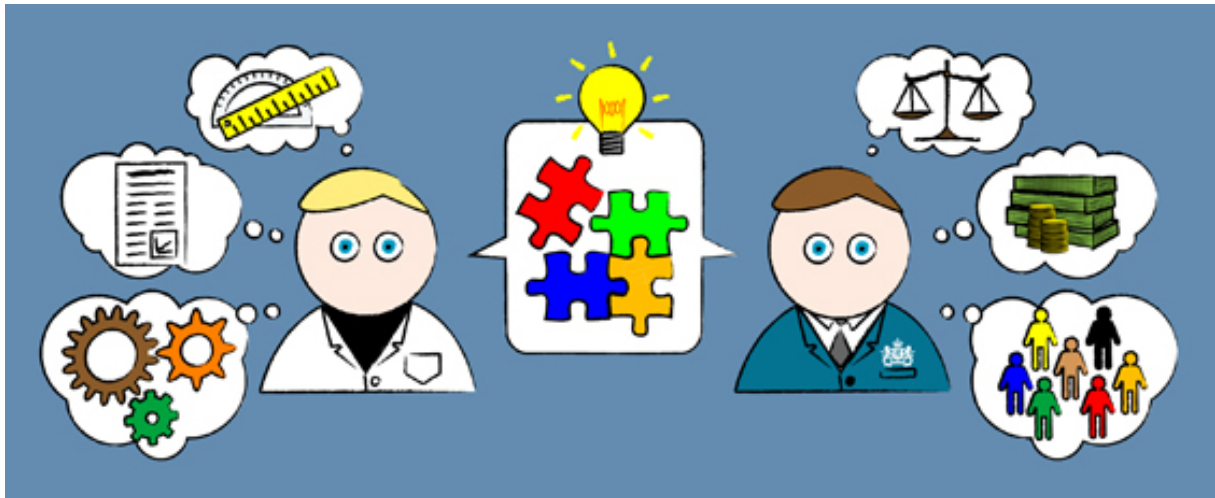


Waar staat de Onderwijsraad?

*Een onderzoek naar de positionering van de
Onderwijsraad als grensorganisatie*



Student: R.H.M. Wintjens

Radboud Universiteit
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Masterthesis
Januari 2022

Begeleidend docent: dr. S. van Voorst

“Tolstoi has given the simplest answer, with the words:

‘Science is meaningless because it gives no answer to our question, the only question important for us: “What shall we do and how shall we live?”’

That science does not give an answer to this is indisputable. The only question that remains is the sense in which science gives ‘no’ answer, and whether or not science might yet be of some use to the one who puts the question correctly.”

Weber (1958)

Woord vooraf

Nijmegen, januari 2022

Geachte lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis. In deze thesis heb ik onderzoek gedaan naar hoe de Onderwijsraad zich positioneert in het publieke debat. Ik heb daarbij onderzocht of de aard van het beleidsprobleem deze positionering kan verklaren. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn masterstudie Beleidsadvisering aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Met het afronden van deze thesis komt daarmee niet alleen een einde aan dit thesistraject, maar ook aan mijn studententijd.

Met veel plezier denk ik terug aan de vaardigheden en kennis die ik heb opgedaan tijdens mij studie. Ik denk niet alleen aan mijn master-, maar ook aan mijn bachelorstudie én mijn buitenlandsemester aan de Universität Wien. Daarnaast heb ik veel geleerd van mijn nevenactiviteiten, met name mijn bestuursjaar bij Integrand, mijn bestuursjaar bij ISON en mijn stage bij de Onderwijsraad. Allen hebben bijgedragen aan mijn ontwikkeling, zowel op academisch als op persoonlijk vlak. Deze thesis is daarom mede gevormd door al deze ervaringen.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken. Natuurlijk op de eerste plaats mijn begeleider dr. S. van Voorst. Bedankt voor de ondersteuning, feedback en begeleiding gedurende het thesistraject. Zonder uw kennis en inbreng was het niet gelukt. Daarnaast wil ik ook mijn respondenten bij de Onderwijsraad bedanken. Niet alleen voor hun medewerking aan deze thesis, maar ook vanwege de leerzame stage. Ik heb de stage, ondanks alle coronabeperkingen, als zeer plezierig ervaren. Ten slotte wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor alle steun tijdens mijn studie en gedurende dit thesistraject. Ik denk daarbij in het bijzonder aan mijn lieve ouders en lieve vriendin.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Rutger Wintjens

Abstract

Deze thesis is een meervoudige casestudie die onderzoekt of de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie kan worden verklaard door de aard van het beleidsprobleem.

Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur is een conceptueel model opgesteld, waarin de relaties tussen de aard van het beleidsprobleem en de positionering van grensorganisaties worden weergegeven. Vervolgens is dit model getoetst aan een viertal adviezen van de Onderwijsraad, waarvan de data zijn verkregen doormiddel van interviews en een documentenanalyse.

Uit de casussen blijkt dat de aard van het beleidsprobleem van invloed is op de afweging tussen *saillantie*, *wetenschappelijk geloofwaardigheid* en *politieke legitimiteit*. *Verwetenschappelijking van de politiek* en *politisering van de wetenschap* spelen daarentegen in drie van de vier casussen geen rol. Bij drie casussen komt het *gezagsprimaat* overeen met de voorspelde waarde van het conceptueel model. Echter is een oorzaak-gevolgrelatie voor het gezagsprimaat slechts eenmaal vastgesteld.

Daarnaast komt de *mate van interactie* niet overeen met de verwachtingen, vanwege de *institutionele rol* van de Onderwijsraad. Naast de institutionele rol zijn er nog drie andere verklarende factoren geïdentificeerd: *eerdere adviezen* van de Onderwijsraad, de *individuele voorkeuren* van Raadsadviseurs en een *acute crisissituatie*. Aan de hand van de resultaten is een vernieuwd conceptueel kader opgesteld.

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF	3
ABSTRACT	4
1. INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 PROBLEEMSTELLING	8
1.3 VOORBESCHOUWING OP HET THEORETISCH- EN METHODOLOGISCH KADER	9
1.4 RELEVANTIE	10
1.5 LEESWIJZER	11
2. THEORETISCH KADER	12
2.1 DE DOORWERKING VAN KENNIS IN BELEID	12
2.2 GRENSORGANISATIES & GRENSWERK	16
2.2.1 De positie van wetenschappers in beleidsvorming	16
2.2.2 Grenswerk, grensregelingen en grensorganisaties	19
2.3 DE POSITIONERING VAN GRENSORGANISATIES	22
2.4 DE AARD VAN BELEIDSPROBLEMEN	26
2.4.1 Consensus over waarden en overeenstemming over kennis	26
2.4.2 De positionering van grensorganisaties en de aard van het beleidsprobleem	28
2.5 CONCEPTUEEL MODEL	30
3. METHODOLOGISCH KADER	31
3.1 ONDERZOEKSBENADERING	31
3.2 ONDERZOEKSMETHODE	31
3.3 TECHNIEKEN VAN DATAVERZAMELING EN ANALYSEMETHODE	32
3.4 OPERATIONALISATIE	34
3.5 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	36
3.5.1 Interne validiteit	36
3.5.2 Externe validiteit	37
3.5.3 Betrouwbaarheid	38
4. RESULTATEN & ANALYSE	40
4.1 GRENZEN STELLEN, RUIMTE LATEN	40
4.1.1 Aard van het beleidsprobleem	41
4.1.2 Verwetenschappelijking van de politiek & politisering van de wetenschap	43
4.1.3 Politieke legitimiteit	43
4.1.4 Wetenschappelijke geloofwaardigheid	44
4.1.5 Saillantie	44
4.1.6 Uitrust saillantie, politieke legitimiteit & wetenschappelijke geloofwaardigheid	45
4.1.7 Interactie	45
4.1.8 Gezagsprimaat	46
4.2 LATER SELECTEREN, BETER DIFFERENTIËREN	47
4.2.1 Aard van het beleidsprobleem	47
4.2.2 Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap	49
4.2.3 Saillantie	49
4.2.4 Politieke legitimiteit	50

4.2.5 Wetenschappelijke geloofwaardigheid	50
4.2.6 Uitrail saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid ..	51
4.2.7 Interactie	51
4.2.8 Gezagsprimaat	52
4.3 VOORUITZIEN VOOR JONGE GENERATIES	53
4.3.1 Aard van het beleidsprobleem	53
4.3.2 Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap	55
4.3.3 Saillantie	55
4.3.4 Wetenschappelijke geloofwaardigheid	55
4.3.5 Politieke legitimiteit	56
4.3.6 Uitrail tussen saillantie, politieke legitimiteit en geloofwaardigheid	56
4.3.7 Interactie	57
4.3.8 Gezagsprimaat	58
4.4 TIJD VOOR FOCUS	58
4.4.1 Aard van het beleidsprobleem	59
4.4.2 Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap	60
4.4.3 Wetenschappelijke geloofwaardigheid	61
4.4.4 Saillantie	62
4.4.5 Politieke legitimiteit	62
4.4.6 Uitrail saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid ..	62
4.4.7 Interactie	62
4.4.8 Gezagsprimaat	63
4.5 ALGEMENE ANALYSE	63
4.5.1 Toetsing van het conceptueel kader	64
4.5.2 Overige verklarende factoren	65
5. CONCLUSIES	67
5.1 SAMENVATTING & CONCLUSIES	67
5.2 REFLECTIE	71
5.3 DISCUSSIE	72
6. LITERATUURLIJST	76
BIJLAGE A – INTERVIEWGUIDE	81
BIJLAGE B – OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN IN DE DOCUMENTENANALYSE ..	85
BIJLAGE C – DE ONDERWIJSRAAD ALS GRENSORGANISATIE	86

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

“Onderwijs brengt het beste in mensen naar boven en zorgt voor gelijke kansen voor iedereen” (z.j.). Zo omschrijft Ingrid van Engelshoven, de minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap uit het kabinet Rutte III, het belang van onderwijs voor de maatschappij. Men verwacht daarom dan ook nogal wat van onderwijs als beleidsinstrument. Denk aan het vergroten van kansengelijkheid, het stimuleren van emancipatie, het verbeteren van de Nederlandse (kennis)economie en het versterken van de economische competitiviteit ten opzichte van andere landen. Ook veronderstellen we dat onderwijs bijdraagt aan zaken die te maken hebben met de algemene ontwikkeling en levensgeluk, zoals culturele ontwikkeling en burgerschap. Het is dan ook niet verrassend dat het onderwijsbeleid over het algemeen als een wezenlijke en belangrijke taak van de overheid wordt beschouwd. Het maken van keuzes in onderwijsbeleid heeft namelijk grote consequenties voor de samenleving op de lange termijn.

Omdat de keuzes die de overheid maakt binnen het onderwijsbeleid van grote invloed zijn op de samenleving, is het voor de overheid van belang om zich bij het opstellen van beleid te laten adviseren en informeren met gedegen kennis. Bijvoorbeeld over de huidige stand van de wetenschap die relevant is voor het onderwijsbeleid. Men wil immers keuzes maken op basis van informatie die volledig, *up to date* en juist is. Dit geldt overigens niet alleen voor onderwijsbeleid, maar ook voor bijvoorbeeld de zorg of economie. Om ervoor te zorgen dat relevante kennis de overheid bereikt, bestaan er organisaties en instituten die zich bevinden op het grensgebied tussen politiek, beleid en wetenschap. De organisaties die zich op dit snijvlak begeven, worden ook wel *“boundary organizations”* genoemd (Boezeman et al., 2013). In het Nederlands ook wel aan te duiden als *“grensorganisaties”*.

De Nederlandse overheid kent vele instanties, op uiteenlopende beleidsterreinen, die zich bevinden op het snijvlak van politiek en wetenschap. Denk bijvoorbeeld aan planbureaus als het CPB en SCP, die de overheid van informatie voorzien en die op basis van wetenschappelijke modellen voorspellingen doen. Ook zijn er andere onderzoeksinstituten, zoals het RIVM, waar wetenschappers en academici de regering adviseren en ondersteunen bij het maken van beleid. Een derde, en zeer belangrijke categorie, bestaat uit de adviescolleges, zoals de Gezondheidsraad, de WRR en talloze eenmalige of tijdelijke adviescolleges (Halffman & Hoppe, 2006). Zij zijn verantwoordelijk voor adviezen aan de minister en Staten-Generaal over een bepaald beleidsveld. De regering is per wet verplicht om een reactie te geven op uitgebrachte adviezen, die daarnaast ook vaak door de media worden opgepikt (Putters, 2008). Kortom, de adviescolleges hebben met het uitbrengen van hun adviezen invloed op het te voeren regeringsbeleid en de publieke opinie.

Ook voor het onderwijsbeleid heeft de Rijksoverheid een dergelijk adviescollege. Dit adviescollege, dat met name adviezen uitbrengt aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, is de Onderwijsraad. De Onderwijsraad heeft als taak wetenschappelijk gefundeerde adviezen uit te brengen over het onderwijsbeleid en -wetgeving aan de minister en Staten-Generaal. De Onderwijsraad houdt zich bezig met het algehele Nederlandse onderwijsbeleid (Onderwijsraad, z.j.) De Onderwijsraad bestaat uit een tiental onafhankelijke Raadsleden met verschillende expertises (Onderwijsraad, z.j.). Deze Raadsleden worden ondersteund door een staf van ambtenaren, de Raadsadviseurs.

Ook deze staf van Raadsadviseurs bestaat uit deskundigen met verschillende expertises binnen het beleidsveld (Onderwijsraad, z.j.).

Adviescolleges zoals de Onderwijsraad hebben als grensorganisatie dus een verankerde en belangrijke rol binnen het Nederlandse politieke bestel. Dit is zeker het geval als de grensorganisatie als gezaghebbend en deskundig wordt ervaren, zoals in het geval van de Onderwijsraad (Baars et al., 2019). In de huidige wetenschap is er dan ook veel onderzoek gedaan naar de invloed van wetenschap en grensorganisaties op de politiek. Denk bijvoorbeeld aan de toename van *“Evidence Based Policy”* (Sanderson, 2002). Ook zaken als de verwetenschappelijking van politiek en de politisering van wetenschap komen aan bod (Weingart, 1999).

Een ander thema dat in de literatuur aan bod komt, zijn de verschillende manieren waarop grensorganisaties zich tot de politiek en wetenschap kunnen verhouden (Hoppe, 2005). De manier waarop een grensorganisatie, zoals de Onderwijsraad, zich verhoudt tot de politiek en wetenschap kan namelijk grote effecten hebben op zowel de inhoud als op de invloed van hun adviezen. Door zich bijvoorbeeld dichter bij de politiek of politieke beleefwereld te positioneren, kan een grensorganisatie het beleid directer beïnvloeden (Hoppe, 2005; Pielke, 2007). Zo een meer politieke opstelling kan echter ten koste gaan van haar wetenschappelijke en onafhankelijke positie, kritiek opleveren, en daarmee haar gezag aantasten (Boezeman et al., 2013). Ook kan deze positie ervoor zorgen dat uitgebrachte adviezen minder wetenschappelijk valide zijn. Grensorganisaties kunnen zich daarentegen ook positioneren als een zeer onafhankelijk en wetenschappelijk kennisinstituut (Huitema & Turnhout, 2009). Nadeel hiervan kan zijn, dat er door de politiek minder urgentie voor kennisgebruik wordt gevoeld. Of, dat er minder wetenschappelijke kennis doorsijpelt naar de beleidsmakers (Weiss, 1979). Er is dus sprake een spanningsveld, waarbinnen de grensorganisatie met verschillende dilemma's te maken heeft.

Onbeantwoord blijft, hoe deze verschillen in mogelijke positionering kunnen worden verklaard. Wat is de reden dat een grensorganisatie zich juist meer naar de politieke beleefwereld schikt, of zich juist wetenschappelijker opstelt? Één mogelijke verklaring hiervoor, zijn de verschillen in beleidsproblemen waarmee grensorganisaties te maken krijgen. Een grensorganisatie als de Onderwijsraad heeft namelijk te maken met diverse beleidsthema's, met elk een uniek beleidsprobleem. Zo is er bij het ene beleidsprobleem sprake van veel consensus over de relevante waarden van beleid, terwijl dit bij een ander beleidsprobleem niet het geval is. Ook kan de mate waarin er overeenstemming is over de relevante wetenschappelijke kennis per beleidsterrein flink verschillen. Dit soort factoren zijn van grote invloed op wat nodig is om tot succesvol beleid te komen (Hoppe & Hisschemöller, 1996). Ook bij de totstandkoming van de adviezen van de Onderwijsraad spelen dit soort factoren een rol. Echter ontbreekt een goed beeld van hoe de aard van het beleidsprobleem zich verhoudt ten opzichte van de positionering van grensorganisaties. Om van deze relatie een beter beeld te krijgen, wordt in deze thesis onderzocht of én in hoeverre de aard van het beleidsprobleem de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie kan verklaren.

1.2 Probleemstelling

Om onderzoek te kunnen doen naar in hoeverre de aard van het beleidsprobleem de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie kan verklaren, wordt in deze thesis de volgende doelstelling gehanteerd:

Doelstelling:

Verklaren hoe de Onderwijsraad zich positioneert binnen haar grenswerk tussen de politiek en wetenschap op basis van de aard van het beleidsprobleem, teneinde een betere kennisbasis te bieden om Nederlandse grensorganisaties op sociale beleidsterreinen beter te begrijpen.

Om deze doelstelling te bereiken, wordt de volgende hoofdvraag beantwoord:

Hoofdvraag:

Is de wijze waarop de Onderwijsraad zich in zijn adviezen positioneert binnen het grenswerk tussen de politiek en wetenschap te verklaren op basis van de aard van het behandelde beleidsprobleem?

Om een volledig antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren, is het nodig om antwoord te geven op de volgende deelvragen:

- 1) Hoe kunnen grensorganisaties zich, volgens de wetenschappelijke literatuur, verhouden tot de politiek en wetenschap?*
- 2) Hoe kan, volgens de wetenschappelijke literatuur, de aard van het beleidsprobleem de positionering van grensorganisaties verklaren?*
- 3) Op welke manieren positioneert de Onderwijsraad zich als grensorganisatie tussen de politiek en wetenschap?*
- 4) Is de wijze waarop de Onderwijsraad zich positioneert tussen de politiek en wetenschap te verklaren aan de hand van de aard van het beleidsprobleem?*

1.3 Voorbeschouwing op het theoretisch- en methodologisch kader

In dit onderzoek is een theoretisch kader opgesteld, waarbij naar een viertal zaken is gekeken. Allereerst worden zes manieren van kennisdoorwerking in beleid gepresenteerd. Vervolgens wordt het spanningsveld tussen de politiek en wetenschap toegelicht, waarbij ook de algemene concepten omtrent grensorganisaties worden besproken. Hierna zijn de verschillende mogelijke positioneringen van grensorganisaties in het publieke debat op een rij gezet. Ten slotte is beschreven hoe deze verschillende positioneringen, volgens de wetenschappelijke literatuur, kunnen worden verklaard aan de hand van het beleidsprobleem.

De in het theoretisch kader gehanteerde literatuur is afkomstig uit de beleidswetenschap. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van de internationale literatuur op het gebied van grensorganisaties en over de rol van wetenschappers in beleidsbepaling. Het kader is met name gebaseerd op het werk van Cash et al. (2003), Guston (2001), Hoppe (2005), Pielke (2007), Turnhout et al. (2013), Weingart (1999), Weiss (1979) en White et al. (2010). Ook is literatuur gebruikt die zich meer op de Nederlandse context richt, zoals het werk van Boezeman et al. (2013). De aard van het beleidsprobleem is gedefinieerd aan de hand van een artikel van Hisschemöller en Hoppe (1996). Het kader mondt vervolgens uit in een conceptueel model, waarmee de verschillende wijzen waarop de Onderwijsraad zich positioneert, kunnen worden verklaard aan de hand van het beleidsprobleem.

Het uitgevoerde onderzoek is verklarend van aard. In een verklarend onderzoek wordt getracht te verklaren hoe bepaalde fenomenen tot stand komen (Thiel van, 2014, p. 15). Er is sprake van een verklarend onderzoek, omdat dit onderzoek probeert om de oorzaken achter de positionering van de Onderwijsraad te achterhalen, met name aan de

hand van de aard van het beleidsprobleem. Daarnaast is dit onderzoek deels toetsend van aard. Een toetsend onderzoek tracht te toetsen of vooraf geuite verwachtingen, gebaseerd op academische literatuur, ook in de observaties over het onderzochte fenomeen tot uiting komen (Thiel van, 2014, p. 16). Ook hiervan is sprake bij dit onderzoek. Er wordt immers een vooraf opgesteld kader over de positionering van grensorganisaties getoetst, dat aan de hand van de literatuur is opgesteld.

Verder is dit onderzoek methodologisch opgezet als een meervoudige casestudie, waarbij adviezen van de Onderwijsraad als casus gelden. De data voor dit onderzoek zijn verzameld doormiddel van een documentenanalyse en semigestructureerde interviews. In totaal zijn 11 Raadsadviseurs geïnterviewd. Om de data op een gerichte manier te analyseren, is gebruik gemaakt van *process tracing*. De interviews en documenten zijn gecodeerd op basis van het conceptueel model uit het methodologisch kader. In dit hoofdstuk is verder beschreven hoe de validiteit en betrouwbaarheid zijn gewaarborgd. Doordat zowel documenten als interviews zijn gebruikt, is er sprake van triangulatie.

1.4 Relevantie

Zoals beschreven in paragraaf 1.1, is het onderwijs, en daarmee het onderwijsbeleid, van groot belang voor de samenleving. Nu én op de lange termijn. Hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt vormgegeven en gewaarborgd blijft, is dus belangrijk. Een adviesorgaan als de Onderwijsraad speelt hier een belangrijke institutionele rol in. Het is daarom van maatschappelijk belang om onderzoek te doen naar hoe een gezaghebbend instituut als de Onderwijsraad zich opstelt in het spanningsveld tussen politiek en wetenschap. En, waarom hij zijn taak vervuld zoals hij deze vervult. De kennis die dit onderzoek genereert, kan namelijk betrokkenen in het opstellen van onderwijsbeleid, zoals het ministerie, Kamerleden, maar ook belangengroepen als de PO- en VO-raad, inzicht geven in hoe de Onderwijsraad te werk gaat. Dit kan hen helpen de communicatie ten opzichte van de Onderwijsraad te verbeteren en hen beter doen begrijpen wat zij van de adviezen van de Onderwijsraad kunnen verwachten. Daarnaast geven de resultaten van dit onderzoek de Onderwijsraad zelf inzicht in welke mate zij zich (onbewust) positioneert ten opzichte van de politiek, en of zij deze positionering als wenselijk ziet. Dit kan de Onderwijsraad als grensorganisatie helpen zichzelf te positioneren op een manier die door hemzelf als wenselijk wordt geacht.

