*
- *Advies Voorkomen draaideurconstructie*
- *Advies Humanisme als richting*
- *Advies Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering - niet voor beoordeling*
- *Advies Een eigentijds curriculum*
- *Briefadvies TBO-maatregel*
- *Briefadvies Wetsvoorstel sociale veiligheid*
- *Advies Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*

- *Briefadvies Wijziging Examenprofielen vmbo*
- *Advies Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*
- *Advies Meer innovatieve professionals*
- *Briefadvies Verhouding tussen zorgplicht en toelatingsbeleid*
- *Briefadvies Doeltreffender onderwijstoezicht*

### *Adviezen uit 2015*

- *Advies Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*
- *Adviesgesprek Tweede Kamer met achtergrondstudie: Een goede start voor het jonge kind*
- *Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*
- *Advies Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*
- *Briefadvies Wetsvoorstel lerarenregister*
- *Briefadvies Wetsvoorstel samenwerkingsscholen*
- *Advies Kwaliteit in het hoger onderwijs*

### *Adviezen uit 2016*

- *Advies De volle breedte van onderwijskwaliteit*
- *Advies Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*

- Briefadvies *Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*
- Advies *Internationaliseren met ambitie*
- Advies *Vakmanschap voortdurend in beweging*
- Briefadvies *Wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*
- Briefadvies *Passend onderwijs*
- Briefadvies *Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht*
- Briefadvies *Internationalisering in het hoger onderwijs*
- Briefadvies inzake aanvraag *Tjalling Koopmans College*
- Briefadvies inzake aanvraag *Erasmus College Maurik*
- Briefadvies *Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo*
- Briefadvies *Wetsvoorstel burgerschapsopdracht*
- Briefadvies *Curriculumvernieuwing*

#### *Adviezen uit 2017*

- Verkenning *De leerling centraal?*
- Advies *Decentraal onderwijs bij de tijd*
- Advies *Doordacht digitaal*
- Advies *Vluchtelingen en onderwijs*
- Briefadvies *Wetsvoorstel modernisering WVO*
- Briefadvies *Besluit lerarenregister*

#### *Adviezen uit 2018*

- Advies *Een krachtige rol voor schoolleiders*
- Advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*
- Advies *Plezier in bewegen*
- Advies *Ruim baan voor leraren*
- Advies *Toets wijzer*
- Advies *Hoofdlijnennotitie Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel*
- Briefadvies *Duurzaamheid als richting in het onderwijs*
- Briefadvies *Lerarentekorten*

## Bijlage 3 Overzicht respondenten interviews

### *Primaire stakeholders*

- Mr. drs. Ingrid van Engelshoven, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (interview op 25 september 2019).
- Drs. Marjan Hammersma, Secretaris-Generaal bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (interview op 1 juli 2019).
- Mr. Alida Oppers, Directeur-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (interview op 4 juli 2019).
- Drs. Fons Dingelstad, directeur Directie Kennis bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (interview op 22 augustus 2019).
- Mr. Jan Veringa, directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (interview op 10 juli 2019).
- Dr. Bert Bulder, directeur Kennis en CIO van de Inspectie van het Onderwijs (interview op 19 juli 2019).
- Drs. Maarten Vollenbroek, strategisch adviseur bij de Directie Kennis bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (interview op 5 juli 2019).
- Dr. Natasha Stroeker, kenniscoördinator bij Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer (interview op 5 juli 2019).
- Drs. Fred Bergman, Griffier Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van de Eerste Kamer (interview op 9 september 2019).

- Prof.dr. Paul Schnabel, voormalig Eerste Kamerlid D66 (interview op 1 augustus 2019).
- Prof.dr. Esther-Mirjam Sent, Eerste Kamerlid PvdA (interview op 19 augustus 2019).
- Drs. Eveline de Kler, Griffier Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van de Tweede Kamer (interview op 9 september 2019).
- Michel Rog, Tweede Kamerlid CDA (interview op 27 juni 2019).
- Drs. Peter Kwint, Tweede Kamerlid SP (interview op 6 augustus 2019).
- Rudmer Heerema, Tweede Kamerlid VVD (interview op 11 september 2019).

### *Secundaire stakeholders*

- Drs. Babs van den Bergh, directeur VSNU (interview op 12 september 2019).
- Dr. Jan Bogerd, bestuurslid Vereniging Hogescholen en Collegevoorzitter Hogeschool Utrecht (interview op 2 september 2019).
- Drs. Paul Oomens, directeur MBO Raad (interview op 12 september 2019).
- Joop Vlaanderen, directeur VO-raad (interview op 12 september 2019).



- Drs. Anko van Hoepen, vicevoorzitter PO-Raad (interview op 12 september 2019).
- Dr. Jelle Kaldewaij, directeur NRO (interview op 27 augustus 2019).
- Drs. Pieter Hendrikse, voorzitter College voor Toetsen en Examens (interview op 19 juli 2019).
- Drs. Jindra Divis, algemeen directeur SLO (interview op 5 september 2019).
- Drs. Jantine Kriens, algemeen directeur VNG (interview op 3 september 2019).
- Mr. drs. Jan de Vries, voorzitter CNV Collectief (interview op 19 september 2019).
- Drs. Wout Neutel, belangenbehartiger Verus (interview op 16 september 2019).
- Hans Teegelbeckers, directeur VOS/ABB (interview op 16 september 2019).
- Drs. Edward Moolenburgh, directeur VBS (interview op 16 september 2019).
- Liesbeth Verheggen, voorzitter AOb (interview op 16 september 2019).
- Dick den Bakker MBA-ME, directeur onderwijs en identiteit Verus (interview op 16 september 2019).

#### *(Oud)-(staf)leden Onderwijsraad*

- Prof.dr. Geert ten Dam, oud-voorzitter van de Onderwijsraad en voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Onderwijskunde (interview op 11 juni 2019).
- Prof.dr. Henriëtte Maassen van den Brink, oud-voorzitter van de Onderwijsraad en hoogleraar Economie aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Evidence Based Education aan de Universiteit Maastricht (interview op 25 juni 2019).
- Prof.dr. Edith Hooge, voorzitter Onderwijsraad en hoogleraar Boards and Governance in Education aan de TIAS School for Business and Society, Tilburg University (interview op 13 september 2019).
- Prof.dr. Sietske Waslander, oud-lid van de Onderwijsraad en hoogleraar Sociologie aan de TIAS School for Business and Society, Tilburg University (interview op 20 juni 2019).
- René Kneyber, lid van de Onderwijsraad en docent wiskunde, trainer, uitgever en publicist (interview op 20 augustus 2019).
- Prof.dr.mr. Pieter Huisman, lid van de Onderwijsraad en bijzonder hoogleraar Onderwijsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (interview op 30 augustus 2019).
- Drs. Cees van 't Veen, interim secretaris-directeur van de Onderwijsraad (interview op 30 augustus 2019).
- Dr. Karin Westerbeek, coördinerend raadsadviseur en plaatsvervangend secretaris bij de Onderwijsraad (interview op 18 juni 2019)