Ook is de onderzoeksvraag van deze thesis wetenschappelijk relevant. In de wetenschappelijk literatuur is er al door verschillende auteurs over mogelijke positioneringen, binnen het spanningsveld tussen politiek en wetenschap, geschreven. Dit zijn auteurs zoals Hoppe (2005), Pielke (2007) en Weingart (1999). Dit geldt zeker ook voor grensorganisaties. Zo zijn er verschillende typologieën van deze instituties ontwikkeld en zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar allerlei grensorganisaties. Ook zijn verklarende factoren voor het vormgeven van grensregelingen op nationaal- en internationaalniveau onderzocht (Hoppe et al., 2013; Hoppe & Wesslink, 2014). Wat op dit moment echter ontbreekt, zijn onafhankelijke variabelen die de positionering van grensorganisaties op projectniveau kunnen verklaren. In deze thesis wordt daarom getracht de verklaringskracht van een mogelijke variabele die van invloed is op deze positionering, namelijk de aard van het beleidsprobleem, te toetsen. Door te toetsen of de aard van het beleidsprobleem van invloed is op de positionering van grensorganisaties, kunnen de resultaten van dit onderzoek leiden tot een beter begrip van de onderliggende oorzaken die de positionering van grensorganisaties kunnen verklaren. Een fenomeen waar, tot nu toe, nauwelijks onderzoek

naar is gedaan. Ook wordt in de analyse van de resultaten besproken of er, naast de aard van het beleidsprobleem, andere verklarende factoren kunnen worden geïdentificeerd.

Daarnaast ligt in de literatuur, tot nu toe, meestal de focus op grensorganisaties binnen het milieu-, gezondheids- en klimaatbeleid. Wat dit onderzoek hieraan toevoegt, is dat het zich niet richt op deze eerder onderzochte beleidsterreinen. In plaats daarvan wordt een grensorganisatie binnen het onderwijsbeleid beschouwd. Doordat er nog weinig onderzoek is gedaan naar grensorganisaties binnen dit sociaalwetenschappelijke beleidsveld, is het relevant om te onderzoeken of hier dezelfde concepten en causale verbanden van toepassing zijn. Dit gebrek aan onderzoek geldt ook voor de huidige literatuur over Nederlandse grensorganisaties. Naar een belangrijk deel van de Nederlandse grensorganisaties, namelijk de grensorganisaties die zich bevinden binnen de sociale beleidsterreinen, is nog niet of nauwelijks onderzoek gedaan. Vragen waar nog geen antwoord op te formuleren valt, zijn vragen als: Zijn de in de literatuur beschreven positioneringen toe te passen binnen een beleidsterrein als het onderwijs? Kunnen verklaringen die van toepassing zijn op grensorganisaties binnen andere beleidsvelden ook op de sociale Nederlandse beleidsterreinen worden toegepast? Deze thesis probeert bij te dragen aan het beantwoorden van zulk soort vragen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader te vinden. Hier worden de relevante theorieën en wetenschappelijke literatuur over grenswerk besproken. Op basis van dit kader is een conceptueel model opgesteld. Hoofdstuk 3 omvat het methodologisch kader, waarin de gekozen werkwijze wordt toegelicht en verantwoord. Ook worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd en wordt aandacht besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid. Hoofdstuk 4 bevat de onderzoeksresultaten. De resultaten worden in dit hoofdstuk ook geanalyseerd. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie, waarin nogmaals de hoofdvraag en deelvragen beantwoord worden. Hoofdstuk 5 sluit af met een reflectie en discussie.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de relevante theorieën en *state of the art* literatuur over grensorganisaties en de rol van wetenschappelijke kennis in beleid besproken. In de eerste paragraaf wordt de doorwerking van wetenschappelijke kennis in beleid toegelicht. In paragraaf 2 wordt de rol van wetenschappers in het opstellen van beleid besproken. Ook worden de relevante concepten rondom grensorganisaties gedefinieerd. In de derde paragraaf wordt dieper ingegaan op de mogelijke positioneringen van grensorganisaties in het publieke debat. Daarmee geven paragraaf 2.1, 2.2 en 2.3 antwoord op de eerste deelvraag: *Hoe kunnen grensorganisaties zich, volgens de wetenschappelijke literatuur, verhouden tot de politiek en wetenschap?* Paragraaf 2.4 beantwoordt vervolgens deelvraag twee: *Hoe kan, volgens de wetenschappelijke literatuur, de aard van het beleidsprobleem de positionering van grensorganisaties verklaren?* Deze paragraaf bespreekt eerst de verschillende typen beleidsproblemen. Hierna wordt beargumenteerd hoe deze de positionering van grensorganisaties kunnen verklaren. Het kader mondt vervolgens uit in een conceptueel model, dat is te vinden in paragraaf 2.5.

2.1 De doorwerking van kennis in beleid

Voordat kan worden besproken hoe wetenschappers en politici zich tot elkaar verhouden, wat grensorganisaties zijn en hoe de verschillen in de positionering van grensorganisaties kunnen worden verklaard, is het nodig om uiteen te zetten *of* en *hoe* wetenschappelijke kennis doorwerkt in beleid. En, wat dit soort verschillen voor het gebruik van kennis in beleid betekenen. In *“The many meanings of Research Utilization”* (1979) identificeert Carol Weiss een zestal verschillende modellen van kennisdoorwerking in beleid. Aan elk model liggen een aantal condities ten grondslag. Ook doen zich bij elk model een aantal problemen voor.

Het eerste model van kennisdoorwerking is het *“kennisgedreven model”* (Weiss, 1979, p. 427). Binnen deze benadering voeren wetenschappers toegepast onderzoek uit, dat op basis van bevindingen uit algemeen onderzoek is gespecificeerd voor bepaalde beleidsrelevante thema's. De bevindingen uit dit toegepaste onderzoek faciliteren de ontwikkeling van beleidsinstrumenten en technologieën. Hierna kunnen deze wetenschappelijke bevindingen en oplossingen worden geïmplementeerd en toegepast in de samenleving. De wetenschap helpt op deze manier de politiek om een antwoord op beleidsvraagstukken te formuleren (Weiss, 1979, p. 427).

Aan dit model kleven echter een aantal nadelen. De onderzoeksresultaten uit met name de sociale wetenschappen hebben vaak niet het gewicht om te kunnen verantwoorden, dat het beleid volledig wordt aangepast aan de hand van haar bevindingen. Er is namelijk altijd ruimte voor discussie over de resultaten uit sociaalwetenschappelijk onderzoek. Daarnaast is het vaak niet mogelijk om wetenschappelijke kennis in specifieke beleidsinstrumenten te vertalen. In deze gevallen zijn de onderzoeksresultaten niet bruikbaar voor beleidsmakers. Verder is het van belang dat de sociale condities, waar de problemen zich voordoen, überhaupt op de politieke agenda staan, anders zullen de onderzoeksbevindingen makkelijk worden genegeerd (Weiss, 1979, p. 427). Voor deze politieke interesse is het essentieel dat het onderzoek, met bijbehorende resultaten, wordt gesteund door de bevolking. De bevindingen mogen dus weinig discussie veroorzaken. Alleen in het geval dat aan al deze condities wordt voldaan, kan de wetenschappelijke kennis als basis gelden voor het op te stellen beleid. Het grote aantal condities en problemen leidt

er daarom toe dat dit model in de praktijk vrijwel alleen wordt gebruikt bij natuurwetenschappelijke beleidszaken (Weiss, 1979, p. 427).

Een tweede model van kennisdoorwerking in beleid is het "*probleem-oplossingsmodel*" (Weiss, 1979, pp. 427-428). In het geval van dit model is er sprake van een specifiek vraagstuk waarbij er vanuit de politiek een gat in kennis is. Daardoor is het niet mogelijk om een keuze in de beleidsrichting te maken. Beleidsmakers en politici willen daarom dat (wetenschappelijke) kennis dit gat in kennis opvult. Dit kan door gebruik te maken van al bestaande wetenschappelijke kennis over het onderwerp, of door experts en wetenschappers in te schakelen. Zij kunnen zowel naar bestaand onderzoek kijken, als nieuw onderzoek uitvoeren (Weiss, 1979, pp. 427-428). Verschil van dit model met het kennis-gedreven model is dat de onderzoeksvraag door politici wordt bepaald. Politici sturen daarmee de richting van het onderzoek.

Ook binnen dit model doen zich een aantal problemen voor. Op de eerste plaats sluit bestaand onderzoek vaak niet direct aan op de specifieke vraagstukken uit de politiek. Ten tweede moet er onder beleidsmakers en politici consensus zijn over wat precies het probleem is en over de betekenis van de resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. Ten slotte kan het uitvoeren van nieuw onderzoek soms te lang duren, waardoor de resultaten niet meer politiek interessant zijn (Weiss, 1979, pp. 427-428). De condities voor dit model zijn de volgende: Beleidsmakers hebben dezelfde belangen bij het oplossen van de vraagstukken. Er is duidelijkheid over de opties in onderzoek en relevante informatie, die daarnaast ook een eenduidig antwoord op het probleem geven. De kennisvraag die de politiek heeft, moet uitvoerbaar zijn voor de onderzoekers of in ieder geval aansluiten op de onderzoeksmogelijkheden. Ook moet er genoeg tijd en geld worden geïnvesteerd voor het uitvoeren van onderzoek, of het bestuderen van al bestaand onderzoek. Door de vele problemen en condities die aan dit model verbonden zijn, komt het in de praktijk weinig tot uiting (Weiss, 1979, pp. 427-428).

Een derde model dat kan worden onderscheiden is het "*interactief model*" (Weiss, 1979, pp. 428-429). Binnen dit model is er sprake van een interactief proces tussen de politiek en wetenschap. De wetenschap en politiek proberen gezamenlijk een antwoord op beleidsvraagstukken te formuleren. Anders dan in de twee bovengenoemde modellen is er niet meer sprake van een lineaire cyclus. Afhankelijk van de informatie kunnen beslissingen in beleid verschillende richtingen op bewegen. Niet alleen wetenschappelijke bevindingen, maar ook maatschappelijke zaken als politieke kennis, maatschappelijke druk of sociale technologie spelen een rol. Verder kan onderzoek, dat nog niet volledig is afgerond, al van invloed zijn op de beleidsbepaling (Weiss, 1979, pp. 428-429).

Binnen dit model doen zich een aantal problemen voor. Op de eerste plaats is er een gebrek aan focus, door het interactieve proces. Ten tweede is het de politiek die de resultaten uit onderzoeken "interpreteert". Zo kan er discussie ontstaan over de waarde die moet worden gehecht aan verschillende typen van kennis. Er is dan ook geen eenduidig beeld van onderzoeksresultaten. Daarnaast kunnen wetenschappers hun beperkte rol binnen het proces als nadelig beschouwen. Andere politieke actoren hebben namelijk veel invloed op de beleidskeuzes (Weiss, 1979, pp. 428-429). Ten grondslag aan dit model ligt één fundamentele conditie: meerdere invalshoeken en bronnen van kennis geven een vergelijkbare beleidsrichting weer, zodat er geen grote verschillen in de interpretatie van kennis kan ontstaan. Daarbij is het ook van belang dat alle betrokken partijen toegang hebben tot de kennis (Weiss, 1979, pp. 428-429).

Het vierde model van kennisdoorwerking is het “*politieke model*” (Weiss, 1979, p. 429). Binnen dit model is er al sprake van een debat tussen verschillende strijdende politieke actoren. Deze actoren hebben ook al bepaalde politieke standpunten ingenomen. Wetenschappelijke kennis en onderzoek worden vervolgens gebruikt om het ingenomen standpunt te onderbouwen. De wetenschappelijke kennis wordt dus niet gebruikt om standpunten te bepalen, maar enkel om deze na aannahme te ondersteunen (Weiss, 1979, p. 429).

Een probleem van dit model is, dat het voor politieke actoren erg makkelijk is om aan “*cherry-picking*” te doen. Dat wil zeggen dat een politieke actor ervoor kan kiezen om onderzoeksresultaten zo te presenteren dat deze welgevallig zijn voor het eigen standpunt, zonder recht te doen aan de daadwerkelijke conclusies van het onderzoek. Ook kunnen politieke actoren onopzettelijk wetenschappelijke kennis verkeerd interpreteren. Dit soort problemen kunnen leiden tot twijfel aan wetenschappelijke kennis (Weiss, 1979, p. 429). Twee condities liggen ten grondslag aan dit model. Op de eerste plaats is het vereist, dat de wetenschappelijke kennis op zijn minst het standpunt van één van de strijdende partijen ondersteunt. Daarnaast moeten alle betrokken partijen toegang hebben tot de wetenschappelijke kennis en deze op de juiste manier interpreteren (Weiss, 1979, p. 429).

Het vijfde model dat kan worden onderscheiden is het “*tactische model*” (Weiss, 1979, p. 429). Binnen dit model is niet de inhoud van onderzoek of wetenschappelijke kennis van belang, maar gaat het de politiek erom dat er onderzoek plaatsvindt naar bepaalde zaken. Beleidsmakers en politici presenteren het instellen van een onderzoek als onderdeel van hun reactievermogen op beleidsproblemen. Hiermee kunnen politici ervoor zorgen dat zij geen lastige maatregelen hoeven te nemen. Ook kunnen politici de vergaarde kennis tactisch inzetten, door bij geïmplementeerd beleid te verwijzen naar onderzoek dat hen zou dwingen bepaalde acties te nemen. Hiermee wordt verantwoordelijkheid voor hun eigen acties ontlopen. Ten slotte kunnen politieke actoren onderzoeken instellen of gebruiken om hun prestige onder wetenschappers te vergroten. Dit kan hun politieke positie versterken (Weiss, 1979, p. 429).

Probleem van dit model is dat kennis niet meer wordt gebruikt voor het daadwerkelijke beleid. Politici gebruiken de wetenschap als het ware als lapmiddel, om hun eigen verantwoordelijkheid te ontlopen, of daadkracht uit te stralen. Ook kan het voorkomen dat er conclusies op basis van deelresultaten worden genomen (Weiss, 1979, p. 429). De conditie voor een dergelijk gebruik van wetenschappelijke kennis is dat een beleidsprobleem uiteindelijk vanzelf van de politieke agenda verdwijnt, waardoor politici niet worden gedwongen om ook daadwerkelijk een antwoord te formuleren op de verworven kennis.

Het laatste model van kennisdoorwerking is het “*verlichtingsmodel*”. Dit model kan worden gezien als de meest voorkomende wijze van kennisdoorwerking in beleid (Weiss, 1979, pp. 429-430). Als er sprake is van het verlichtingsmodel, sijpelt kennis niet door in het beleid door specifiek onderzoek of een bepaalde soort wetenschappelijke literatuur. Het zijn juist de algemene zaken, zoals paradigma’s, generalisaties, theoretische concepten en perspectieven, die de perceptie van beleidsbepalers indirect beïnvloeden. De wetenschappelijke concepten en theorieën hebben namelijk invloed op hoe er binnen de maatschappij en politiek over beleidsproblemen en oplossingen wordt gedacht. Er is binnen dit model dus geen sprake van een actieve participatie van wetenschappers aan het debat en de beleidsbepaling. Hun invloed is indirect. De beïnvloeding van kennis op beleid binnen dit model hangt samen met het idee dat nieuwe onderzoeksresultaten, paradigma’s en

theorieën na verloop van tijd de oude gedateerde kennis vervangt in het collectieve bewustzijn (Weiss, 1979, pp. 429-430).

Er doen zich een tweetal problemen binnen dit model voor. Op de eerste plaats kan het zijn dat beleidsbepalers en politieke actoren de indirect verkregen kennis verkeerd interpreteren. De kans hierop is groot, omdat de wetenschap zich niet actief bemoeit met het politieke debat. Ook zorgt veel onderzoek niet per definitie voor simplificatie van de complexe werkelijkheid, maar eerder voor een verdieping van kennis. Hierdoor is het voor beleidsmakers vaak makkelijk om een generalisatie te vinden die bij de eigen standpunten past. Een tweede probleem dat zich kan voordoen, is dat relevante wetenschappelijke kennis niet als politiek relevant wordt beschouwd. Doordat wetenschappers zich niet bemoeien met de beleidsbepaling, kan dit soort relevante kennis naar de achtergrond verdwijnen (Weiss, 1979, pp. 429-430). De condities die nodig zijn voor het verlichtingsmodel zijn daarom dan ook de volgende: Politici en beleidsmakers moeten in staat zijn om de wetenschappelijke kennis, die hun denken beïnvloedt, juist te interpreteren. Daarnaast moet de relevante kennis als politiek relevant worden beschouwd (Weiss, 1979, pp. 429-430).

Een overzicht van de zes modellen van kennisdoorwerking in beleid is te vinden in tabel 1.

Model	Beschrijving	Problemen	Voorkomendheid/condities
Kennisgedreven	De wetenschap onderzoekt, de politiek beslist over het antwoord op vraagstukken	-Weinig politieke interesse -Bruikbaarheid van onderzoek	-Komt in realiteit weinig voor
Probleem-oplossing	De wetenschap formuleert antwoorden op politieke problemen	-Bruikbaarheid van onderzoek -Consensus over probleemdefinitie en onderzoek -Tijdsduur onderzoek	-Komt in realiteit weinig voor
Interactief	Interactief proces tussen politiek en wetenschap, samen zoeken naar oplossingen	-Interactieve proces mist focus -Politici interpreteren onderzoeksresultaten -Beperkte rol wetenschappers	-Meerdere invalshoeken moeten hetzelfde doel ondersteunen
Politiek	Standpunten bepalen het gebruik van wetenschappelijke kennis	- <i>Cherry-picking</i> -Verkeerde interpretatie van onderzoek door beleidsmakers	-Onderzoek bevestigt minimaal één standpunt -Open toegang & juiste interpretatie onderzoek
Tactisch	Het uitvoeren van onderzoek is van belang, niet de daadwerkelijke kennis	-Onderzoek als lapmiddel	-Het politieke onderwerp verdwijnt van de agenda
Verlichting	Wetenschap zorgt passief voor verandering in perceptie van beleidsmakers	-Verkeerde interpretatie van onderzoek door beleidsmakers -Weinig politieke interesse	-Beleidsmakers moeten politieke relevantie van kennis ervaren en de resultaten juist interpreteren -Relevante kennis moet politiek relevant worden beschouwd

Tabel 1: Modellen van kennisdoorwerking van Weiss (1979, pp. 426-430)

2.2 Grensorganisaties & grenswerk

2.2.1 De positie van wetenschappers in beleidsvorming

In paragraaf 2.1 zijn de zes modellen van wetenschappelijke kennisdoorwerking in beleid besproken. Hierbij is beargumenteerd of en hoe deze modellen zich in de praktijk voordoen. Ook zijn een aantal problemen en bezwaren opgesomd. Echter is er nog niet besproken op welke wijze de wetenschap en politiek zich tot elkaar kunnen verhouden. Welke rol vervult de politicus, en welke de expert?

In "*Wissenschaft als Beruf*" zet Weber uiteen hoe wetenschap en politiek zich het beste tot elkaar kunnen verhouden. Hierbij schetst Weber een scherpe taakverdeling tussen beide. De wetenschap kan en hoort zelfs betrokken te zijn bij beleidsbepaling. Bijvoorbeeld om verklaringen voor een moreel standpunt te generen of om te bepalen op welke manier een standpunt zo efficiënt mogelijk kan worden vormgegeven. Wetenschappelijke kennis kan echter niet gebruikt worden om een moreel standpunt te rechtvaardigen. Dit is een zaak van de filosofie en de politiek (Weber, 1958).

Deze tweedeling pleit in feite tot een taakverdeling tussen politiek en wetenschap. De politicus formuleert welke ethische posities van belang zijn. De wetenschapper verklaart verschijnselen en onderzoekt hoe de doelen, die voortvloeien uit een ethische positie, het meest efficiënt kunnen worden bereikt. De politicus en wetenschapper nemen daarmee dus beide ook een andere rol in binnen het politieke debat (Weingart, 1999, pp. 151-154). Deze klassieke verdeling tussen subjectieve waarden, die het terrein zijn van politici, en van objectieve feiten, het terrein van de wetenschappers, wordt ook wel het "*desicionist model*" genoemd (Weingart, 1999, pp. 151-154). Binnen dit *beslismodel* kan wetenschappelijke kennis doorwerking hebben op beleid volgens het *probleemoplossingsmodel* uit paragraaf 2.1. Immers, de politiek wil binnen het beslismodel expliciet een gat in kennis opvullen. Een kennisopvulling die wetenschappers leveren.

Een aantal historische ontwikkelingen dragen echter bij aan een verminderde bruikbaarheid van het beslismodel. Na de Tweede Wereldoorlog groeit de rol van de wetenschap bij zowel het opstellen van beleid, als binnen de politiek (Weingart, 1999, pp. 151-154). Daarnaast is er, vooral sinds de jaren 90, een steeds grotere rol voor "*Evidence Based Policy*" (EBP), waarbij beleid wordt gemaakt op basis van "*wat werkt*", gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De overtuiging die ten grondslag ligt aan EBP is, dat overheidsbeleid dat gebaseerd is op wetenschappelijk bewijs rationeler is en daarmee het beleid effectiever maakt (Sanderson, 2001, p. 64).

Gepaard met de grotere rol van wetenschap in beleidsbepaling gaat het fenomeen dat de "*verwetenschappelijking van de politiek*" wordt genoemd (Weingart, 1999, pp. 151-158). Met verwetenschappelijking van de politiek wordt bedoeld dat standpunten in de politieke arena steeds vaker worden gelegitimeerd op basis van wetenschappelijke kennis en argumenten. (Weingart, 1999, pp. 151-158). Er is hierdoor een minder grote rol voor waarden en een grotere rol voor wetenschappelijke kennis. Door de verwetenschappelijking van de politiek is er geen strikte scheiding meer tussen wetenschap en politiek, zoals in het beslismodel wordt verondersteld.

Andere auteurs beschrijven daarom dat er in de rolverdeling tussen politiek en wetenschap, sprake is van een ander model. In "*Verwissenschaftliche Politik in Demokratischer Gesellschaft*" beschrijft Habermas (1966) dat er geen sprake is van een strikte scheiding tussen wetenschappers en politici. Ook de wetenschap heeft namelijk ideeën over wat op de agenda zou moeten staan. Sterker nog, wetenschappers hebben ook daadwerkelijk invloed op deze agendavorming. Daarom nemen wetenschappers volgens het

'technocratic model', te vertalen als *technocratisch model*, een groot deel van het beleidsproces op zich. Binnen het technocratisch model dragen wetenschappers onderwerpen aan, die zij vervolgens zelf onderzoeken. Op basis hiervan dragen de wetenschappers oplossingen voor beleidsproblemen aan. Politici zijn alleen nog betrokken bij het formele beslismoment, maar hebben in de praktijk weinig macht (Weingart, 1999, pp. 151-154). Wetenschappelijke kennisdoorwerking vindt binnen het technocratisch model vooral plaats volgens het *kennis-gedreven model* uit paragraaf 2.1. Het is immers de wetenschap die bepaalt welk onderzoek en welke oplossingen gebruikt worden voor het oplossen van beleidsproblemen.

De propositie van het technocratisch model is vanuit democratisch oogpunt echter problematisch, omdat de bij het beleid betrokken experts niet ter verantwoording kunnen worden geroepen (Weingart, 1999, pp. 151-158). Daarnaast heeft het technocratisch model geen oog voor een aantal andere zaken. Wetenschappers zijn geen homogene groep die allen dezelfde doelen en oplossingen nastreven. Ook verschillen wetenschappers met elkaar van mening. Bijvoorbeeld door conflicterende theorieën, maar ook doordat de nieuwste wetenschappelijke inzichten voortdurend veranderen. Daarnaast is er in de huidige wetenschap, in zekere zin, sprake van een overvloed aan inzichten, zienswijzen en kennis, waardoor het moeilijk is voor politici om te kiezen tussen de grote hoeveelheid aan kennis die door de wetenschap geboden wordt. Ten slotte onderschat het technocratisch model de belangrijke rol die politici zijn blijven spelen bij het nemen van beleidsbeslissingen, ondanks de toegenomen rol van wetenschap in de politiek (Weingart, 1999, pp. 151-158). In deze politieke arena is er dan ook nog altijd sprake van een zeker deliberatief proces tussen verschillende politieke actoren, buiten de wetenschap om. Er is geen sprake van objectieve problemen die wachten op objectieve oplossingen. Een belangrijk onderdeel van het opstellen van beleid en toepassen van kennis gaat om het construeren van wat de problemen zijn. En, voor wie deze problemen relevant zijn. De maatschappij en politici spelen hier nog steeds een doorslaggevende rol in (Greenhalgh & Russel, 2009, p. 315).

Er is dan ook gelijktijdig, naast de verwetenschappelijking van de politiek, sprake van een andere ontwikkeling, namelijk de *"politisering van de wetenschap"* (Weingart, 1999, pp. 151-158). De politisering van wetenschap kan als volgt worden gedefinieerd: Doordat wetenschap een steeds belangrijkere rol speelt bij het legitimeren van standpunten in de politiek en er ook binnen dit veelvoud aan wetenschappelijke kennis verschillende visies op problemen zijn, wordt de kennis zelf in zekere zin *"gedemocratiseerd"*. De beleidsmakers en politici kiezen bij het opstellen van beleid namelijk uit conflicterende wetenschappelijke visies (Weingart, 1999, pp. 151-158). Ook kunnen wetenschappers zelf bijdragen aan de politisering van de wetenschap. Wetenschappers hebben een wezenlijke invloed op hoe het debat gevoerd wordt en kunnen op basis van hun overtuiging het debat bijsturen. Door *"technical bias"* kunnen wetenschappers, met de onderzoeksmethodes die zij hanteren, de resultaten van hun onderzoek beïnvloeden. Zulke onderzoeksresultaten kunnen van invloed zijn op de publieke opinie en de richting van het publieke debat. Hiermee wordt beleidsvorming beïnvloed. Ten tweede kan er sprake zijn van *"issue bias"*. Bij *issue bias* zijn wetenschappers selectief in het kiezen van onderzoeksonderwerpen. Hiermee zorgen zij ervoor dat bepaalde zaken worden belicht, of juist worden onderbelicht, wat weer van invloed kan zijn op het politieke debat (Parkhurst, 2016, p. 377).

Zowel het technocratisch- als het beslismodel kunnen de relatie tussen wetenschappelijke kennis en politiek bij het opstellen van beleid niet volledig verklaren. Een passender model is daarom het *"recursive model"*, te vertalen als het *recursief model*

(Weingart, 1999, p. 154). Anders dan het beslis- en technocratisch model, is het recursief model een non-lineair model voor het gebruik van kennis én de rol van wetenschappers bij het opstellen van beleid. Het model is non-lineair, omdat ze, in tegenstelling tot de andere twee modellen, geen vaste volgorde van interactie tussen wetenschappers en politici kent. Er is daardoor sprake van een interactief proces. Zowel wetenschappers als politici dragen onderwerpen aan voor de politieke agenda. Bij het opstellen van beleid verzorgen politici de benodigdheden voor het wetenschappelijk onderzoek. Ondertussen spreken politici en wetenschappers met de betrokken ambtenaren en uitvoerders over het te vormen beleid. Politici blijven constant, op basis van de nieuwe kennis en inzichten, hun ideeën en standpunten aanpassen (Weingart, 1999, pp. 154-159).

Door de vele manieren waarop het recursieve model ruimte biedt voor het gebruik van wetenschappelijke kennis in beleid, kan kennisdoorwerking, zoals besproken in paragraaf 2.1, volgens verschillende modellen plaatsvinden. Zowel het *interactief model*, het *politiek model*, het *tactisch model* als het *verlichtingsmodel* kunnen zich voordoen binnen het recursieve model. Zo is er binnen het recursieve model de ruimte voor politici om wetenschappelijke kennis te vinden die past bij hun standpunten, zoals volgens het politieke model. Ook kunnen politici, door het scheppen van benodigdheden van onderzoek, de kennis op een tactische wijze gebruiken. Ten slotte is er binnen het recursieve model zowel ruimte voor passieve kennisuitwisseling tussen politici en wetenschappers, zoals volgens het verlichtingsmodel, als ruimte voor een actievere vorm van kennisuitwisseling, zoals binnen het interactieve model.

Echter doen er zich binnen dit recursieve model, en de bijbehorende politisering van de wetenschap, ook problemen voor. De politisering van de wetenschap ondermijnt namelijk het gezag van de wetenschap. Als de wetenschap te veel fragmenteert en te weinig met één stem kan spreken, is het voor de maatschappij en politici niet duidelijk hoe op de wetenschap kan worden vertrouwd. En, hoe de wetenschap degelijke en bruikbare kennis levert. Dit is problematisch. Er is tot op heden geen rationeel alternatief voor het verkrijgen van kennis buiten de wetenschappelijke methode (Weingart, 1999, p. 159). Politici en beleidsmakers hebben daarom, ondanks het beschreven spanningsveld, geen afscheid genomen van het gebruik van wetenschap. Juist omdat de kennis die de wetenschap levert onvervangbaar is. Om dit onstabiel equilibrium tussen politici en wetenschappers beter vorm te geven, is dit spanningsveld vaak geïnstitutionaliseerd. Dit wil zeggen dat verschillende instituties, organisaties en omgangsvormen zijn opgezet om het spanningsveld te kunnen organiseren (Weingart, 1999, pp. 159-160).

Deelparagraaf 2.2.2 zal verder ingaan op het geïnstitutionaliseerde equilibrium tussen politiek en wetenschap. Een overzicht van de drie modellen die in deze deelparagraaf zijn besproken is te vinden in tabel 2.

Model	Beschrijving	Kenmerk	Probleem	Kennisdoorwerking
Beslis	A. De politiek definieert beleidsprobleem. B. De wetenschap draagt oplossing aan. C. politiek neemt uiteindelijke besluit	Duidelijke scheiding tussen waarden (politiek) en kennis (wetenschap).	-Geen oog voor de verwetenschappelijking van de politiek & komt dus weinig voor in realiteit	-Kennisgedreven
Technocratisch	A. Wetenschap zet problemen op de agenda. B. De wetenschap komt vervolgens met oplossingen. C. Politici hebben formeel het laatste woord, gestuurd door de wetenschap	De politiek is (volledig) afhankelijk van de wetenschap	-Geen oog voor de politisering van de wetenschap & komt dus weinig voor in realiteit	-Probleem-oplossing
Recursief	A. Politici & wetenschappers dragen problemen aan voor de agenda. B. Politici faciliteren de onderzoeksbenodigdheden, politici en wetenschappers gaan in gesprek met beleidsmakers. C. Op basis van de aangeleverde kennis besluiten politici constant en passen hun standpunten aan	Er is sprake van een interactief proces tussen politiek en wetenschap in de beleidsopstelling	- De politisering van de wetenschap tast de autoriteit en geloofwaardigheid van de wetenschap aan	-Interactief -Politiek -Tactisch -Verlichting

Tabel 2: Rol van wetenschappers in beleidsopstelling (Weingart, 1999, pp. 151-160)

2.2.2 Grenswerk, grensregelingen en grensorganisaties

Hoe zit het nu met het spanningsveld tussen de wetenschap en politiek? Hoe weten beide arena's zich van elkaar te onderscheiden, en hoe kunnen beide domeinen hun wederzijdse afhankelijkheid van elkaar coördineren? In deze deelparagraaf worden de theoretische concepten en definities op het gebied van het geïnstitutionaliseerde grensgebied tussen politiek en wetenschap, het zogenaamde grenswerk, verder toegelicht. De begrippen grenswerk, grensregelingen en grensorganisaties zullen worden gedefinieerd, waarna dieper wordt ingegaan op de samenstelling, doelen en succesfactoren van grensorganisaties.

Zoals besproken in paragraaf 2.2.1, heeft de toenemende rol van de wetenschap in het opstellen van beleid ervoor gezorgd dat er zowel een verwetenschappelijking van de politiek, als een politisering van de wetenschap op gang is gekomen. Beide ontwikkelingen dragen op termijn bij aan een ondermijning van de autoriteit van beide. Door de verwetenschappelijking van de politiek wordt de politieke waardenstrijd naar de achtergrond gedrukt. Dit, terwijl de politisering van de wetenschap ervoor zorgt dat de wetenschap aan autoriteit inboet. Toch blijven de politiek en wetenschap ook wederzijds afhankelijk van elkaar. Dit brengt een spanningsveld met zich mee.

De crux van dit spanningsveld ligt besloten in twee vragen. Op de eerste plaats is het de vraag waar precies de *grens* ligt tussen wat tot het politieke- en wat tot het wetenschappelijke domein behoort. Er zit dus een spanningsveld in de afbakening, oftewel in de "*demarcatie*" van beide domeinen (Hoppe, 2005, p. 206). Wat onderscheidt namelijk het wetenschappelijke van het niet-wetenschappelijke? Zijn dit de kenmerken die wetenschap aan zichzelf toekent en oplegt, zoals de wetenschappelijke methoden en standaarden? Of is dit onderscheid een sociale constructie, die door de tijd heen aan verandering onderhevig is, bijvoorbeeld door discussie en argumentatie? Hoewel verschillende demarcatieprincipes zijn geformuleerd door auteurs als Kuhn (1996) en Popper (2002), verandert de definitie van wetenschap door de tijd heen. Wat als wetenschap geldt is dan ook niet de oorzaak, maar een resultaat van demarcatie. Doormiddel van een altijd voortdurende discussie en onderhandeling worden opvattingen gevormd over wat wel en niet als wetenschap geldt (Hoppe, 2005, p. 205). Het demarcatieproces is dan ook in zekere

zin een ideologisch proces, aangedreven door wetenschappers, om hun werk af te bakenen van andere intellectuele activiteiten (Gieryn, 1983, pp. 781-782).

Een tweede probleem dat aan dit spanningsveld ten grondslag ligt, is het vormgeven van de *verhouding* tussen het wetenschappelijke en het niet-wetenschappelijke domein. Jasanoff beschrijft in *"The Fifth Branch: Scientist Advisors as Policymakers"* (1990) hoe beide domeinen met elkaar verweven zijn. Politici en wetenschappers moeten samen bepalen wat de rol van wetenschappelijke kennis in het beleidsproces is. Hiervoor is een afstemmingsproces nodig. Naast demarcatie vindt er dus een onderhandeling plaats over hoe er op een acceptabele manier kan worden samengewerkt (Boezeman et al., 2013, p. 163; Jasanoff, 1990). Het gaat hierbij om de *coördinatie* van wetenschap en beleid (Hoppe, 2005, p. 206).

In de literatuur zijn door verschillende auteurs ideeën geopperd over hoe een theoretische "betere" verstandhouding tussen politiek en wetenschap kan worden vormgegeven. Een voorbeeld hiervan is de *"ultieme wetenschapsautoriteit"* van Weingart (1999, p. 159). Weingart draagt deze ultieme wetenschapsautoriteit aan als oplossing voor de problemen die zich voordoen bij het gebruik van kennis in beleidsvorming, met name binnen het recursieve model. Het idee van Weingart is namelijk dat zo een ultieme autoriteit, die bestaat uit wetenschappers, binnenskamers over discussiepunten en onenigheden kan discussiëren. Vervolgens kunnen leden van de autoriteit gezamenlijk naar buiten treden met één verhaal. Hierdoor blijft er ruimte voor wetenschappelijke discussie, zonder dat de tegenstrijdige visies, die binnen de wetenschap leven, haar autoriteit aantasten.

Naast deze theoretische proposities is er echter, binnen de literatuur, ook een onderzoeksveld dat zich bezighoudt met onderzoek naar hoe deze relatie tussen politiek en wetenschap in de praktijk wordt vormgegeven. Dit onderzoeksveld houdt zich bezig met onderzoek naar de zogenoemde *"boundary works"*, te vertalen als *grenswerken*. Grenswerk kan worden gedefinieerd *"als een activiteit die enerzijds op afbakening gericht is, maar anderzijds ook op coördinatie, ofwel; het onderscheiden van twee domeinen of praktijken, en het vervolgens aan elkaar relateren hiervan"* (Bal et al., 2002, p. 69). In het geval van dit onderzoek gaat het daarbij uiteraard om de coördinatie en demarcatie van wetenschap ten opzichte van de politiek.

Grenswerk staat niet op zichzelf. De gelijktijdige demarcatie en coördinatie van wetenschap met politiek resulteert in institutionele en systemische verhoudingen tussen beide domeinen. Dit soort institutionele verhoudingen bepalen hoe er door actoren op het grensgebied tussen politiek en wetenschap wordt aangekeken tegen de werkverdeling tussen beide domeinen. En, hoe er institutioneel vorm wordt gegeven aan het grenswerk. Deze regelingen van werkverdeling tussen wetenschap en politiek worden ook wel *"boundary arrangements"* genoemd, te vertalen als *grensregelingen*. Grensregelingen kunnen worden gezien als bepaalde repertoires waarin conflicten binnen het grenswerk worden opgelost (Hoppe, 2005, p. 207).

Één vorm van deze grensregelingen, zijn de *boundary organizations*, oftewel: de *grensorganisaties*. Deze organisaties functioneren als een intermediair tussen de wetenschap en de politiek, waarmee zij tussen beide domeinen een tweezijdige stroom van informatie faciliteren (Boezeman et al., 2013, p. 163). Ook de Onderwijsraad kan als grensorganisatie worden getypeerd. Meer informatie hierover is te vinden in bijlage C.

Grensorganisaties zijn te onderscheiden op basis van een drietal karakteristieken: Op de eerste plaats zorgen ze voor de gezamenlijke productie van *"grensobjecten"*.

Grensobjecten kunnen worden gedefinieerd als objecten die zich bevinden binnen twee verschillende sociale domeinen, in dit geval wetenschap en beleid. Daarmee zijn grensobjecten bruikbaar voor individuen uit beide sociale domeinen (Guston, 2001, p. 400). Grensobjecten kunnen bepaalde normen, standaarden, rapporten of adviezen zijn (Boezeman et al., 2013, p. 163). Ten tweede faciliteren grensorganisaties participatie van actoren uit zowel de politiek als de wetenschap. Daarnaast participeren er in de grensorganisatie professionals die mediëren tussen beide domeinen en daarmee dus een neutrale positie innemen in de grensorganisatie. Ten slotte bevindt de grensorganisatie zich niet alleen op de scheidslijn tussen wetenschap en politiek, maar kent ze ook verschillende vormen van verantwoording richting beide domeinen (Guston, 2001, pp. 400-401).

Om als grensorganisatie succesvol te zijn in de demarcatie en coördinatie van politiek en wetenschap, is het van belang om in haar werk, het produceren van grensobjecten, een drietal doelen na te streven. Op de eerste plaats wil een grensorganisatie ervoor zorgen dat de door haar geproduceerde grensobjecten worden gezien als *wetenschappelijk geloofwaardig* (Boezeman et al., 2013, p. 163; Cash et al., 2003, p. 8086). De geleverde kennis dient adequaat te zijn. Onder beleidsmakers en andere politieke actoren moet geen discussie kunnen ontstaan of twijfel worden gezaaid over de geleverde kennis. Zo kan een grensorganisatie politisering van de wetenschap voorkomen. Op de tweede plaats is het van belang, dat de geproduceerde grensobjecten politiek en sociaal gezien *saillant* zijn. Dat wil zeggen dat de door grensorganisaties gepresenteerde kennis op een politiek tijdig moment moeten worden gepresenteerd, of dat de inhoud als zeer relevant en gevoelig wordt ervaren (Boezeman et al., 2013, p. 163; Cash et al., 2003, p. 8086). Er moet als het ware een *window of opportunity* zijn voor, of worden gecreëerd door het grensobject. Ten slotte moeten de grensobjecten als *politiek legitiem* worden ervaren. Dat wil zeggen dat de gepresenteerde kennis en conclusies acceptabel zijn voor een zo groot mogelijk aantal politieke actoren, of dat de inhoud op zijn minst als eerlijk, respectvol en onbevooroordeeld wordt beschouwd. Zo ontstaat er geen politieke discussie over de wenselijkheid van de gepresenteerde beleidsoпlossingen (Boezeman et al., 2013, p. 163; Cash et al., 2003, p. 8086). Hiermee voorkomt een grensorganisatie dat er sprake is van een doorgeschoten verwetenschappelijking van de politiek.

Opgemerkt dient te worden, dat tussen deze drie doelen een spanningsveld zit. Dit spanningsveld kan worden gezien in het licht van de paradox die schuilt in verwetenschappelijking van de politiek en de politisering van de wetenschap. Het nastreven van politieke legitimiteit kan bijvoorbeeld ten koste gaan van wetenschappelijke geloofwaardigheid, of saillantie. Het compromis, dat nodig is om te zorgen voor legitimiteit, kan bijvoorbeeld ongunstig uitpakken voor de wetenschappelijke adequaatheid van het grensobject, of ervoor zorgen dat de inhoud zodanig is afgewaterd, dat het grensobject als weinig saillant wordt gezien. Dit spanningsveld, of deze uitruil, geldt ook in andere richtingen. Het nastreven van saillantie kan ten koste gaan van wetenschappelijke geloofwaardigheid en politieke legitimiteit, terwijl het nastreven van wetenschappelijke geloofwaardigheid de politieke legitimiteit en saillantie kan verminderen. Bij het nastreven van saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid moet een grensorganisatie dus altijd een afweging maken tussen de drie succesfactoren van grensobjecten (Girod et al., 2009, p. 115; White et al., 2010, pp. 222-223).

Op basis van de zojuist besproken karakteristieken van grensorganisaties en drie succesfactoren, is het mogelijk om te stellen dat grensorganisaties in het algemeen

kennisdoorwerking in beleid volgens het *interactieve model* van Weiss nastreven dat is behandeld in paragraaf 2.1. Hieronder wordt beargumenteerd waarom dit het geval is.

Op de eerste plaats is al in deelparagraaf 2.2.1 opgemerkt dat het *kennisgedreven-* en *probleemoplossingsmodel* niet verenigbaar zijn met het recursieve model. Deze kunnen daarom per definitie buiten beschouwing worden gelaten. Ook het *politieke model* van kennisdoorwerking valt af. Dit model legt namelijk de nadruk op het gebruik van kennis voor het bediscussiëren van verschillende standpunten. Dit, in tegenstelling tot grensorganisaties, die als doel hebben om ervoor te zorgen dat de gepresenteerde grensobjecten als legitiem worden ervaren. Ook streeft de grensorganisatie naar geloofwaardige kennisverstrekking, iets dat niet samengaat met het puur politiek strategisch gebruik van kennis, zoals binnen het *tactisch model*. Daarnaast is het *verlichtingsmodel* niet verenigbaar met de doelen en karakteristieken van grensorganisaties. Doordat de grensorganisatie juist bestaat uit zowel beleidsmakers en wetenschappers, is er geen sprake meer van het passief doorsijpelen van kennis in beleidsvorming. Binnen de grensorganisatie is er namelijk sprake van een actief proces van kennisdeling.

Het raadplegen en gebruiken van verschillende bronnen voor het produceren van grensobjecten, bronnen die ook uit de verschillende sociale domeinen komen, is daarentegen wél verenigbaar met de doelen van grensorganisaties. Het doel van de grensorganisatie is immers om een deliberatieve en een non-lineaire vorm van samenwerking tussen beide sociale domeinen te faciliteren, waarbij wetenschappelijke kennis en beleid worden gecoördineerd en gedemarqueerd. Dit maakt dat de kennisdoorwerking in beleidsvorming, zoals gefaciliteerd door grensorganisaties, overeenstemt met het *interactieve model*.

In paragraaf 2.3 zal verder worden ingegaan op de positionering van grensorganisaties. Als afronding van deze paragraaf wordt in tabel 3 een overzicht van het concept *grensorganisatie* weergegeven.

Grensorganisaties	
Beschrijving	Een organisationele vorm van grensregelingen die zich bevindt binnen het <i>recursieve</i> grenswerk tussen politiek en wetenschap
Doel	Het faciliteren van een <i>interactief</i> proces van kennisdoorwerking door: 1: Demarcatie van wetenschap ten opzichte van politiek en beleidsopstelling 2: Coördinatie tussen politiek en wetenschap in beleidsopstelling
Produceert	Grensobjecten
Succesfactoren	1. Wetenschappelijke geloofwaardigheid 2. Politieke legitimiteit 3. Saillantie

Tabel 3: een overzicht van de kenmerken van grensorganisaties

2.3 De positionering van grensorganisaties

De voorkeuren die binnen de grensorganisatie leven in het nastreven van de drie succesfactoren; wetenschappelijke geloofwaardigheid, politieke legitimiteit en saillantie,

kunnen haar positionering in het spanningsveld tussen politiek en wetenschap beïnvloeden. In de literatuur zijn er verschillende theoretische en ideaaltypische posities van grensregelingen, -organisaties en wetenschappers geformuleerd (Pielke, 2007; Turnhout et al., 2013). Één theoretisch model dat onderscheidt maakt in de verschillende wijzen waarop grensregelingen kunnen worden vormgegeven is het “*model van grensregelingen*” van Hoppe (2005). Hoewel de door Hoppe onderscheiden *typologieën* binnen dit model niet zomaar toepasbaar zijn op grensorganisaties, het model is namelijk niet specifiek gericht op grensorganisaties, maar juist op grensregelingen in het algemeen, kunnen de door Hoppe geïdentificeerde *assen* wél op de positionering van grensorganisaties worden toegepast. Grensorganisaties zijn immers een vorm van grensregelingen. In het model identificeert Hoppe op basis van *Policy Sciences* op het gebied van *Knowledge Utilization* en *Science Technology Studies* een tweetal assen waarop grensregelingen, en dus ook grensorganisaties, van elkaar kunnen verschillen. Dit zijn de “*relative primacy*” en de “*logic of social function*” (Hoppe, 2005, p. 207).

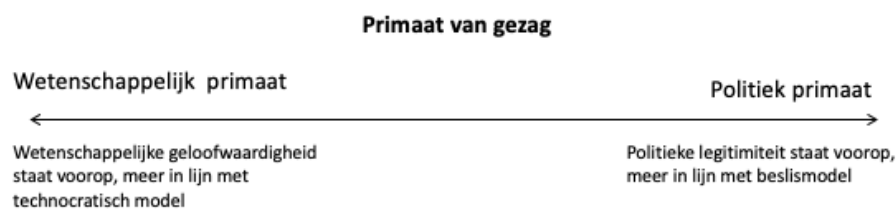
Met *relative primacy* wordt het *gezagsprimaat* bedoeld. Welk van de twee domeinen, de wetenschap of de politiek, heeft het meeste gezag bij het opstellen van het grensobject? Ligt het accent bij het politieke? Of ligt dit bij de wetenschap? Dit primaat van gezag kan worden onderscheiden in een primaat voor de wetenschap, een primaat voor de politiek of een meer pragmatisch, op dialoog georiënteerd gezagsprimaat (Hoppe, 2005, p. 207). Het verschil in primaat van gezag, zoals door Hoppe is onderscheiden, is gebaseerd op het werk van Habermas en komt daarom overeen met de in paragraaf 2.2.1 besproken modellen voor de rol van wetenschap in beleidsopstelling, namelijk het technocratisch-beslis- en recursief model.

Als er sprake is van een ideaaltypisch wetenschappelijk primaat van gezag, wil dit zeggen dat een grensorganisatie zich volgens het technocratische model gedraagt. In dit geval laat de grensorganisatie zich (vrijwel) volledig leiden door de wetenschap bij het opstellen van grensobjecten, in tegenstelling tot politieke doelen (Hoppe, 2005, p. 207). Beargumenteerd kan worden dat wetenschappelijke geloofwaardigheid de voornaamste rol in de positionering van de grensorganisatie speelt. Immers, de grensorganisatie streeft naar een zo wetenschappelijk mogelijk grensobject, wat de wetenschappelijke geloofwaardigheid van een grensobject ten goede komt. De grensorganisatie laat zich niet leiden door politieke zaken.

Als sprake is van een ideaaltypisch politiek primaat van gezag, levert een grensorganisatie kennis aan op basis van het beslismodel. De politiek geeft de wetenschap de opdracht om kennis te verzamelen, om vervolgens zelf te beslissen wat deze kennis betekent voor het beleid. Grensorganisaties laten in dit geval toe dat de politiek en maatschappij de inhoud van het grensobjecten kunnen bijsturen, of dat de politiek de gedane adviezen naast zich neer legt. Wetenschap dient wat politiek wenselijk is te ondersteunen of te onderbouwen. Het staat dus ten dienste aan de politiek (Hoppe, 2005, p. 207). In dit geval kan worden geconstateerd dat politieke legitimiteit de boventoon voert in de opstelling van de grensorganisatie. Wat politiek wenselijk is, en dus datgene dat beter aansluit bij de belevingswereld van zoveel mogelijk relevante maatschappelijke actoren, is van belang bij het produceren van een grensobject.

Zoals beargumenteert in deelparagraaf 2.2.1 komen deze ideaaltypische vormen van het beslis- en technocratisch model in de werkelijkheid niet tot uiting. Het model van Hoppe laat echter ruimte voor verschillende vormen van een dialooggedreven en praktische invullingen van het primaat van gezag. Deze invullingen van het gezagsprimaat zijn wél

verenigbaar met het recursief model. Binnen deze dialooggedreven gezagsprimaattypes kan echter een voorkeur bestaan voor een meer politiek of meer wetenschappelijk primaat. Zo kan er voor een meer technocratische invulling van de dialoog tussen wetenschap en politiek worden gekozen, waarbij de nadruk ligt op de wetenschappelijke integriteit (Hoppe, 2005, pp. 210-212). In dit geval kan de opstelling van de grensorganisatie worden aangeduid als een *wetenschappelijk gezagsprimaat*. Tegelijkertijd kan er sprake zijn van een dialooggedreven gezagsprimaat, waarbij er binnen de dialoog meer belang wordt gehecht aan de politieke legitimiteit van beleidsbeslissingen (Hoppe, 2005, pp. 210-212). Er kan dan worden gesproken over een *politiek gezagsprimaat* in de positionering van de grensorganisatie. Een visuele weergave van het onderscheid tussen het politiek en wetenschappelijk gezagsprimaat is te vinden in figuur 1.



Figuur 1: Schaal van Primaat van gezag, volgens Hoppe (2005)

Naast het gezagsprimaat, is nog sprake van een tweede as, die door Hoppe wordt aangeduid als de *logic of social function*. Op deze as wordt onderscheid gemaakt in de wijze waarop de grensregeling, in dit geval de grensorganisatie, het ambieert om bij te dragen aan de condities voor collectieve actie van wetenschap en politiek (Hoppe, 2005, pp. 207-208). Met andere woorden: in hoeverre is de grensorganisatie ertoe gedreven dat het geleverde grensobject wordt gebruikt in de beleidsvorming. Het doel van de grensorganisatie is dus, dat de mate van saillantie voor haar grensobject hoog is. Het gaat hierbij voornamelijk om de mate van *interactie* tussen de grensorganisatie en de politiek. Enerzijds kunnen grensorganisaties zich op een divergente wijze ten opzichte van de politiek positioneren. In dit geval stelt de grensorganisatie zich onafhankelijk op van de politiek en het politieke debat. Anderzijds kan de grensorganisatie zich op convergente wijze positioneren. Zij neemt, in dit geval, wél (actief) deel aan de politieke arena. Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen het wetenschappelijke en politieke domein (Hoppe, 2005, pp. 207-208).

Zoals zojuist beargumenteerd zijn de door Hoppe geïdentificeerde ideaaltypes, binnen de assen van gezagsprimaat en interactie, beperkt toepasbaar op grensorganisaties. Dit komt met name doordat de variabele interactie is toegespitst op het perspectief vanuit de kennisgebruikers; de politiek en beleidsmakers, in plaats van op de positie van de kennisverstrekkers; de wetenschappers. Of, zoals in het geval van dit onderzoek; de grensorganisatie. Daarom kan de mate van interactie tussen grensorganisaties en de politiek beter worden verklaard vanuit het model van Turnhout et al. (2013). Het model van Turnhout et al. is een spectrum van verschillende rollen die kennisverstrekkers kunnen innemen in de interactie met kennisgebruikers. Op het spectrum is er sprake van een viertal rollen. In figuur 2 is een overzicht van de vier rollen van kennisverstrekking te vinden.



Figuur 2: Model uit Turnhout et al. (2013, p. 356)

De eerste rol die kan worden onderscheiden is als de kennisverstrekker zich opstelt als een “*pure wetenschapper*”. In het geval dat een kennisverstrekker zich als pure wetenschapper opstelt, is er geen sprake van interactie tussen politici en wetenschappers en wordt interactie zelfs afgekeurd (Turnhout et al., 2013, pp. 355-356). Door het karakter van grensorganisaties en de doelen die zij nastreven, zal deze rol in dit onderzoek niet worden meegenomen. Een wezenlijk onderdeel van de grensorganisatie is immers de coördinatie van politiek en wetenschap.

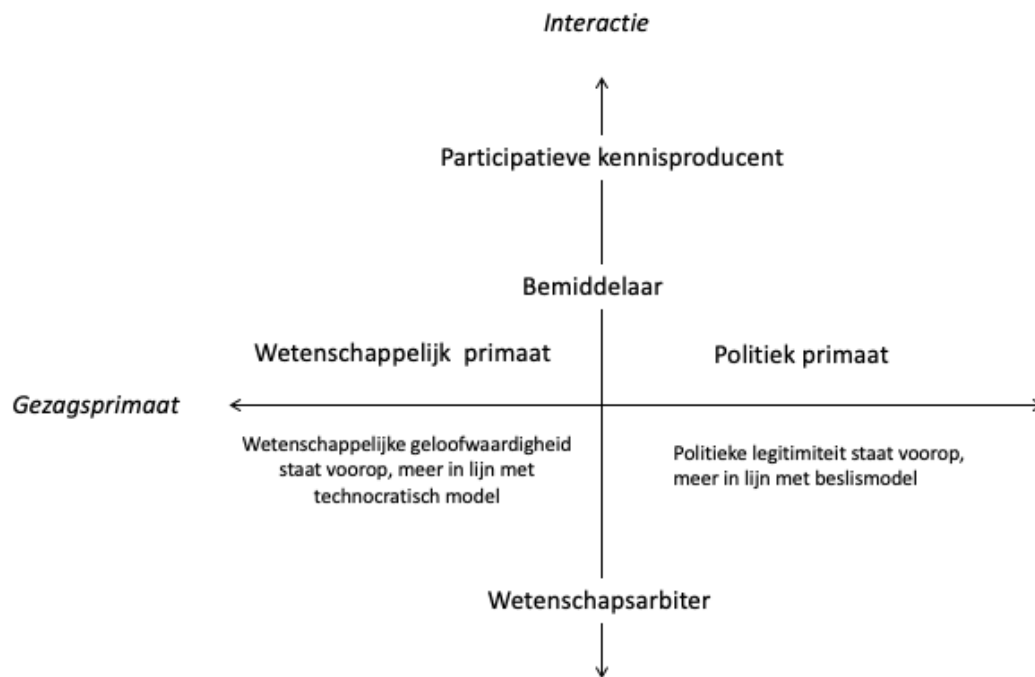
Een tweede rol die kan worden onderscheiden is wanneer een grensorganisatie zich opstelt als “*wetenschapsarbiter*”. Als een grensorganisatie de rol van wetenschapsarbiter aanneemt, is er relatief weinig interactie tussen de grensorganisatie en de politiek. Het doel van wetenschapsarbiters is om de onafhankelijkheid van wetenschappers, en eventueel hun autoriteit, zo sterk mogelijk te waarborgen. Wetenschapsarbiters zullen problemen en vragen die politici, beleidsmakers en andere sociale actoren hebben, identificeren en op basis van wetenschappelijke kennis beantwoorden, maar geven geen oordeel over hoe deze kennis gebruikt dient te worden. Die vraag ligt bij de politiek. Zij dienen er alleen toe om fouten in beleidsaannames te verbeteren en onduidelijkheden te verduidelijken (Turnhout et al., 2013, p. 356).

Een derde rol die grensorganisaties kunnen aannemen is de rol van “*bemiddelaar*”. Als een grensorganisatie zich opstelt als bemiddelaar, neemt zij een relatief convergente houding ten opzichte van de politiek in. Een grensorganisatie die zich gedraagt als bemiddelaar is daarom interactief in de weer met verschillende (sociale) actoren. Bemiddelaars hebben dan ook niet zozeer kennisverstrekking/productie als doel, maar nemen een positie tussen kennisverstrekking en kennisgebruik in. Ze voorzien in op kennis gebaseerde beleidsalternatieven voor beleidsmakers. Voor de bemiddelaar zijn zowel wetenschappelijke kennis als de perspectieven en eisen van relevante actoren van belang (Turnhout, et al., 2013, p. 356). Een bemiddelaar heeft als doel om het aantal mogelijke beleidsopties uit te breiden (Huitema & Turnhout, 2009; Pielke, 2007, p. 2). Turnhout et al. (2013) identificeert deze rol als de ideale mate van interactie tussen grensorganisaties en politiek.

De vierde rol uit het model van Turnhout et al. (2013) is die van “*participatieve kennisproducent*”. Wanneer deelnemers aan grensorganisaties zich op deze manier opstellen is er sprake van veel interactie met politieke actoren. Zodanig zelfs, dat de lijn tussen politiek en wetenschap nog moeilijk te herkennen is. Het doel van participanten binnen de grensorganisatie is om ervoor te zorgen dat er oplossingen voor sociale problemen worden gevonden. Dit in tegenstelling tot het zorgen voor wetenschappelijke kennisverstrekking of productie (Turnhout et al., 2013, p. 356) Het gaat dus niet om informeren van actoren, maar het zoeken naar én aandragen van oplossingen, al dan niet in samenwerking met actoren. Het is daarom ook mogelijk om actief in het debat voor een oplossing te pleiten. Er is dan ook wel sprake van de “*kwestiebepleiter*”. Als een

grensorganisatie deze rol aanneemt, pleit zij er in het politieke debat herhaaldelijk voor om een beleidsprobleem met een door haar geprefereerd oplossing aan te pakken (Huitema & Turnhout, 2009). Het doel is om het aantal beleidsopties te verkleinen (Pielke, 2007, p. 2). Het direct formuleren van oplossingen, voor al door de politiek en maatschappij geïdentificeerde problemen, zorgt dat saillante voor het grensobject hoog is. Dit, terwijl het zelf actief bepleiten van een oplossing door de grensorganisatie ervoor kan zorgen dat een thema saillant wordt.

In figuur 3 is een overzicht van de mogelijke positioneringen van grensorganisaties weergegeven.



Figuur 3: De mogelijke positioneringen van grensorganisaties, een bewerkt model van Hoppe (2005) & Turnhout et al. (2013)

2.4 De aard van beleidsproblemen

2.4.1 Consensus over waarden en overeenstemming over kennis

Nu in de voorgaande paragrafen is besproken waarom én op welke wijzen grensorganisaties zich positioneren, is het van belang om verklarende factoren voor deze positioneringen te identificeren. In dit onderzoek wordt, zoals toegelicht in hoofdstuk 1, de aard van beleidsproblemen als verklarende factor gehanteerd. In deze paragraaf worden de wijzen waarop beleidsproblemen van elkaar verschillen toegelicht, waarna vervolgens wordt beargumenteerd hoe deze de positionering van grensorganisaties kunnen beïnvloeden.

Het is echter eerst van belang om toe te lichten waarom er in dit onderzoek voor is gekozen om de aard van het beleidsprobleem als onafhankelijke variabele te gebruiken. Om dit te kunnen motiveren, is het nodig om toe te lichten op basis waarvan beleidsproblemen van elkaar kunnen verschillen. In het artikel *"Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis"* (1996) onderscheiden Hoppe en Hisschemöller verschillende soorten beleidsproblemen aan de hand van hoe gestructureerd deze zijn. Dit onderscheid maken zij op basis van een tweetal variabelen; *"consensus over waarden"* en *"overeenstemming over kennis"*. In dit onderzoek worden deze twee

variabelen, en de vier daaruit voortvloeiende typen beleidsproblemen, als uitgangspunt genomen.

De keuze om op basis van het model van Hoppe & Hisschemöller de aard van beleidsproblemen te onderscheiden, heeft een aantal redenen. Ten eerste komen de verschillende typen beleidsproblemen, binnen dit model, in grote mate overeen met de dilemma's waarmee grensorganisaties worden geconfronteerd. De theorie heeft raakvlakken met eerder beschreven ontwikkelingen als de verwetenschappelijking van de politiek en de politisering van de wetenschap. De beleidsproblemen die op basis van het model van Hoppe & Hisschemöller kunnen worden onderscheiden, leiden namelijk direct tot het wel of niet ontstaan van verwetenschappelijking van de politiek of politisering van de wetenschap. Daarnaast heeft het ontbreken overeenstemming over kennis en/of het ontbreken van consensus bij een beleidsprobleem ook implicaties voor het bereiken van de drie succesfactoren die grensorganisaties nastreven bij het produceren van een grensobject. Een nadere toelichting van deze relaties vindt verderop in deze paragraaf plaats. Ten slotte is er ook al in eerdere literatuur een koppeling gemaakt tussen de theorie van Hoppe & Hisschemöller en de rol van grensregelingen op macroniveau, bijvoorbeeld op het niveau van nationale staten (Hoppe & Wesslink, 2014), of van grenswerk in de internationale politiek (Hoppe et al., 2013). In dit onderzoek wordt daarom getracht om deze koppeling te maken op microniveau: het niveau van een individuele grensorganisatie en haar grensobjecten.

Beleidsproblemen kunnen dus op basis van een tweetal zaken worden onderscheiden. Ten eerste kunnen beleidsproblemen van elkaar verschillen in de mate dat er overeenstemming is over de relevante beschikbare kennis (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 42-44). Er kan bijvoorbeeld bij beleidsmakers, politici en relevante actoren veel onenigheid zijn over welke kennis relevant is en wat deze kennis zegt over het beleidsprobleem. Ook kan kennis ontbreken, of is haar betekenis onzeker. Daar staat tegenover dat niet bij elk beleidsprobleem onenigheid is over de beschikbare wetenschappelijke kennis.

Ten tweede kan er sprake zijn van verschil in de mate van maatschappelijke consensus over de waarden die leidend moeten zijn bij het oplossen van een beleidsprobleem (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 42-44). Zo kan er maatschappelijk gezien veel overeenstemming zijn over of iets juist wel, of niet zou mogen, terwijl bij andere beleidsproblemen het gebrek aan consensus over waarden het twistpunt is. Zonder overeenstemming over waarden is het niet mogelijk om doelen voor beleid formuleren. Het is zonder consensus immers ongewis welke waarden het beleid moet nastreven.

Elk beleidsprobleem kan dus op deze twee punten van elkaar verschillen: De mate van consensus over waarden en de mate van overeenstemming over wetenschappelijke kennis. Dit leidt ertoe dat er vier verschillende typen beleidsproblemen kunnen worden onderscheiden, waarbij de mate van structuur die een beleidsprobleem heeft kan verschillen. Een visuele weergave van de vier beleidsproblemen is te vinden in tabel 4. Vervolgens worden de beleidsproblemen één-voor-één toegelicht.

		Consensus over normen en waarden	
Zekerheid over wetenschappelijke kennis		Ja	Nee
	Ja	Gestructureerd beleidsprobleem	Semigestructureerd (middelen)
	Nee	Semigestructureerd (doelen)	Ongestructureerd beleidsprobleem

Tabel 4: De vier typen aan beleidsproblemen (Hoppe & Hisschemöller, 1996, p. 44).

Het eerste type beleidsprobleem dat kan worden onderscheiden, is een door de maatschappij ervaren probleem, waarbij er zowel een hoge mate van consensus over de waarden is, als een hoge mate van overeenstemming over kennis. Dit type beleidsprobleem kan worden gedefinieerd als een *“gestructureerd beleidsprobleem”*. Men is het immers eens over welke waarden leidend moeten zijn bij het opstellen van de beleidsdoelen én over welke kennis daarbij relevant is om tot een effectieve oplossing te komen (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 43-44).

Een tweede en derde manier waarop de aard van een beleidsprobleem kan worden getypeerd, zijn de *“semigestructureerde beleidsproblemen”*. Dit zijn beleidsproblemen waarbij er op één van de twee variabelen geen overeenstemming is. Als er sprake is van een *“semigestructureerd probleem (doelen)”* is er een hoge mate van consensus over wat de waarden en dus de doelen van beleid zouden moeten zijn. Er is echter tegelijkertijd veel onzekerheid of onenigheid over de relevante en beschikbare wetenschappelijke kennis die moet leiden tot effectieve beleidsmiddelen (Hoppe & Hisschemöller, 1996, p. 44). Het andere beleidsprobleem, het *“semigestructureerd probleem (middelen)”*, doet zich voor als er overeenstemming is over welke kennis de beleidsinstrumenten kan en moet informeren, terwijl er tegelijkertijd geen consensus is over de waarden. Met andere woorden: er is geen consensus over wat het doel van het nieuwe beleid zou moeten zijn (Hoppe & Hisschemöller, 1996, p. 44).

Ten slotte zijn er de *“ongestructureerde beleidsproblemen”*. Hiervan is sprake wanneer er zowel disconsensus is over de waarden, als wanneer er onzekerheid of onenigheid is over de beschikbare wetenschappelijke kennis die het beleid moet informeren. Deze problemen worden in de academische literatuur soms ook wel *“wicked problems”* of *“ill-defined problems”* genoemd. Hoewel er dus grote ontevredenheid is met de status quo, en het beleid moet worden aangepast, ontbreekt overeenstemming over het na te streven beleidsdoel en het bewerkstelligen ervan (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 33-44).

2.4.2 De positionering van grensorganisaties en de aard van het beleidsprobleem

Ten slotte dient nog beargumenteerd te worden hoe deze vier typen aan beleidsproblemen de positionering van grensorganisaties, zoals de Onderwijsraad, kunnen verklaren. De relatie vloeit voort uit de doelen die grensorganisaties nastreven: coördinatie en demarcatie. De aard van het beleidsprobleem bepaalt namelijk waar grensorganisaties op moeten letten als zij adequate, relevante en geaccepteerde grensobjecten willen leveren.

Zoals zojuist besproken is er bij een gestructureerd probleem zowel sprake van consensus over waarden, als van overeenstemming over de relevante kennis. Een grensorganisatie, die een antwoord moet formuleren op dit soort beleidsvraagstukken, moet dit meenemen bij het opstellen van een grensobject en kan haar rol en positionering in het debat hieraan aanpassen. Omdat het nieuw te stellen beleidsdoel relatief breed gedragen wordt en er weinig discussie is over wat de beschikbare wetenschappelijke kennis betekent voor de te gebruiken middelen, is het voor de grensorganisatie niet nodig om hier nog over te gaan bemiddelen, of om op te treden als participatie kennisproducent, waarbij interactief naar een oplossing wordt gezocht. Hieruit kan worden afgeleid dat een grensorganisatie in het geval van een gestructureerd probleem de rol van wetenschapsarbiter zal aannemen. Om een adequaat grensobject te kunnen leveren, is het namelijk vooral van belang om implicaties van de beleidsoplossing te verduidelijken.

Als er sprake is van één van de twee semigestructureerde problemen zal de grensorganisatie daar haar positionering aan moeten aanpassen. Alleen het verschaffen van kennis als wetenschapsarbiter is immers niet meer afdoende om een bruikbaar en relevant grensobject te produceren. In het geval van een semigestructureerd probleem (middelen) zal zo een houding namelijk leiden tot het verwetenschappelijken van de politiek. De beleidsmakers en politici streven er namelijk naar om sociale actoren buiten te sluiten en vooral te leunen op experts, om zo de controverse te “depolitiseren” (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 48-49). Grensorganisaties hebben echter als doel om tussen het politieke en wetenschappelijke domein te coördineren. Als grensobjecten in dit soort beleidsproblemen bruikbaar en doeltreffend willen zijn, moet er daarom door de grensorganisatie voor worden gezorgd dat een grensobject genoeg politieke legitimiteit geniet onder relevante sociale actoren. De grensorganisatie zal zich daarom bij een semigestructureerd middelenprobleem opstellen als een bemiddelaar, die zich vooral richt op het politieke primaat. Zo kan er tussen relevante actoren worden bemiddeld over wat het doel zou moeten zijn van het nieuwe beleid, waardoor de door de grensorganisatie gepresenteerde beleidsoplossingen als legitiem worden ervaren.

Bij een semigestructureerd probleem (doelen) doet zich een soortgelijke situatie voor. Echter, ditmaal is er juist geen overeenstemming over de wetenschappelijke kennis die ten grondslag moet liggen aan beleidsinstrumenten. In dit geval hebben beleidsmakers en politici de neiging om met verschillende sociale actoren tot een oplossing te komen, om zo een compromis uit te onderhandelen (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 47-48). Deze reflex leidt tot politisering van de wetenschap. Grensorganisaties hebben echter als doel om tussen de wetenschap en politiek te demarqueren. De grensorganisatie zal zich daarom opstellen als een bemiddelaar in het kennisgeschied, om zo de wetenschappelijke geloofwaardigheid van haar grensobjecten te waarborgen. In het geval van een semigestructureerd doelenprobleem zal de grensorganisatie zich dus positioneren als een bemiddelaar met de nadruk op het wetenschappelijke primaat.

Het ontbreken van zowel consensus over waarden, als overeenstemming over wetenschappelijke kennis vormt voor grensorganisaties een grote uitdaging als het gaat om ongestructureerde beleidsproblemen. Doordat er sprake is van zowel wetenschappelijk als politiek conflict, kan de grensorganisatie geen duidelijke keuze maken voor een politiek primaat of wetenschappelijk primaat, zoals dat wel mogelijk is bij de semigestructureerde beleidsproblemen. Zo een keuze zou er namelijk toe kunnen leiden dat het geproduceerde grensobject of als wetenschappelijk ongeloofwaardig, of politiek illegitiem wordt ervaren. Daarbij is het van belang om op te merken dat de overheid in het geval van een ongestructureerd beleidsprobleem de neiging heeft om zowel te depolitiseren als te onderhandelen met actoren (Hoppe & Hisschemöller, 1996, pp. 52-55). Ook is het niet mogelijk om op te treden als wetenschapsarbiter. Er is immers te weinig overeenstemming over waarden en kennis.

Wat overblijft voor grensorganisaties is om saillantie voor haar grensobjecten te creëren. Zeker in kwesties waar geen duidelijke set van waarden aanwezig is én waar een duidelijke overeenstemming over kennis ontbreekt, is het van belang voor een grensobject om saillant te worden gevonden door de maatschappij. Op deze manier sneeuwt het grensobject niet onder tussen de vele oplossingen die leven in de maatschappij. Ook zorgt de grensorganisatie er op deze manier voor, dat de kennis en waarden die zij prefereert een zo prominent mogelijke positie innemen in het politieke debat. Denk aan wat volgens de grensorganisatie het doel van beleid zou moeten zijn en welke kennis het meest geschikt is

voor het ontwikkelen van beleidsinstrumenten. Doordat de grensorganisatie in het geval van een ongestructureerd beleidsprobleem saillantie vooropzet, en een door haar geprefereerde oplossing aandraagt en promoot, neemt zij de rol van participatieve kennisproducent aan.

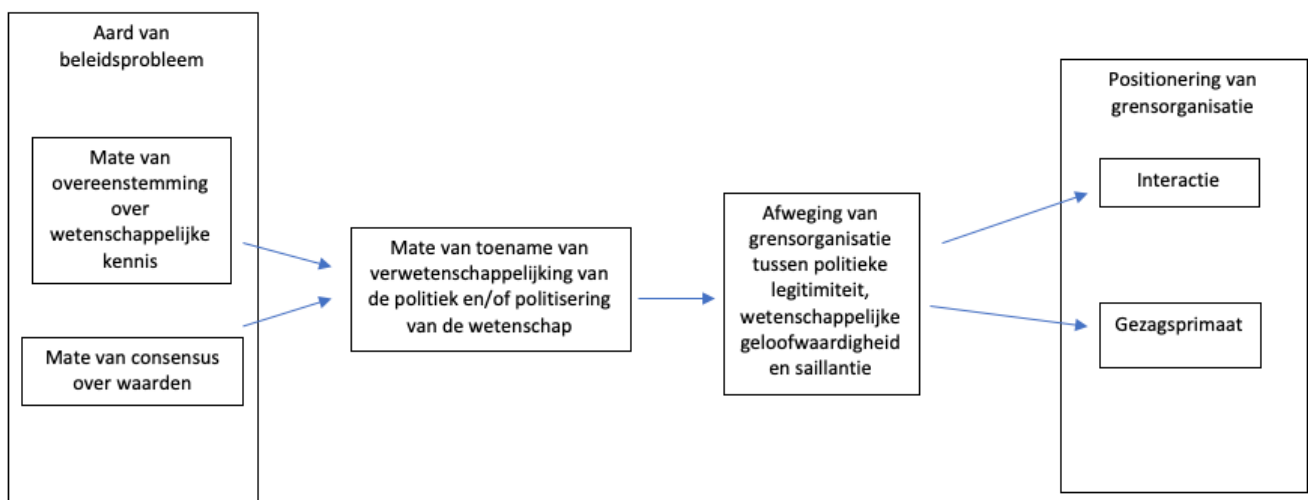
Een overzicht van de posities die grensorganisaties aannemen per beleidsprobleem is hieronder te vinden in tabel 5.

Type beleidsprobleem	Leidt tot positionering als
Gestructureerd beleidsprobleem	Wetenschapsarbiter
Semigestructureerd probleem (middelen)	Bemiddelaar met politiek primaat
Semigestructureerd probleem (doelen)	Bemiddelaar met wetenschappelijk primaat
Ongestructureerd beleidsprobleem	Participatieve kennisproducent

Tabel 5: Koppeling van beleidsprobleem aan positionering van grensorganisaties

2.5 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is aan de hand van de academische literatuur beargumenteerd hoe de aard van het beleidsprobleem de positionering van grensorganisaties kan verklaren. In figuur 4 is daarom het conceptueel model te vinden, dat een visueel overzicht van de onderlinge relaties biedt.



Figuur 4: Conceptueel kader: positionering van grensorganisaties

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de gekozen werkwijze van dit onderzoek nauwkeurig beschreven en verantwoord. Paragraaf 3.1 behandelt de onderzoeksbenadering. In paragraaf 3.2 komen de onderzoeksmethoden aan bod. De technieken voor dataverzameling en de analysemethoden worden toegelicht in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 zijn vervolgens de variabelen van dit onderzoek geoperationaliseerd. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 aandacht besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksbenadering

Om de geoperationaliseerde variabelen te kunnen meten, maakt dit onderzoek gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Een kwalitatief onderzoek is een onderzoek waarbij data niet op basis van cijfers zijn gegenereerd. In plaats daarvan zijn ze gebaseerd op vormen van non-numerieke informatie zoals teksten, uitspraken of interviewfragmenten (van Thiel, 2014, p. 151). Kwalitatief onderzoek is bij uitstek geschikt voor het vergaren van nominale en ordinale data (van Thiel, 2014, p. 44). In het geval van dit onderzoek zijn vooral ordinale data verzameld. Bij een ordinale schaal zijn waarden in te delen in een bepaalde volgorde, bijvoorbeeld een hoge of lage mate van iets, zonder dat de onderzoeker kan vaststellen hoe groot het exacte interval tussen de verschillende variabelen is (van Thiel, 2014, p. 44). Een overzicht van hoe de indicatoren zijn gemeten is te vinden in de operationalisatietabel van paragraaf 3.4.

Dit onderzoek is zowel deductief als inductief van aard. Een deductief onderzoek is een onderzoek waarbij er voorafgaand aan het verzamelen van data een theorie is opgesteld die kan worden verworpen of bekrachtigd (van Thiel, 2014, p. 26). In dit onderzoek zijn in het theoretisch kader vooraf uit de literatuur afgeleide verklaringen vastgesteld. Deze theoretische proposities zijn in hoofdstuk 4 aan de hand van de verzamelde gegevens getoetst. Daarmee is dit onderzoek deductief van aard. Daarnaast is dit onderzoek inductief van aard. Een onderzoek is inductief wanneer aan de hand van observaties patronen worden vastgesteld (van Thiel, 2014, p. 26). In dit onderzoek is bij het verzamelen en het analyseren van de gegevens ruimte geboden om andere verklarende factoren, naast de aard van het beleidsprobleem, te identificeren in het geval deze als patroon uit de observaties naar voren komen.

3.2 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek kan worden gedefinieerd als een casestudie. Een casestudie is een onderzoek waarbij één of enkele casussen worden onderzocht. Casestudies hebben als doel om deze casussen in de alledaagse werkelijkheid te analyseren. Een casus die wordt onderzocht kan zeer uiteenlopende zaken behelzen (van Thiel, 2014, p. 86). In het geval van dit onderzoek zijn de casussen/onderzoekseenheden de grensobjecten, oftewel de adviezen van de Onderwijsraad. Dit omdat de Onderwijsraad per advies, en dus grensobject, te maken krijgt met een nieuw beleidsprobleem. Hierdoor moet de Onderwijsraad zich per advies opnieuw positioneren binnen het debat en kan hij dus ook per advies zijn positie aanpassen aan de aard van het beleidsprobleem.

Als onderzoeksmethode heeft het uitvoeren van een casestudie heeft een aantal voordelen. Op de eerste plaats is een casestudie uitermate geschikt om te achterhalen hoe een fenomeen zich in de werkelijkheid manifesteert (van Thiel, 2014, p. 86). Casestudies zijn dan ook vooral bruikbaar voor het verkrijgen van diepgang, in tegenstelling tot breedte (van

Thiel, 2014, p. 87). Dit onderzoek tracht een duidelijk en diepgaand beeld van de alledaagse werkelijkheid van de Onderwijsraad te krijgen, om zo het proces achter zijn positionering in het politieke debat te achterhalen. Voor dit onderzoek is een casestudie daarom zeer geschikt. Daarnaast kunnen casestudies worden gebruikt voor het ontwikkelen en verbeteren van de theorie (van Thiel, 2014, p. 92). Ook dit sluit aan bij het onderzoeksdoel om de verbanden, zoals beschreven in hoofdstuk 2, te toetsen en eventueel verder te ontwikkelen.

Bij het uitvoeren van casestudies moet verder ook onderscheid worden gemaakt tussen de enkelvoudige en meervoudige casestudie. In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige casusselectie, wat wil zeggen dat er een aantal verschillende casussen zijn geselecteerd. Hierbij is gekozen om contrasterende casussen te selecteren. De keuze voor contrasterende casusselectie is in dit onderzoek passend, omdat contrasterende casussen het effect van verschillen in de onafhankelijke variabelen goed kunnen illustreren (van Thiel, 2014, p. 90).

In totaal zijn een viertal casussen geselecteerd. Dit zijn de volgende adviestrajecten: *“Later selecteren, beter differentiëren”*, *“Grenzen stellen, ruimte laten”*, *“Tijd voor focus”* en *“Vooruitzien voor jonge generaties”*. De adviezen zijn gekozen op basis van de vooraf verwachte verschillen in het type beleidsprobleem. Voor deze selectie zijn een aantal recente adviezen van de Onderwijsraad bekeken, waarna is bepaald wat waarschijnlijk het door de Onderwijsraad ervaren type beleidsprobleem is. Van de casus *“Later selecteren, beter differentiëren”* is vooraf de verwachting dat er sprake is van een semigestructureerd doelenprobleem. Van *“Grenzen stellen, ruimte laten”* is de verwachting dat er sprake is van een semigestructureerd middelenprobleem. De verwachting bij *“Vooruitzien voor jonge generaties”* is dat er sprake is van een ongestructureerd beleidsprobleem. Bij het advies *“Tijd voor focus”* is de verwachting dat er sprake is van een gestructureerd beleidsprobleem. In hoofdstuk 5 wordt in paragraaf 5.2 stilgestaan of deze verwachtingen ook overeenkomstig zijn met de resultaten.

Belangrijk om te vermelden over de casusselectie is dat de Onderwijsraad naast adviezen ook andere vormen van grensobjecten kent. Dit zijn informerende notities en verkenningen. Echter is het uitbrengen van advies de meest voorname taak van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2020). Veruit de meeste grensobjecten van de afgelopen jaren zijn dan ook in adviesvorm (Onderwijsraad, 2020, 2021). Er zijn daarom enkel adviestrajecten als casus geselecteerd.

3.3 Technieken van dataverzameling en analysemethode

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is triangulatie toegepast. Dit wil zeggen dat voor dit onderzoek op verschillende manieren data zijn verzameld (van Thiel, 2014, p. 52). De twee gebruikte technieken van dataverzameling voor dit onderzoek zijn inhoudsanalyse (1) en interviews (2).

Een inhoudsanalyse is een techniek van dataverzameling waarbij (tekstuele) documenten worden bestudeerd met als doel te achterhalen welke boodschap de auteur probeert te geven in het document (van Thiel, 2014, p. 108). In dit onderzoek is per casus het adviesdocument geanalyseerd, net als eventuele aan het advies gerelateerde documenten. Een overzicht van deze documenten is te vinden in bijlage B. De documenten zijn gecodeerd op basis van de operationalisatie uit paragraaf 3.4.

Daarnaast zijn er interviews gehouden met Raadsadviseurs van de Onderwijsraad. Bij een interview worden data verzameld aan de hand van een gesprek. Deze methode van

dataverzameling is flexibel en zeer geschikt voor casestudies (van Thiel, 2014, p. 93). In dit onderzoek is voor de interviewvorm van semigestructureerde interviews gekozen. Een semigestructureerd interview wordt gehouden op basis van een richtlijn aan vragen of onderwerpen. De interviewer gaat dus per definitie in op de geoperationaliseerde variabelen en concepten uit het theoretisch kader, waardoor de causale verbanden uit het conceptueel model kunnen worden onderzocht. Echter biedt het semigestructureerde interview ook ruimte en flexibiliteit aan de interviewer, zodat deze op basis van het gesprek kan doorvragen of vragen kan formuleren die niet zijn opgenomen in de interviewgide (van Thiel, 2014, p. 94). De interviewgide is opgesteld op basis van de operationalisatie uit paragraaf 3.4 en is te vinden in bijlage A.

Per casus is er met twee of drie Raadsadviseurs van de Onderwijsraad gesproken. De selectie is gebaseerd op het feit dat elk Onderwijsraadsadvies grotendeels door een groep van ongeveer drie of vier Raadsadviseurs wordt voorbereid, het zogenaamde projectteam. De andere Raadsadviseurs en Raadsleden zijn vooral globaal bij het adviestraject betrokken. De Raadsadviseurs die per advies zijn geïnterviewd maken allen deel uit van het desbetreffende projectteam, waardoor zij nauw betrokken zijn geweest bij de onderzochte casus. In een aantal gevallen zijn respondenten betrokken geweest bij meerdere casussen. Op deze manier kan worden gecontroleerd of een wijziging in de onafhankelijke variabelen ook leidt tot een andere waarde in de afhankelijke variabelen.

Alle interviews zijn door de geldende regels en maatregelen rondom de coronapandemie gehouden via het digitale medium Zoom. Echter hoeft het houden van online video-interviews niet tot (grote) beperkingen aan het interview te leiden. Het is immers nog altijd mogelijk om via beeld de lichaamstaal van de geïnterviewde waar te nemen. Ook kan een online interview eventuele beperkingen aan tijd en ruimte voor het interview opheffen (Janghorban, Roudsari & Taghipour, 2014, p. 1). Alle interviews zijn woordelijk getranscribeerd en via opvraag bij de auteur verkrijgbaar. De interviews zijn gecodeerd aan de hand van de operationalisatie.

De resultaten van de gecodeerde interviews en documenten zijn te vinden in hoofdstuk 4. Hierbij is geanalyseerd of de theorie uit hoofdstuk 2 is gefalsificeerd en of (eventuele) andere verklarende factoren kunnen worden geïdentificeerd. Het vaststellen van de causale verbanden is gedaan door er in de interviews direct naar te vragen.

In dit onderzoek is de analysemethode *process tracing* gebruikt. *Process tracing* is een analysemethode waarbij wordt getracht om causale verbanden te achterhalen en na te volgen. Het gaat dus niet alleen om de vraag of er een bepaalde correlatie tussen variabelen bestaat, maar ook over hoe deze causaal met elkaar verbonden zijn (Beach & Pedersen, 2013, p. 1). Door het verklarende karakter van dit onderzoek is *process tracing* een passende analysemethode. De methode is namelijk zeer bruikbaar bij het nagaan en verklaren van de causale verbanden tussen de verschillende typen beleidsproblemen en de positionering van grensorganisaties. Daarnaast is *Process tracing* een geschikte analysemethode voor het uitvoeren van casestudies (Beach & Pedersen, 2013, p. 2).

Process tracing kan als methode op verschillende manieren worden gebruikt. In dit onderzoek wordt specifiek gebruik gemaakt van "*theory testing*" *process tracing*. Deze vorm van *process tracing* is bruikbaar om te toetsen of een vooraf veronderstelt causaal mechanisme ook daadwerkelijk tot uiting komt in de onderzochte casus (Beach & Pedersen, 2013, p. 3). Door de (deels) deductieve aard van dit onderzoek, is deze vorm van *process tracing* het meest geschikt.

3.4 Operationalisatie

Nu de methoden van dataverzameling zijn besproken, kunnen de variabelen worden geoperationaliseerd. In deze paragraaf zijn voor elk van de variabelen indicatoren geformuleerd, waardoor de abstracte definities uit hoofdstuk 2 meetbaar worden. Een overzicht van alle geoperationaliseerde variabelen is te vinden in tabel 6 op pagina 35 en 36.

In de rechterkolom van de tabel zijn alle variabelen te vinden. In de eerstvolgende twee kolommen worden de naam en definitie van de indicatoren beschreven. De indicator geeft aan op welke wijze een variabele wordt gemeten. In de vierde kolom wordt de score per indicator weergegeven. Deze verschillende scores worden per variabele samengevoegd en bepalen vervolgens welke waarde aan een variabele, per casus, wordt toegekend. De kolom *meetwijze* vermeldt per indicator of de data via documentenanalyse of interviews zijn verkregen én welke meetschaal per indicator is gehanteerd. Als de gegevens via interviews zijn verkregen, staat er ook tussen haakjes vermeld waar in de interviewgide de bijbehorende vragen te vinden zijn.

Bovenaan de tabel zijn de afhankelijke variabelen te vinden, vervolgens komen alle mediërende variabelen aan bod. Onderaan de tabel zijn de onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. Met *medewerkers* worden in tabel 6 de geïnterviewde Raadsadviseurs van de Onderwijsraad bedoeld. Met *Maatschappelijke betrokkenen* worden maatschappelijke partijen bedoeld voor wie het advies relevant is. Denk aan de onderwijsbonden, leraren, schoolbesturen, het ministerie, ouders en leerlingen. Waar in de tabel de term *experts* wordt gebruikt geldt min of meer hetzelfde. Met experts worden namelijk wetenschappers, leden van denktanks of kennisinstituten bedoeld.

Daarnaast dient te worden stilgestaan bij de indicator *Gezagsprimaat interviews*. Met deze indicator worden het aantal geraadpleegde maatschappelijk betrokkenen, lees politieke en maatschappelijke actoren, gedeeld door het aantal geraadpleegde personen en documenten uit de wetenschappelijke hoek. Door deze ratio te nemen, kan worden gemeten hoe de verhouding tussen wetenschap en politiek bij de totstandkoming van het advies lag. Immers, een hoge ratio wijst op een relatief grotere deelname van politieke actoren, terwijl een lagere ratio wijst op een relatief grotere deelname van betrokkenen uit de wetenschappelijke hoek. Ook is het van belang om te vermelden dat de hoogte van alle gehanteerde kwantitatieve maatstaven wordt bepaald aan de hand van een vergelijking tussen de casussen. Kortom, in het geval dat een casus relatief hoog scoort ten opzichte van de andere casussen, wordt deze waarde als hoog beschouwd.

Ten slotte nog een opmerking over de indicatoren *Consensus waarden in het publieke debat*, *Consensus waarden in de Raad*, *Overeenstemming wetenschappelijke kennis in het publieke debat* en *Overeenstemming kennis in de Raad*. In hoofdstuk 2 is besproken hoe een variabele als consensus over waarden, twee scores kan aannemen. Consensus over waarden kan aanwezig zijn, of consensus over waarden kan ontbreken. Hetzelfde geldt voor overeenstemming over kennis. Bij het operationaliseren van deze variabelen is er echter voor gekozen om geen binaire, maar ternaire scores toe te kennen. Er is bij het toekennen van de score namelijk onderscheid gemaakt tussen *een relatief lage mate van overeenstemming* of *consensus* en het *volledig ontbreken van overeenstemming of consensus*. De afweging die hierbij is gemaakt, is dat deze scoretoekenning beter recht doet aan de complexiteit van de werkelijkheid. Zo kan het zich voordoen dat er binnen twee beleidsprobleem geen consensus is over waarden, maar dat de discussie bij het ene beleidsprobleem een stuk principiëler wordt gevoerd dan bij het ander. Met deze scoretoekenning kunnen dit soort nuances beter worden waargenomen.

Variabele	Indicator (naam)	Definitie indicator	Score	Meetwijze
Interactie	Interactie interviews	-Het doel van medewerkers bij informatieverstopping binnen het oplossen van het kennisconflict	-Wetenschapsarbitrator -Bemiddelaar -Participatieve kennisproducent	Interviews (vraag IV A); ordinale schaal.
	Interactie documentenanalyse	Totaal aantal geraadpleegde maatschappelijke betrokkenen, experts & artikels.	Gevonden aantal; continu	Documentenanalyse; ratioschaal
Gezagsprimaat	Gezagsprimaat interviews	In hoeverre de kern van het advies, volgens medewerkers, is bepaald door politici, maatschappelijke betrokkenen of juist experts en wetenschappelijke kennis.	-Politiek gezagsprimaat -Wetenschappelijk gezagsprimaat -Geen gezagsprimaat	Interviews (vraag IV B); ordinale schaal.
	Gezagsprimaat documentenanalyse	Aantal geraadpleegde maatschappelijke betrokkenen per geraadpleegde experts en artikels.	Uitkomst gevonden aantallen; continu	Documentenanalyse; ratioschaal
Saillantie	Saillantie	Het doel om een saillant, gevoelig, opvallend of relevant grensobject te produceren.	Hoge mate saillantie Lage mate van saillantie	Interviews (vraag III C); ordinale schaal
Politieke legitimiteit	Politieke legitimiteit interviews	Het belang dat medewerkers hechten aan het produceren van een primair maatschappelijk/politiek geaccepteerd grensobject.	-Politieke legitimiteit als primair doel -Geen politieke legitimiteit als primair doel	Interviews (vraag III A); ordinale schaal
	Politieke legitimiteit documentenanalyse	Hoeveelheid maatschappelijke betrokkenen waarmee gesproken is	Gevonden aantal; continu	Documentenanalyse; ratioschaal
Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Wetenschappelijke geloofwaardigheid interviews	Het belang dat medewerkers hechten aan het produceren van een primair wetenschappelijk geloofwaardig of onderbouwd grensobject.	-Hoge mate van wetenschappelijke geloofwaardigheid als primair doel -Lage mate van wetenschappelijke geloofwaardigheid als primair doel	Interviews (vraag III B); ordinale schaal
	Wetenschappelijke geloofwaardigheid documentenanalyse	Hoeveelheid gesproken experts en geraadpleegde (wetenschappelijke) artikels	- Gevonden aantal; continu	Documentenanalyse; ratioschaal
Verwetenschappelijking van de politiek	Verwetenschappelijking van de politiek	-De mate waarin door medewerkers werd ervaren dat (verschillende) politieke standpunten puur op wetenschappelijke gronden werden gelegitimeerd	-Hoge mate van verwetenschappelijking van de politiek -Lage mate van verwetenschappelijking van de politiek	Interviews (vraag II A); ordinale schaal
Politisering van de wetenschap	Politisering van de wetenschap	De mate waarin door medewerkers werd ervaren dat de betekenis of juistheid van wetenschappelijke kennis onderdeel was van het (publiek) debat.	-Hoge mate van politisering van de wetenschap -Lage mate van politisering van de wetenschap	Interviews (vraag II B); ordinale schaal

Consensus over waarden	Consensus waarden in het publieke debat	-Het door medewerkers ervaren conflict in het maatschappelijk debat over doelen/waarden in beleid	--(Relatief) veel consensus -Relatief weinig consensus -Geen consensus	Interviews (vraag I A); ordinaire schaal
	Consensus waarden in de Raad	-De mate waarin medewerkers het "eens" waren over doelen van beleid binnen de grensorganisatie	--(Relatief) veel consensus -Relatief weinig consensus -Geen consensus	Interviews (vraag I C); ordinaire schaal
	Consensus waarden documentenanalyse	-Mate waarin binnen de inleiding van het advies wordt gerefereerd aan maatschappelijk conflict over doelen, waarden, normen en belangen	-Gevonden aantal referenties; continu	Documentenanalyse; ratioschaal
Overeenstemming over wetenschappelijke kennis	Overeenstemming wetenschappelijke kennis in het publieke debat	-De door medewerkers ervaren overeenstemming over kennis in het publieke debat	--(Relatief veel) overeenstemming -Relatief weinig overeenstemming -Geen overeenstemming	Interviews (vraag I B); ordinaire schaal
	Overeenstemming wetenschappelijke kennis in de Raad	-Door medewerkers ervaren overeenstemming over wetenschappelijke kennis binnen de grensorganisatie	--(Relatief veel) overeenstemming -Relatief weinig overeenstemming -Geen overeenstemming	Interviews (vraag I D), ordinaire schaal
	Wetenschappelijke geloofwaardigheid documentenanalyse	-Mate waarin binnen de inleiding van het advies wordt gerefereerd aan het ontbreken van, of gebrek aan overeenstemming over de relevante kennis.	-Gevonden aantal referenties; continu	Documentenanalyse; ratioschaal

Tabel 6: De geoperationaliseerde variabelen

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de onderzochte variabelen geoperationaliseerd, is uitgelegd welke onderzoeksmethoden worden gebruikt én is beargumenteerd waarom dit het geval is. Echter is het ook van belang om te bespreken welke implicaties de gebruikte onderzoeksmethoden hebben voor de validiteit en betrouwbaarheid. In deze paragraaf wordt daarom uiteengezet hoe in dit onderzoek de validiteit en betrouwbaarheid zo goed mogelijk zijn gewaarborgd.

3.5.1 Interne validiteit

De validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de interne validiteit en externe validiteit. In deze deelparagraaf wordt de *interne validiteit* besproken.

De interne validiteit kan worden gedefinieerd als de mate waarin de onderzoeker daadwerkelijk meet wat hij wil meten (van Thiel, 2014, p. 49). Om de interne validiteit te kunnen waarborgen moet aan een tweetal zaken worden voldaan. Op de eerste plaats moeten de gebruikte theoretische constructen adequaat zijn geoperationaliseerd (van Thiel, 2014, p. 49). Om dit principe te waarborgen zijn in paragraaf 3.4 de theoretische constructen en variabelen uit het theoretisch kader zo specifiek als mogelijk gedefinieerd en uitgewerkt. De variabelen zijn zo geconstrueerd dat ze niet bruikbaar zijn als concepten in de overige gehanteerde theoretische constructen. De variabelen zijn zo gedefinieerd dat ze uitsluitend en uitputtend zijn.

Ten tweede is het van belang dat de gekozen methode geschikt is voor wat wordt gemeten en dat er zo min mogelijk sprake van *bias* is (van Thiel, 2014, p. 49). Zo kan bij

casestudies de interne validiteit in het gedrang komen als er maar op één manier data worden verzameld. Door triangulatie kan dit worden voorkomen (van Thiel, 2014, p. 92). Omdat in dit onderzoek triangulatie wordt toegepast kan de interne validiteit beter worden gewaarborgd en wordt deze *bias* zoveel mogelijk vermeden.

Ook is het van belang dat er tussen de onderzochte variabelen daadwerkelijk een causaal verband is in het geval dat het conceptueel model niet wordt gefalsificeerd door de resultaten (van Thiel, 2014, p. 49). Door vooraf een theoretisch kader op te stellen, waarbij uitgebreid is stilgestaan bij de verwachte en door de theorie ondersteunde relaties, is getracht dit causaal verband te waarborgen. Ook door voor *process tracing* als analysemethode te kiezen worden dit soort mogelijk valkuilen voor de interne validiteit verminderd. *Process tracing* zorgt namelijk voor een zeer methodische aanpak waarin vooraf goed de condities voor het onderzochte causale verband zijn gedefinieerd.

Daarnaast is er in het theoretisch kader vooraf geïdentificeerd welke variabelen de onafhankelijke variabelen zijn. Als namelijk niet de onafhankelijke, maar de afhankelijke variabele als contrast is gebruikt, kan dit ten koste gaan van de interne validiteit. De reden hiervoor is dat causaliteit in dit soort gevallen minder overtuigend te verklaren is. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. De uiteindelijke waarde van de afhankelijke variabele kan door de tijd veranderen. Daarnaast is het in sommige gevallen moeilijk om achteraf te traceren wat de “originele status” was, en is het dus moeilijk te verklaren hoe en welke onafhankelijke variabelen ten grondslag liggen aan de uiteindelijke situatie. Door ervoor te zorgen dat de onafhankelijke variabele zo goed mogelijk deductief is geïdentificeerd, kan de causaliteit overtuigender worden aangetoond en wordt de interne validiteit beter gewaarborgd (van Thiel, 2014, p. 90).

Ten slotte is de interne validiteit in casestudies met contrasterende gevallen in het algemeen hoog (van Thiel, 2014, p. 90). Dit komt doordat casestudies van nature rijk zijn aan informatie en details. De meerwaarde van casestudies in wetenschappelijk onderzoek is dan ook de rijkheid aan empirische gegevens die kunnen worden verzameld (van Thiel, 2014, p. 92). Doordat dit onderzoek een casestudie is, en er zoals hierboven is beschreven verschillende maatregelen zijn genomen om de interne validiteit te waarborgen, is deze zo goed als mogelijk gewaarborgd.

3.5.2 Externe validiteit

Nu de interne validiteit is behandeld, moet de *externe validiteit* worden besproken. In deze deelparagraaf komen de nadelen van casestudies op het gebied van externe validiteit aan bod. Ook wordt toegelicht welke maatregelen zijn getroffen om de externe validiteit zo goed mogelijk te waarborgen.

Over het algemeen kan worden gesteld dat casestudies veel minder sterk zijn in het waarborgen van externe dan interne validiteit. Externe validiteit is de mate waarin de resultaten van een onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd (van Thiel, 2014, p. 49). Dat wil voor dit onderzoek zeggen dat de resultaten en conclusies van toepassing zouden zijn op andere grensorganisaties of adviezen van de Onderwijsraad. Normaliter wordt de externe validiteit gewaarborgd door te kiezen voor een zo groot mogelijk populatie. In het geval van een casestudie is dit echter niet mogelijk (van Thiel, 2014, p. 92). De populatie is in dit geval zo groot als het aantal casussen, wat in dit onderzoek vier is. Daarmee is de steekproef te klein voor de standaarden die normaliter gelden voor een extern valide onderzoek. Het is daarom belangrijk om te vermelden dat het niet zomaar mogelijk is om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren naar andere grensobjecten van de Onderwijsraad of andere

grensorganisaties. Eventueel vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of de resultaten van dit onderzoek ook van toepassing zijn op gelijksoortige grensobjecten.

Vanwege deze beperkingen van casestudies, zijn een aantal maatregelen getroffen die de externe validiteit ten goede komen. Op de eerste plaats komt de triangulatie van databronnen ook de externe validiteit van dit onderzoek ten goede. Door triangulatie toe te passen kan de onderzoeker er namelijk voor zorgen dat er zoveel mogelijk data worden verzameld over het onderzoeksobject. Daardoor worden, ondanks het ontbreken van een grote populatie, zoveel mogelijk verschillende data geanalyseerd, wat naast de interne ook de externe validiteit ten goede komt (van Thiel, 2014, p. 92).

Waar casestudies minder geschikt zijn voor generaliseren van onderzoeksresultaten, zijn zij wel geschikt voor de zogenaamde "*theoretische generalisatie*". Theoretische generalisatie wil zeggen dat bevindingen uit een onderzoek kunnen worden gebruikt om al bestaande theoretische concepten te verbeteren, ontwikkelen en in het uiterste geval zelfs aan te passen (van Thiel, 2014, p. 92). Omdat dit onderzoek ook deels inductief van aard is, kunnen eventueel nog niet eerder geïdentificeerde verklaringen worden toegevoegd aan de theorie. Hierdoor is het mogelijk om de theorie te verbeteren en verder te ontwikkelen. Daarnaast is in het theoretisch kader getracht om nog niet eerder gekoppelde concepten uit de literatuur over grensorganisaties te combineren. Door als eerste op deze wijze de verklaringen voor de positionering van grensorganisaties te onderzoeken, is theoretische generalisatie van de resultaten mogelijk. Het onderzoek kan immers leiden tot nieuwe theoretische inzichten. Wat hier extra aan bijdraagt, is het feit dat er is gekozen voor een selectie van representatieve contrasterende cases, waardoor het effect van verschillen in de onafhankelijke variabelen goed kan worden geïllustreerd (van Thiel, 2014, p. 90).

3.5.3 Betrouwbaarheid

Ten slotte is de *betrouwbaarheid* van dit onderzoek van belang. In deze deelparagraaf wordt behandeld hoe de betrouwbaarheid van dit onderzoek zo goed mogelijk is gewaarborgd.

Betrouwbaarheid is de mate waarin een onderzoek accuraat en consistent is. Men kan namelijk bij een onderzoek dat aan deze eisen voldoet, ervan uitgaan dat de geconstateerde verbanden de meest aannemelijke zijn (van Thiel, 2014, p. 48). Hoe accuraat of nauwkeurig een onderzoek is, heeft te maken met de juistheid van de gebruikte meetinstrumenten. Deze dienen namelijk de variabelen zo nauwkeurig en precies mogelijk te meten (van Thiel, 2014, p. 48). Om de nauwkeurigheid te waarborgen, zijn in paragraaf 3.4 de variabelen zo nauwkeurig als mogelijk gedefinieerd. Ook is hierbij duidelijk beschreven hoe de verschillende variabelen van elkaar verschillen, wat de nauwkeurigheid ten goede komt. Ten slotte zijn interviews een zeer geschikte manier om de percepties van Onderwijsraadsleden te achterhalen (van Thiel, 2014, p. 94).

Daarentegen is de consistentie in de sociale wetenschappen lastiger te waarborgen. Bij consistentie gaat het om de reproduceerbaarheid van een onderzoek. Hiermee wordt bedoeld dat, onder dezelfde omstandigheden, een onderzoek met dezelfde methodes tot dezelfde resultaten en conclusies moet leiden. Een onderzoek dat goed te repliceren is, is betrouwbaarder omdat ervan uit mag worden gegaan dat de gevonden resultaten kloppen. Normaliter kan de consistentie worden gewaarborgd door zo gelijk mogelijke omstandigheden voor de onderzoeksobjecten te creëren (van Thiel, 2014, p. 48).

In dit onderzoek is dit echter niet geheel mogelijk. Hoewel de interviews onder zoveel mogelijk dezelfde omstandigheden zullen worden gehouden, wat wil zeggen: via videogesprek en over een advies dat recent is uitgebracht, zorgt de semigestructureerde

interviewvorm ervoor dat interviews per keer enigszins zullen verschillen. Om de consistentie toch te waarborgen, zijn er daarom een aantal maatregelen genomen, zoals het gebruik van een interviewgide. De interviewgide zorgt ervoor dat, ondanks enige verschillen, op zijn minst een groot aantal vragen en onderwerpen overeen zullen komen in de interviews. Hiermee wordt de consistentie van de interviews vergroot (van Thiel, 2014, p. 100).

Ook zijn de databronnen uitvoerig gedocumenteerd. De woordelijke transcripten van de interviews zijn opvraagbaar bij de onderzoeker en bijlage B bevat een overzicht van de documenten die zijn geraadpleegd tijdens de documentenanalyse. Vervolgens zijn de documenten en transcripten bestudeerd en geanalyseerd aan de hand van de geoperationaliseerde variabelen. Door de operationalisatie zo strak mogelijk te volgen is de consistentie zoveel mogelijk gewaarborgd. Op de eerste plaats zorgt dit ervoor dat geen grote inconsistenties kunnen ontstaan bij het analyseren van de data én dat de concepten en verschillen in de variabelen zo consistent mogelijk zijn toegepast. Bovendien biedt de uitgebreide operationalisatie, in combinatie met de documentatie van data, toekomstige onderzoekers de mogelijkheid om het onderzoek te herhalen en controleren (van Thiel, 2014, p. 92). Ten slotte garandeert het gebruik van *process tracing* dat de analyse van het onderzoek zo systematisch als mogelijk is uitgevoerd. Deze systematische onderzoeksbenadering verhoogt namelijk de mate van betrouwbaarheid.

4. Resultaten & analyse

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de laatste twee deelvragen. Deze zijn: *Op welke manieren positioneert de Onderwijsraad zich als grensorganisatie tussen de politiek en wetenschap?* En: *Is de wijze waarop de Onderwijsraad zich positioneert tussen de politiek en wetenschap te verklaren aan de hand van de aard van het beleidsprobleem?*

Om op deze deelvragen een antwoord te kunnen formuleren, worden in dit hoofdstuk de verzamelde data gepresenteerd en geanalyseerd. In de paragrafen 4.1, 4.2, 4.3 en 4.4 worden de casussen stuk voor stuk behandeld. De casusbeschrijving, en daarmee de behandeling van de indicatoren, volgt de processen door de tijd heen. De volgorde van de indicatoren uit de operationalisatietabel wordt dus niet gevolgd. Wanneer de waarde van een variabele in de casusbeschrijving wordt vastgesteld, is deze dikgedrukt weergegeven. In paragraaf 4.5 volgt een algemene analyse van de gepresenteerde resultaten. Ook worden een aantal overige verklarende factoren geïdentificeerd.

4.1 Grenzen stellen, ruimte laten

In deze paragraaf worden de resultaten van de casus over het advies “*Grenzen stellen, ruimte laten*” gepresenteerd en geanalyseerd. Met het advies tracht de Onderwijsraad de volgende vraag te beantwoorden: “*Hoe zijn de grenzen aan vrijheid van onderwijs en overheidszorg duidelijker te bepalen?*” (Onderwijsraad, 2021). In totaal is met drie respondenten gesproken over deze casus (A, B & C). Alle drie de respondenten zijn Raadsadviseur bij de Onderwijsraad en hebben deel uitgemaakt van het projectteam van “*Grenzen stellen, ruimte laten*”. De geraadpleegde documenten zijn te vinden in bijlage B. Een overzicht van de resultaten uit de documentenanalyse en interviews is te vinden in tabel 7. De operationalisatie van de indicatoren is terug te vinden in tabel 6 op pagina 35 en 36.

Indicator	Waarde
Consensus waarden binnen het publieke debat	Geen consensus
Consensus waarden binnen de Raad	Geen consensus
Consensus waarden documentenanalyse	6 (hoog)
Overeenstemming kennis binnen het publieke debat	Relatief weinig overeenstemming
Overeenstemming kennis binnen de Raad	Relatief weinig overeenstemming
Overeenstemming kennis documentenanalyse	1 (laag)
<u>Aard beleidsprobleem:</u>	<u>Ongestructureerd middelenprobleem</u>
Verwetenschappelijking politiek	Hoge mate van verwetenschappelijking van de politiek
Politisering wetenschap	Hoge mate van politisering van de wetenschap
Politieke legitimiteit	Primair doel
Politieke legitimiteit (documentenanalyse)	68 (hoog)
Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Belangrijk doel
Wetenschappelijke geloofwaardigheid documentenanalyse	243 (hoog)
Saillantie	Lage mate van saillantie
Interactie	Participatieve kennisproducent & Bemiddelaar
Interactie documentenanalyse	311 (hoog)
Gezagsprimaat interviews	Politiek
Gezagsprimaat documentenanalyse	0,28 (hoog; duidt op politiek primaat)

Tabel 7: Resultaten “Grenzen stellen, ruimte laten”

4.1.1 Aard van het beleidsprobleem

Al in 2019 startte het traject dat in oktober 2021 zou resulteren in het advies “*Grenzen stellen, ruimte laten*”. Initieel begon men aan een adviestraject over de vrijheid van onderwijs en artikel 23 van de grondwet, omdat het laatste advies over het onderwerp alweer bijna een decennium oud was. De Onderwijsraad brengt als “*autoriteit op het gebied van artikel 23*” (respondent C) periodiek een advies uit over de vrijheid van onderwijs. Bij aanvang van het traject ontbreekt een directe maatschappelijke aanleiding voor het advies. Het thema “*vrijheid van onderwijs*” stond niet hoog op de politieke agenda (Respondent A, B & C).

Gedurende het begin van het adviestraject verandert dit. Naar aanleiding van een aantal incidenten op scholen uit verschillende hoeken, zoals gereformeerde scholen en het islamitisch onderwijs, komt er in de maatschappij en politiek een grote discussie op gang. Volgens de respondenten raakt de discussie aan zaken als de pluriformiteit van de samenleving, antidiscriminatie en de vrijheid van geloof. Onderdeel van de maatschappelijke discussie zijn “*botsende grondrechten*” (respondent C), “*waarden*” en “*principes*” (respondent B). Het gaat er in het debat dan ook hard aan toe. Gesteld kan worden dat er in het **publieke debat over vrijheid van onderwijs geen consensus is over waarden**.

Echter ontbreekt er, in de maatschappelijke discussie, niet alleen consensus over waarden. Ook op het gebied van wetenschappelijke kennis mist, binnen het publieke debat, volledige overeenstemming. Er bestaan in de maatschappij, maar ook op scholen, verschillende misverstanden over artikel 23. Delen van de maatschappelijke discussie worden gevoerd vanuit deze ontbrekende overeenstemming. Als antwoord hierop brengt de

Onderwijsraad in 2019 een informerende notitie uit. Doel van deze informerende notitie, die kan worden omschreven als “*een tekst zonder mening*” (respondent C), is om verschillende misverstanden over artikel 23 op te helderen. De informerende notitie moet duidelijkheid schaffen over wat feit en wat fictie is (respondent A). Het advies zelf is dan ook een vervolg op deze informerende notitie. Een veel aangehaald voorbeeld van respondenten over het ontbreken van kennis, is de discussie over in hoeverre artikel 23 maatschappelijke segregatie in de hand werkt. Hoewel critici van (een ruime) vrijheid van onderwijs stellen dat artikel 23 leidt tot segregatie, is hier wetenschappelijk gezien geen eenduidig bewijs voor (respondent A, B & C). Gesteld kan worden dat er in het **publieke debat relatief weinig overeenstemming over de wetenschappelijke kennis** is.

Ook **binnen de Onderwijsraad ontbrak consensus over de waarden en doelen van het beleid**. De discussie binnen de Raad komt grotendeels overeen met het maatschappelijke debat. In het debat binnen de Onderwijsraad komen vooral principiële zaken aan bod. Respondent A geeft aan: “*Ik merkte ook wel in de Raad dat de posities vrij duidelijk waren, het is ook een onderwerp dat mensen persoonlijk raakt. Het raakt je levensbeschouwing. Dus die posities waren wel vrij helder*”.

Daarnaast was er binnen de Onderwijsraad enigszins een gebrek aan kennis, in ieder geval in het begin van het adviestraject. Aansluitend daarop is aandacht besteed aan de geschiktheid van middelen voor het bereiken van beleidsdoelen, ook een kenmerk van het ontbreken van overeenstemming over kennis. Zo is er bijvoorbeeld door de Raad nagedacht over hoe de bescherming van homoseksuele leerlingen het beste kan worden vormgegeven (Respondent C). Er was dus ook **relatief weinig overeenstemming over de wetenschappelijke kennis binnen de Onderwijsraad**

Ook in de documentenanalyse komt het gebrek aan consensus over waarden en de relatieve lage mate van overeenstemming over kennis terug. In de aanleiding van het advies wordt 6 maal gerefereerd aan het ontbreken van consensus over waarden. Dat is het hoogste aantal referenties aan disconsensus over waarden van alle casussen. Daarnaast wordt 1 keer in het advies gerefereerd aan het ontbreken van overeenstemming over (wetenschappelijke) kennis. Ondanks dat deze score aan de lage kant is, moet worden opgemerkt dat er op zijn minst wordt gerefereerd aan het ontbreken van overeenstemming over kennis in het advies. Het suggereert dat het ontbreken van overeenstemming over kennis wel degelijk onderdeel uitmaakt van het beleidsprobleem, ondanks dat de focus lijkt te liggen bij de disconsensus over waarden. Het verwijzen naar het ontbreken van overeenstemming over kennis gebeurt overigens ook enkele malen in de informerende notitie uit 2019 (Onderwijsraad, 2019).

Als alle relevante indicatoren worden beschouwd, kan worden gesteld dat de aard van het beleidsprobleem zowel kenmerken heeft van een ongestructureerd beleidsprobleem als een semigestructureerd middelenprobleem. Het beleidsprobleem kan daarom het beste gekwalificeerd worden als een **ongestructureerd middelenprobleem**. Immers, consensus over waarden en overeenstemming over wetenschappelijke kennis missen beide, waardoor het beleidsprobleem ongestructureerd is. Echter is het ontbreken van consensus over waarden het daadwerkelijke twistpunt in de beleidsdiscussie. Als bijvoorbeeld aan respondent B wordt gevraagd naar waar de crux van het beleidsprobleem ligt, antwoordt deze dat het debat niet zozeer over kennis gaat, maar “*in de basis (...) echt een principiële discussie [is]*”.

4.1.2 Verwetenschappelijking van de politiek & politisering van de wetenschap

Respondenten stellen dat er in het publieke debat sprake was van verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap. Zo omschrijven zij dat zowel in het maatschappelijke debat, als door verschillende stakeholders uit het onderwijsveld, wordt verwezen naar inspectierapporten of onderzoeken (respondent B & C). Dit wijst op een **hoge mate van verwetenschappelijking van de politiek**. Respondenten voegen hieraan toe dat uit beschikbare gegevens wordt *“gecherrypicked”* en dat ze *“framing”* zien (Respondent B). De gegevens en beschikbare kennis worden dus zodanig gebruikt, gepresenteerd of geïnterpreteerd, dat zij het eigen standpunt onderbouwen. Dat duidt op een **hoge mate van politisering van de wetenschap**. Beide fenomenen zijn volgens respondenten een direct gevolg van hoe het debat wordt gevoerd en daarmee te herleiden tot de aard van het beleidsprobleem. Overigens wordt in het advies zelf niet gerefereerd aan verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap.

Dat er zowel sprake is van politisering van de wetenschap, als van verwetenschappelijking van de politiek, is in overeenstemming met de veronderstelde verwachtingen uit hoofdstuk 2. Hier is geformuleerd dat een ongestructureerd beleidsprobleem zou leiden tot beide fenomenen.

4.1.3 Politieke legitimiteit

Na een traject dat in totaal bijna 3 jaar duurde, werd het advies gepubliceerd in oktober 2021. Met het uitbrengen van het advies wilde de Onderwijsraad de vastzittende discussie, die door respondent A ook wel als *“loopgraven”* wordt omschreven, verder helpen door een *“denkkader”* aan te reiken (respondent A & B). Het denkkader kan helpen bij het voeren van een *“genuanceerd”* debat (respondent A). Verschillende waarden, visies en partijen moeten weer met elkaar in gesprek kunnen gaan. Hoewel men niet de *“illusie”* heeft dat iedereen het eens is met het advies, moet het aangereikte denkkader zorgen voor *“common ground”* (respondent B). Desgevraagd wordt gemeld dat de inhoud van het advies niet is aangepast om het advies acceptabel te maken voor verschillende stakeholders en maatschappelijke actoren. Niet iedereen hoeft het met het advies eens te zijn. Ook hoeven de geïnstitutionaliseerde belangen niet allemaal achter het advies te staan. Toch is bij respondent C de verwachting dat het inhoudelijk op *“een natuurlijke manier een advies is geworden met veel draagvlak, omdat de Raad zelf gewoon op een diverse manier is samengesteld. En, omdat ik werkelijk geloof dat als je er op deze manier principieel, analytisch naar kijkt, dat je gewoon ongeveer op deze visie terecht komt. Dus dat het ook gewoon daadwerkelijk een verstandige middenweg is.”*

Daarnaast is er bovenmatig gelet op taalgebruik. Er zijn, vaker dan gebruikelijk, tegenlezers ingezet en er is gelet op woordgebruik. De gebruikte termen en begrippen moesten acceptabel zijn voor verschillende politieke en maatschappelijke partijen. Respondent B vertelt: *“Het is niet zo dat we ernaar kijken dat iedereen het eens is met een advies. Want een advies waar iedereen het mee eens is, is geen goed advies. En zeker met dit thema, wat je er ook over gaat zeggen, er zijn mensen die er heel blij mee zijn en mensen die het er hartgrondig mee oneens zijn. Dat hou je. Dat is inherent aan dit advies. Dat is onvermijdelijk. Maar wat we wel proberen, is om te zorgen dat je in taal, dat je boodschap goed overkomt. Dat betekent dat je in je taal, in je argumentatie, in je redenering, in je voorbeeldgebruik wel allerlei dingen probeert te vermijden die daarvan af kunnen leiden. Of, waar discussie over kan ontstaan die afleidt van je boodschap”*.

Daarnaast blijkt uit de documentenanalyse dat veel maatschappelijke actoren zijn geconsulteerd. In totaal is met 52 maatschappelijke actoren gesproken. Dat is het hoogste aantal van alle casussen. Ook zijn maar liefst 16 panels met burgers of personen uit het onderwijsveld gehouden. Bij andere casussen was dit niet hoger dan 4.

Geconcludeerd kan worden dat **politieke legitimiteit**, bij dit advies, **een primair doel was**. Hoewel respondenten stellen dat de Onderwijsraad onafhankelijk is. En, dat het in het algemeen zijn rol is om de inhoud van adviezen niet aan te passen aan maatschappelijke actoren, moest het advies als “*framework*” kunnen dienen voor partijen met verschillende visies. Juist daarom was voor de Raad de acceptatie van taal van belang. Respondenten spreken namelijk expliciet over het aanreiken van een “*gemeenschappelijke taal*” aan verschillende maatschappelijke en politieke actoren (respondent B).

Ten slotte blijkt uit de interviews dat het ontbreken van consensus over waarden de oorzaak was van het nastreven van politieke legitimiteit. Respondenten wijzen erop dat zij, met dit advies, de loopgraven in het debat (lees; de disconsensus over waarden) willen doorbreken. De wil om een gemeenschappelijk denkkader aan te reiken, is hier een direct gevolg van. Overigens wijzen de drie respondenten hierbij niet op de verwetenschappelijking van de politiek als oorzaak voor hun nadruk op politieke legitimiteit, ondanks dat dit wel in hoge mate aanwezig is.

4.1.4 Wetenschappelijke geloofwaardigheid

Ook **wetenschappelijke geloofwaardigheid was een belangrijk doel** in het traject. Op de eerste plaats stellen respondenten dat het altijd van belang is dat een analyse wetenschappelijk gedegen onderbouwd is. Als er discussie over de geleverde kennis en inzichten ontstaat, is dat “*dodelijk*” voor de positie van de Onderwijsraad, zeker bij zo een gevoelig thema als de vrijheid van onderwijs. Ook wordt het advies “*uitleggerig*” genoemd (respondent C).

Daarnaast wordt erop gewezen dat de Raad het debat wil “*verreiken*” (respondent B) en “*feit en fictie*” (respondent A) van elkaar wil scheiden. Respondenten leggen dus een direct verband tussen de aard van het beleidsprobleem, waar overeenstemming over kennis ontbreekt, én het nastreven van wetenschappelijke geloofwaardigheid. Ook geeft respondent A aan dat men een “*poging*” doet om zaken als “*cherry picking*”, en dus de politisering van de wetenschap, te bestrijden door de nadruk te leggen op wetenschappelijke geloofwaardigheid.

In totaal zijn er dan ook maar liefst 236 artikels en rapporten geraadpleegd, het hoogste van alle casussen. Daarnaast is er 1 seminar met experts georganiseerd en is er met 4 deskundigen gesproken. Ook dit is, vergeleken met andere casussen, aan de hoge kant. Wel wordt erop gewezen dat het wegnemen van misverstanden in het publieke debat vooral moest worden bewerkstelligd door de in 2019 uitgebrachte informerende notitie. De focus op wetenschappelijke geloofwaardigheid ligt daarom dan ook niet zozeer bij het advies, maar bij de informerende notitie (respondent C).

4.1.5 Saillantie

Het was volgens de drie respondenten **niet nodig om saillantie te creëren** voor het grensobject. Het verhitte debat (lees: aard van het beleidsprobleem) en de relatief grote aandacht voor het thema, maakten het voor de Onderwijsraad onnodig om het advies opvallend, gevoelig of relevant te maken voor politici en beleidsmakers. Dit was namelijk al het geval (respondent A, B & C). Waar het creëren van saillantie in het begin van het relatief

lange adviestraject nog van belang was, werd dit doel ingehaald door de actualiteit. Respondent B stelt: *“in het eindproduct zit die functie niet meer”*.

4.1.6 Uitrusten saillantie, politieke legitimiteit & wetenschappelijke geloofwaardigheid

Dat het verhogen van de politieke legitimiteit een primair doel was bij het opstellen van dit advies, komt overeen met het conceptueel model uit hoofdstuk 2. Een middelenprobleem zou volgens het conceptueel model leiden tot een focus op politieke legitimiteit. Echter, bij een ongestructureerd probleem werd voorspeld dat er sprake zou zijn van een hoge mate van saillantie. Daarvan is in deze casus geen sprake. Respondenten geven aan dat zij verwachten dat het advies per definitie saillant is en dat dit daarom niet hoeft te worden nagestreefd. Waar saillantie niet expliciet is gewaarborgd, is wetenschappelijke geloofwaardigheid wél een doel. Dit is overeenkomstig met de theoretische verwachting dat een lage mate van overeenstemming over kennis leidt tot een focus op wetenschappelijke geloofwaardigheid.

Dat zowel legitimiteit als geloofwaardigheid worden nagestreefd door de grensorganisatie, is niet voorspeld door het conceptueel model. Een verklaring hiervoor is dat het conceptueel model alleen rekening houdt met een semigestructureerd middelenprobleem, terwijl er in deze casus sprake is van ongestructureerd middelenprobleem.

Ten slotte blijkt uit de resultaten van deze casus dat de Onderwijsraad geforceerd wordt tot een afweging tussen saillantie, legitimiteit en geloofwaardigheid. Maar, deze uitrusten is complexer dan vooraf voorspelt. Niet één doel, maar twee doelen worden in hoge mate nagestreefd. Respondenten impliceren immers dat legitimiteit en geloofwaardigheid de meeste aandacht verdienen. Dit, in tegenstelling tot saillantie.

4.1.7 Interactie

Op het gebied van interactie lijkt de Onderwijsraad met name de rol van **participatieve kennisproducent** te hebben aangenomen.

In totaal heeft de Onderwijsraad 311 maatschappelijke actoren, wetenschappers en artikels geconsulteerd. Het hoogste aantal van alle casussen. Dit wijst in ieder geval op een hoge mate van interactie. Ook zijn de aanbevelingen niet zodanig concreet dat verschillende beleidsopties per definitie worden uitgesloten, een kenmerk van de kennisbemiddelaar. Respondenten geven aan dat het doel was om *“beleidsopties een rij te zetten”* (A) en er nog *“vreselijk veel ruimte”* is voor precieze invulling van het beleid (B).

Echter adviseert de Onderwijsraad wél dat de democratische rechtstaat sterker als leidraad moet dienen. Daarnaast wordt er ook tot op zekere hoogte invulling gegeven aan de vragen: *“Wat mag, wat moet en wat mag niet?”* (Respondent B). Door een antwoord te formuleren op deze vragen, draagt de Raad (specifieke) oplossingen aan. Dit duidt erop dat de Onderwijsraad vooral de rol van participatieve kennisproducent heeft aangenomen. Respondent A stelt dan ook dat Onderwijsraad zich op een *“nieuwe”* manier heeft gepositioneerd.

Bij het bespreken van de variabelen politieke legitimiteit, wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie is al gebleken dat een hogere mate van complexiteit en verscheidenheid zich voordoet dan vooraf voorspelt. Hierdoor zijn de mogelijkheden waarop de Onderwijsraad zich binnen het conceptueel model kan positioneren verruimd, met name bij de mate van interactie. Zowel de rol van kennisbemiddelaar, als de rol van participatieve kennisparticipant zijn mogelijke positioneringen. Immers, bij een ongestructureerd probleem

voorspelt het conceptueel model een rol als participatieve kennisproducent. Een middelenprobleem, zei het semigestructureerd, zou leiden tot de rol van bemiddelaar. Dat het advies elementen van beide rollen bevat, is daarom overeenkomstig met de vooraf geformuleerde theoretische verwachtingen. Echter kan hier, zoals zojuist beargumenteerd, het best gesproken worden over een participatieve kennisproducent. Het feit dat het beleidsprobleem ongestructureerd is kan daarom de mate van interactie verklaren. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat er geen hoge mate van saillantie is waargenomen. Dit wijkt af van het causaal mechanisme uit het conceptueel model.

4.1.8 Gezagsprimaat

Over het gezagsprimaat kunnen de respondenten niet eenduidig antwoorden. Op de eerste plaats stellen zij dat de eerdere positie van de Onderwijsraad van invloed is op de positie in het debat. Immers, door de tijd heen wil de Raad een zekere consistentie waarborgen, ook al verschilt dit advies inhoudelijk van eerdere adviezen.

Respondent C geeft aan dat vooral de juridische academische literatuur doorslaggevend was voor de positionering binnen het debat. Dat zou duiden op een wetenschappelijk gezagsprimaat. Het betreft hier echter vooral artikels over botsende grondrechten in het nationaal en internationaal recht. In deze artikels draait het volgens de respondent om normatieve zaken. De artikels bevatten geen wetenschappelijke analyses over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Opgemerkt wordt ook dat andere wetenschappelijke disciplines, zoals de sociologie, een minder prominente rol hebben binnen het advies. Dit maakt een wetenschappelijk gezagsprimaat onwaarschijnlijk.

Daarentegen vinden de twee andere respondenten het moeilijk om aan te wijzen of het wetenschappelijke of maatschappelijke domein de kernpunten van het advies heeft beïnvloed. Zij wijzen er echter op dat er veel vaker is gesproken met maatschappelijke actoren. Dit is ook terug te zien in de ratio *geraadpleegde maatschappelijk betrokkenen per geraadpleegde experts en wetenschappelijke artikels*. Met 0,28 is deze score veruit het hoogste van alle casussen, wat wijst op een politiek gezagsprimaat. Respondent B stelt desgevraagd dat: *“vooral meer [is gesproken] met de praktijk denk ik. We hebben ook behoorlijk wat wetenschappers gesproken. En werk van hen gelezen. En we hebben ook een expertseminar opgezet. Maar dat zal niet heel veel meer zijn dan bij andere adviezen”*. De gecombineerde data van de documentenanalyse en interviews, wijzen daarmee richting een **politiek gezagsprimaat**.

Het conceptueel model voorspelt dat nadruk op politieke legitimiteit een politiek gezagsprimaat tot gevolg heeft. Een nadruk op wetenschappelijke geloofwaardigheid zou daarentegen een wetenschappelijk gezagsprimaat tot gevolg hebben. Het conceptueel houdt namelijk geen rekening met het nastreven van zowel geloofwaardigheid als legitimiteit. Bij dit adviestraject ligt de focus op zowel geloofwaardigheid als legitimiteit, waardoor het ook verklaarbaar is dat respondenten maar moeizaam een duidelijk gezagsprimaat kunnen aanwijzen. Echter is geconstateerd dat politieke legitimiteit het primaire doel was van de Onderwijsraad, waar geloofwaardigheid als secundair doel kan worden beschouwd. Daarmee zijn de resultaten in lijn met de voorspelingen uit het conceptueel model. Tot slot moet worden vermeld dat een directe relatie tussen het vergroten van politieke legitimiteit en het politieke gezagsprimaat niet duidelijk is op te maken uit de resultaten. Hoewel de waardes van de variabelen dus in lijn zijn met het conceptueel model, is een directe oorzaak-gevolgrelatie niet vastgesteld.

4.2 Later selecteren, beter differentiëren

In deze paragraaf worden de resultaten van de casus over het advies “*Later selecteren, beter differentiëren*” gepresenteerd en geanalyseerd. Met het advies tracht de Onderwijsraad de volgende vraag te beantwoorden: “*Hoe kunnen differentiatie en selectie in het onderwijsstelsel beter recht doen aan de capaciteiten van alle leerlingen?*” (Onderwijsraad, 2021). In totaal is met drie respondenten gesproken over deze casus (D, E & F). Alle drie de respondenten zijn Raadsadviseur bij de Onderwijsraad en hebben deel uitgemaakt van het projectteam van “*Later selecteren, beter differentiëren*”. De geraadpleegde documenten zijn te vinden in bijlage B. Een overzicht van de resultaten uit de documentenanalyse en interviews is te vinden in tabel 8. De operationalisatie van de indicatoren is terug te vinden in tabel 6 op pagina 35 en 36. De volgorde van de indicatoren in tabel 8 is niet volgens de operationalisatietabel, maar in lijn met hoe de indicatoren worden besproken in de casusbeschrijving.

Indicator	Waarde
Consensus waarden binnen het publieke debat	Relatief weinig consensus
Consensus waarden binnen de Raad	Relatief weinig consensus
Consensus waarden documentenanalyse	1 (laag)
Overeenstemming kennis binnen het publieke debat	Geen overeenstemming kennis
Overeenstemming kennis binnen de Raad	Relatief weinig overeenstemming kennis
Overeenstemming kennis documentenanalyse	8 (hoog)
<u>Aard beleidsprobleem:</u>	<u>Ongestructureerd doelenprobleem</u>
Verwetenschappelijking politiek	Lage mate van verwetenschappelijking van de politiek
Politisering wetenschap	Lage mate van politisering van de wetenschap
Politieke legitimiteit	Geen primair doel
Politieke legitimiteit (documentenanalyse)	26 (gemiddeld)
Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Belangrijk doel
Wetenschappelijke geloofwaardigheid documentenanalyse	129 (gemiddeld)
Saillantie	Hoge mate van saillantie
Interactie	Participatieve kennisproducent
Interactie documentenanalyse	155 (gemiddeld)
Gezagsprimaat interviews	Wetenschappelijk
Gezagsprimaat documentenanalyse	0,20 (gemiddeld)

Tabel 8: Resultaten “*Later selecteren, beter differentiëren*”

4.2.1 Aard van het beleidsprobleem

Al in 2016 wordt een debat over kansenongelijkheid aangezwengeld door een inspectierapport (respondent D). Er wordt in dit rapport geconstateerd dat er in Nederland sprake is van een groot verschil in schooladvisering tussen verschillende leerlingen met dezelfde cognitieve capaciteiten. Daarnaast is de sociale achtergrond van leerlingen bepalend voor de kans die zij hebben om door te stromen een hoger schoolniveau (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Naar aanleiding van dit debat brengt de Onderwijsraad in 2019 de verkenning “*Doorgeschoten differentiatie, de stand van educatief Nederland 2019*” uit. De

stand van educatief Nederland is een document dat de Onderwijsraad elke 4 jaar uitbrengt, en waarin het zich richt op een thema dat het zelf als relevant beschouwd. In dit advies heeft de Onderwijsraad een aantal knelpunten in het stelsel geconstateerd, zoals kansengelijkheid, padafhankelijkheid en het feit dat studenten en leerlingen van verschillende achtergronden elkaar niet meer tegenkomen op school. In reactie hierop vraagt de minister van OCW de Onderwijsraad om een advies dat als vervolg hierop kan dienen en zich expliciet richt op differentiatie en selectie (respondent F).

In de maatschappelijke discussie lijkt op het eerste gezicht een relatief hoge mate van consensus over de doelen van het beleid te zijn. (Groeiende) kansengelijkheid wordt maatschappelijk steeds vaker als een probleem beschouwd. Onder andere door verschillende rapporten, maar ook door de serie *Klassen*, wordt het thema een “hot item” (respondent E). Toch lopen de meningen, ook binnen de Onderwijsraad, uiteen over het te voeren beleid en de definitie van kansengelijkheid. Wat bijvoorbeeld te doen met de cognitief sterke leerlingen? Betekent Kansengelijkheid gelijke uitkomsten, of iets anders? Respondent E geeft aan dat het thema “*bij links wat hoger op de agenda stond dan bij rechts*”. Dezelfde respondent stelt dat de Onderwijsraad zich bewust was van eventuele bezwaren van partijen als de VVD. Door respondenten worden ook met name de belangen en zienswijzen van categorale gymnasia en cognitieve sterkere kinderen aangestipt. De categorale gymnasia zouden een latere selectie zien als een bedreiging voor hun positie. De discussie van de cognitieve sterkere kinderen slaat vooral op de vraag in welke mate gelijke kansen tot gelijke uitkomsten moeten leiden. Hiermee was de **mate van consensus in het publieke debat relatief laag**. Er was geen volledige afwezigheid van consensus, want een zekere maatschappelijke mate van consensus over het belang van kansengelijkheid bestond. Echter, over de mate waarin kansengelijkheid moet worden nagestreefd, was geen consensus. **Deze relatieve lage mate van consensus geldt ook voor de Onderwijsraad**, waar dezelfde soort discussiepunten aan de orde komen. Respondent F noemt het vinden van consensus in de Raad dan ook een “*zoektocht*”.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat een deel van de discussie over cognitief sterkere leerlingen en de rol van categorale gymnasia ook slaat op de beste invulling van het stelsel, in dit advies het middel om betere kansengelijkheid te bewerkstelligen. Waar er wetenschappelijk gezien al een geruime tijd duidelijk bewijs is dat het vroege selecteren van kinderen in Nederland leidt tot kansengelijkheid, wordt later selecteren nauwelijks als oplossing gezien. Beleidsmakers houden vast aan doorstromen en stapelen. Zij zien beide dan ook als goede middelen om de padafhankelijkheid van leerlingen tegen te gaan. Respondent D stelt: “*de beleidskeuze was nog (...) altijd: oké, dit [=negatieve gevolgen van vroege selectie] is zo, maar we hebben (...) op de andere kant van de weegschaal genoeg gewichtjes staan zodat we daarvoor kunnen compenseren*”. Dezelfde respondent gebruikt zelfs het woord “*taboe*” op het gebruik van latere selectie als middel. Daarnaast bestaan er volgens de drie respondenten in de maatschappij en politiek grote meningsverschillen over late selectie als oplossing van het probleem. Veelal wordt, in het debat, het verbeteren van stapelen en doorstroming gezien als een adequatere oplossing.

Binnen de Onderwijsraad stond echter al snel vast dat men wilde gaan adviseren over het uitstellen van het selectie moment. Hierbij benoemen respondenten vooral het sterke bewijs dat wordt geleverd uit internationaal onderzoek (D, E & F). Echter geven respondenten toe dat er ook in de Onderwijsraad is gediscussieerd over de precieze invulling van een later selectiemoment. Zo kon men de aanbeveling om pas na 3 jaar te selecteren, in plaats van bijvoorbeeld 2 of 4 jaar, niet onderbouwen (respondent E).

Alles beschouwend, kan worden geconcludeerd dat er **in het publieke debat geen overeenstemming was over de relevante kennis**. Hoewel onderzoek laat zien dat later selecteren leidt tot grote padafhankelijkheid en kansenongelijkheid, werd latere selectie over het algemeen niet als een geschikt middel beschouwd. Daarnaast bestond ook **binnen de Onderwijsraad relatief weinig overeenstemming over de relevante kennis**, bijvoorbeeld over de vaststelling van het selectiemoment.

De aard van het beleidsprobleem bij het adviestraject *“Later selecteren, beter differentiëren”*, kan daarom worden gedefinieerd als een **ongestructureerd doelenprobleem**. Ongestructureerd, omdat zowel over waarden als de relevante kennis overeenstemming ontbreekt. Het kan echter toch als doelenprobleem worden omschreven, omdat binnen de maatschappij overeenstemming over wetenschappelijke kennis ontbrak. Dit, terwijl er op het gebied van waarden alleen relatief weinig consensus was en het debat dus wel enige vorm van consensus kende. Dat de focus van het beleidsprobleem vooral ligt bij het ontbreken van overeenstemming over, of in dit geval bij het gebrek aan relevante kennis, wordt ook ondersteund door de documentenanalyse. In de aanleiding van het advies worden *“gelijke onderwijskansen”* direct als uitgangspunt genomen (Onderwijsraad 2021). Maatschappelijke disconsensus over de betekenis van dit begrip wordt 1 maal benoemd. Dat is relatief laag vergeleken met andere casussen, maar duidt er in ieder geval op dat het op zijn minst een onderdeel van het beleidsprobleem was. Daarnaast wordt 8 keer gerefereerd aan het gebrek aan overeenstemming van kennis, of wordt kennis over het stelsel als beleidsmiddel in de aanleiding van het advies gebruikt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door naar onderzoeksresultaten of rapporten te wijzen die duiden op de negatieve gevolgen van vroege selectie en differentiatie op onderwijskansen. Deze score is het hoogste van alle casussen en duidt op een gebrek aan overeenstemming over de relevante kennis.

4.2.2 Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap

Opvallend is dat voor de respondenten **zowel verwetenschappelijking van de politiek als politisering van de wetenschap amper een rol heeft gespeeld**. Hoewel er een paar keer aan verwetenschappelijking van de politiek wordt gerefereerd, blijkt desgevraagd dat het fenomeen nauwelijks terugkwam in het publieke debat. Zo stelt respondent D dat, buiten de wetenschappers waarmee gesproken is, er weinig actoren waren die hun standpunten met cijfers onderbouwden. Zij deden dit meer vanuit eigen ervaring. Aan politisering van wordt in het geheel niet gerefereerd. Respondent E meldt bijvoorbeeld dat actoren in sommige gevallen het niet per definitie oneens zijn met de wetenschappelijke onderbouwing voor later selecteren, maar dat zij er *“niet zo over nadenken”* en dat het *“niet op hun netvlies staat”*.

Dat zowel de verwetenschappelijking van de politiek, als de politisering van de wetenschap zich in dit adviestraject niet voordoen, of in ieder geval niet door de respondenten als belangrijk worden ervaren, wijkt af van het vooraf verwachte causale verband. Volgens het model zouden beiden variabelen hoog scoren, in het geval dat overeenstemming over kennis en consensus van waarden ontbreekt. In deze casus is deze oorzaak-gevolgrelatie niet geconstateerd.

4.2.3 Saillantie

In april 2021 wordt het advies uitgebracht door de Onderwijsraad. Deze datum blijkt echter niet toevallig gekozen. De drie respondenten beamen dat het de bedoeling was, dat het advies op politieke agenda zou komen en zou worden gebruikt in het beleidsproces.

Aanleiding voor het uitbrengen van het advies in april, zijn de verkiezingen die zijn gehouden in maart 2021. De politieke partijen zijn pas begonnen met de formatie en het advies moet daarom uitgebracht worden voordat er een regeerakkoord is gesloten. Op deze manier probeert de Onderwijsraad haar advies bovenaan de politieke agenda te krijgen. **Saillantie blijkt daarmee het primaire doel** bij het uitbrengen van het advies. Wat ook op saillantie wijst, is het feit dat de Onderwijsraad zich besepte *“behoorlijk stelling te nemen”* (respondent D). Het advies moest zowel tijdig worden uitgebracht, als politiek relevant en gevoelig worden gevonden. Gevraagd naar of én in hoeverre de aard van het beleidsprobleem deze nadruk heeft beïnvloed, beamen respondenten dat het ongestructureerde beleidsprobleem de oorzaak was van deze nadruk op saillantie. Zo stelt respondent D: *“Zeker. Het is nu niet meer not done om over die late selectie praten op een serieuze manier”*. Met deze uitspraak verwijst de respondent naar het publieke debat waar zowel kennis over de oplossing als consensus over het beleidsonderwerp ontbrak, wat ertoe leidde dat de oplossing *“later selecteren”* als *“not done”* werd beschouwd (respondent D). De Onderwijsraad heeft dit, met het creëren van saillantie voor het advies, willen doorbreken.

4.2.4 Politieke legitimiteit

Respondent E legt naast saillantie ook enige nadruk op de politieke legitimiteit. De Onderwijsraad was zich ervan bewust dat de term kansengelijkheid niet bij alle politieke partijen goed zou vallen. Ook was men bang dat het advies zou worden gekoppeld aan de middenschool, een oplossing die met linkse politiek wordt geassocieerd. Er is daarom bediscussieerd of het woord kansengelijkheid geschrapt zou moeten worden uit het advies. Waar inderdaad in het advies in de meeste gevallen over onderwijskansen wordt gesproken, zijn termen als kansengelijkheid of -ongelijkheid echter niet geheel uit het advies geschrapt (Onderwijsraad, 2021).

Er is dus uiteindelijk niet voor gekozen om het advies op deze manier acceptabeler te maken. Respondent D en F geven dan ook aan dat binnen dit adviestraject, de nadruk minder op politieke legitimiteit lag. Respondent D zegt hierover: *“Het mocht ook echt een scherpe boodschap zijn. We zouden niet bang zijn voor de tegengeluiden”*. Uit de documentenanalyse blijkt dat er met 22 maatschappelijk betrokkenen is gesproken en dat er 4 panels zijn gehouden. Een stuk lager dan *“Grenzen stellen, ruimte laten”*, maar wel hoger dan bij de andere twee adviezen. Op basis van de interviews kan echter gesteld worden dat **politieke legitimiteit geen primair doel is geweest**.

4.2.5 Wetenschappelijke geloofwaardigheid

Waar bovenal op is gelet door de Onderwijsraad, zijn de *“belangen”* (respondent D) van cognitief sterke kinderen. Echter loopt in deze discussie de wetenschappelijke geloofwaardigheid en politieke legitimiteit door elkaar heen. Hoewel is geprobeerd om het advies deels acceptabeler te maken voor de cognitief sterkere leerlingen door beter differentiëren te benadrukken, is toch geadviseerd om voor alle leerlingen het selectiemoment uit te stellen. Ook ligt het verleggen van het selectiemoment gevoelig, omdat maatschappelijk actoren de kennis die ten grondslag ligt aan deze oplossing niet als relevant beschouwen, bijvoorbeeld doordat zij binnen het huidige stelsel verbeteringen voor onderwijskansen willen bewerkstelligen. Respondenten wijzen dan ook naar het feit dat er sprake was van *“een stevige analyse”* (D), zodat geen discussie kon ontstaan over de achterliggende kennis van het advies. Respondent F geeft expliciet aan dat er meer dan gebruikelijk is gelet op de wetenschappelijke analyse, omdat de gepresenteerde oplossing

“gevoelig” ligt. Dit is een directe verwijzing naar het ontbreken van overeenstemming over de relevante kennis en dus de aard van het beleidsprobleem. Uit de documentenanalyse blijkt dat 107 artikels zijn geraadpleegd en met 11 (wetenschappelijke) experts is gesproken. Hoewel het aantal gelezen artikels niet hoog is ten opzichte van andere adviezen, is voor deze casus wel met het hoogste aantal (wetenschappelijke) experts van alle casussen gesproken. Daarnaast is er voor dit advies een extra Raadslid toegevoegd, met als reden dat dit extern-Raadslid hoogleraar Onderwijskunde en een expert op het gebied van differentiatie is. Ook dit duidt erop dat **wetenschappelijke geloofwaardigheid een belangrijk doel** was.

4.2.6 Uitrust saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid

Geconcludeerd kan worden dat het nastreven van saillantie het voornaamste doel van de Onderwijsraad in dit traject was. Daarnaast heeft men ook geprobeerd de wetenschappelijke geloofwaardigheid van het advies zoveel mogelijk proberen te waarborgen. Hoewel politieke legitimiteit een onderwerp van discussie is geweest, lijkt dit bij uitbrengen van het advies een minder prominente rol te hebben gespeeld.

Dat saillantie een voorname rol zou spelen bij een ongestructureerd beleidsprobleem wordt door het conceptueel model voorspelt. Daarnaast wijzen respondent erop dat het ongestructureerd beleidsprobleem ertoe heeft geleid dat saillantie werd nagestreefd. Verder voorspelt het conceptueel model dat een doelenprobleem leidt tot een nadruk op de wetenschappelijke geloofwaardigheid. Ook deze relatie is vastgesteld.

Wel dienen bij deze conclusies een tweetal kanttekeningen te worden geplaatst. Net als bij de casus uit paragraaf 4.1 blijkt dat, hoewel er sprake is van uitrust tussen saillantie, geloofwaardigheid en legitimiteit, dit niet betekent dat er maar op één van de drie hoeft te worden gefocust. Meerdere kunnen gelijktijdig worden nagestreefd en respondenten benadrukken tot op zekere hoogte het belang van alle 3. Daarnaast blijkt dat voor het verband tussen de aard van het beleidsprobleem en het doel dat de Onderwijsraad nastreeft, er geen hoge mate van verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap heeft hoeven plaatsvinden. Volgens respondenten hebben beide fenomenen namelijk geen effect gehad op de doelen van de Onderwijsraad.

4.2.7 Interactie

Als wordt gekeken naar de mate van interactie blijkt uit de documentenanalyse dat het advies een relatief hoge mate van interactie heeft ten opzichte van de andere adviezen. Met 155 geraadpleegde deskundigen, artikels en maatschappelijke actoren, is deze waarde namelijk relatief hoog. Vermeldenswaardig hierbij is ook dat er een extern-Raadslid voor dit adviestraject is toegevoegd. Iets wat de mate van interactie flink verhoogd, maar niet terugkomt in de documentenanalyse.

Daarnaast is het ook van belang om de antwoorden van respondenten mee te nemen. Respondenten D, E & F geven aan dat, hoewel de Onderwijsraad altijd op hoofdlijnen adviseert en dus nooit een precieze “blauwdruk” geeft (respondent F), er in dit advies voor is gekozen om een relatief concrete en eigen bedachte oplossing te presenteren. Er is voor scholen nog ruimte voor eigen invulling, maar het stelsel dient op een specifieke manier te worden gewijzigd. Er is in die zin dus geen sprake van het aanreiken van beleidsalternatieven. Ook lijkt de mate van interactie veel verder te gaan dan de rol van wetenschapsarbiter, waarbij er alleen kennis wordt verstrekt. Het verstrekken van kennis gebeurt volgens respondent D overigens ook in dit advies. De positie van de Onderwijsraad

bij de mate van interactie kan daarom worden gedefinieerd als die van **participatieve kennisproducent**. Deze rol hangt volgens respondent ook samen met de wil om een saillant grensobject te produceren. Om een saillant advies uit te brengen, was het nodig dat de Onderwijsraad meer deed dan een *“wijze uitspraak”* en dus ook echt concrete oplossingen aandroeg voor het beleidsprobleem (respondent E).

Samenvattend blijkt uit de documentenanalyse dat er sprake is van een relatieve hoge mate van interactie met actoren en experts, terwijl daarnaast expliciete oplossingen voor het beleidsprobleem zijn gedefinieerd, in tegenstelling tot beleidsalternatieven. Het combineren van deze scores wijst op een rol van participatieve kennisproducent.

In het conceptueel model is voorspeld dat een ongestructureerd beleidsprobleem zou leiden tot verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap, wat weer zou leiden tot een hoge mate van saillantie. Deze hoge mate van saillantie zou vervolgens leiden tot een positionering als participatieve kennisproducent. Al besproken is dat het causaal verband tussen het ongestructureerde beleidsprobleem en saillantie in deze casus direct is. Politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek hebben beiden geen tussenkomende rol gespeeld. Daarnaast blijkt uit de zojuist geanalyseerde resultaten dat de nadruk op saillantie van het grensobject inderdaad heeft geleid tot de rol van participatieve kennisproducent. Dit is in lijn met het voorspelde causale verband uit het conceptueel model.

4.2.8 Gezagsprimaat

Als het gezagsprimaat wordt beschouwd, blijkt dat alle drie de respondenten op de eerste plaats benadrukken dat zowel input uit het veld, als input van deskundigen en wetenschappelijke literatuur van belang zijn voor de inhoud van het advies. Respondent E neigt naar een wetenschapsprimaat, respondenten D en F vinden het lastig te stellen wat de kernpunten van het advies meer beïnvloed heeft; het maatschappelijke of het wetenschappelijke. Wel geven deze respondenten aan dat met het onderwijsveld vooral is gesproken over wat werkt in de praktijk, in tegenstelling tot over wat hun voorkeuren zijn. In deze vorm is bijvoorbeeld met leraren gesproken als praktijkexpert en niet als stakeholder of belangenbehartiger. Wat daarnaast van invloed is geweest op de inhoud van het advies, is de input van het extern-Raadslid uit de wetenschappelijke hoek. Desgevraagd stelt respondent E: *“Er is een extern-commissielid bij geweest, en die heeft veel invloed gehad.”* Ten slotte blijkt uit de documentanalyse dat de verhouding *geraadpleegde maatschappelijke actoren per geraadpleegde experts en wetenschappelijk artikels* 0,20 is. Hiermee is deze casus gemiddeld, al blijft in deze score de invloed van de toevoeging van het externe Raadslid buiten beschouwing.

Omdat respondenten impliceren dat met het veld ook veel is gesproken als praktijkexpert, en er een extern Raadslid is aangesloten die volgens respondenten van invloed is geweest op de inhoud van het advies, lijkt er sprake te zijn geweest van een (licht) **wetenschappelijk gezagsprimaat**. Gevraagd naar de oorzaak van het gezagsprimaat, meldt respondent D dat de onderbouwing van groot belang was. Daarmee impliceert de respondent dat de nadruk op wetenschappelijke geloofwaardigheid de oorzaak voor het wetenschappelijk gezagsprimaat is.

Een wetenschappelijk gezagsprimaat ligt in lijn met het voorspelde causaal mechanisme uit het conceptueel model. Een doelenprobleem, zij het in deze casus ongestructureerd in plaats van semigestructureerd, zou leiden tot politisering van de wetenschap, wat weer zou leiden tot wetenschappelijke geloofwaardigheid als primair doel.

De relatie tussen de aard van het beleidsprobleem en in dit geval wetenschappelijke geloofwaardigheid blijkt, zoals eerder beschreven, direct. Daarnaast blijkt uit de analyse dat de nadruk op wetenschappelijke geloofwaardigheid ook heeft geleid tot een wetenschappelijk gezagsprimaat, al is dit gezagsprimaat licht. Hiermee is de positionering van de Onderwijsraad in deze casus in lijn met de voorspelling uit het conceptueel model.

4.3 Vooruitzien voor jonge generaties

In deze paragraaf worden de resultaten van de casus over het advies “*Vooruitzien voor jonge generaties*” gepresenteerd en geanalyseerd. Met het advies tracht de Onderwijsraad de volgende vraag te beantwoorden: “*Hoe om te gaan met de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs?*” (Onderwijsraad, 2020). In totaal is met twee respondenten gesproken over deze casus (G & H). Beide respondenten zijn Raadsadviseur bij de Onderwijsraad en hebben deel uitgemaakt van het projectteam van “*Vooruitzien voor jonge generaties*”. De geraadpleegde documenten zijn te vinden in bijlage B. Een overzicht van de resultaten uit de documentenanalyse en interviews is te vinden in tabel 9. De operationalisatie van de indicatoren is terug te vinden in tabel 6 op pagina 35 en 36. De volgorde van de indicatoren in tabel 9 is niet volgens de operationalisatietabel, maar in lijn met hoe de indicatoren worden besproken in de casusbeschrijving.

Indicator	Waarde
Consensus waarden binnen het publieke debat	Consensus
Consensus waarden binnen de Raad	Consensus
Consensus waarden documentenanalyse	0 (zeer laag)
Overeenstemming kennis binnen het publieke debat	Geen overeenstemming
Overeenstemming kennis binnen de Raad	Overeenstemming
Overeenstemming kennis documentenanalyse	4 (gemiddeld)
<u>Aard beleidsprobleem:</u>	<u>Semigestructureerd doelenprobleem</u>
Verwetenschappelijking politiek	Lage mate van verwetenschappelijking van de politiek
Politisering wetenschap	Lage mate van politisering van de wetenschap
Politieke legitimiteit	Geen primair doel
Politieke legitimiteit (documentenanalyse)	19 (laag)
Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Geen primair doel, in vrij lage mate aanwezig
Wetenschappelijke geloofwaardigheid documentenanalyse	156 (relatief hoog)
Saillantie	Enige mate van saillantie
Interactie	Participatieve kennisproducent & wetenschapsarbiter
Interactie documentenanalyse	172 (hoog)
Gezagsprimaat interviews	Geen eenduidig gezagsprimaat
Gezagsprimaat documentenanalyse	0,12 (laag; duidt op wetenschapsprimaat)

Tabel 9: Resultaten “*Vooruitzien voor jonge generaties*”

4.3.1 Aard van het beleidsprobleem

In het voorjaar van 2020 sloeg te coronapandemie wereldwijd toe. Ook Nederland moest in lockdown. Dit betekende dat er grote ingrepen nodig waren, ook in het onderwijs. De

situatie bracht veel onzekerheid met zich mee. Na overleg met de vakministers werd de Onderwijsraad gevraagd om zijn licht te laten schijnen op het onderwijs in Coronatijden. Binnen 2 weken werd in april 2020 een briefadvies uitgebracht dat was gericht op de korte termijn problematiek die de pandemie met zich meebracht (Onderwijsraad, 2020). Het advies *“Vooruitzien voor jonge generaties”* is een vervolg op dit initiële briefadvies, en beschouwt de langere termijn (Respondent G & H).

Respondenten beschrijven een maatschappelijk debat met veel onzekerheid. Er wordt gesproken over *“paniekvoetbal”*. De verhalen in de media waren gericht op korte termijn vragen als: *“Moesten die scholen nu wel of niet dicht? Wanneer moeten ze weer open? Kunnen we ze beter thuishouden? Of moeten ze zo snel mogelijk weer naar school?”* Ouders met kinderen hielden zich bezig met zaken die direct betrekking hadden op henzelf, terwijl schoolleiders en leraren zich bezighielden met het ontwikkelen van afstandsonderwijs (Respondent H). Ondertussen speelden ook grotere maatschappelijke vragen als: Zijn er onderwijsachterstanden? Hoe groot zijn deze achterstanden? Kan het onderwijsstelsel dit aan? En vooral relevant; wat zijn de gevolgen voor het onderwijs op de lange termijn? (Respondent G & H). Gesteld kan worden dat **binnen het publieke debat overeenstemming over de relevante kennis ontbrak**.

Waar in de maatschappij veel onenigheid was over hoe de vork in de steel stak, en wat er dus moest gebeuren, was er **binnen de Onderwijsraad een relatief hoge mate van overeenstemming over kennis** volgens beide respondenten. Op de eerste plaats wilde men gauw een advies uitbrengen, om zo het ministerie van dienst te zijn. Daarnaast heeft mogelijk het werken op afstand en online vergaderen bijgedragen aan het gebrek aan discussie (respondent H). Toch stellen de respondenten dat er ook gewoon inhoudelijke overeenstemming was. De Raadsleden vonden het duidelijk waar de problemen lagen en waar de prioriteiten zouden moeten liggen. Zo wilde de Raad een aantal knelpunten voor het onderwijssysteem op de lange termijn benoemen, waarover hij eerder al geadviseerd had. Denk aan het lerarentekort of kansenongelijkheid. Volgens de Raad moest het ministerie oog houden voor dit soort thema's tijdens het opstellen van de toekomstige investerings- en beleidsagenda. Vanuit de maatschappij, en dan met name het onderwijsveld, werden dit soort aandachtspunten onderschreven (Respondent G & H).

Daarnaast wilde men, volgens beide respondenten, aandachtspunten over het voeren van beleid voor het ministerie benoemen. Dit bevat zaken als het denken in scenario's, de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie én de sociale functie van het onderwijs. In de grote onzekerheid over kennis, greep de Onderwijsraad dus grotendeels terug op kennis uit eerdere adviezen en wilde de Raad daarnaast een aantal aandachtspunten voor de overheid in crisistijd benoemen.

Over het doel van het toekomstig overheidsbeleid op coronagebied was in de Onderwijsraad grote consensus. Deze consensus werd ook in de samenleving veronderstelt. Het beleidsdoel moest namelijk het zo goed mogelijk ondervangen van pandemiegerelateerde problemen in het onderwijs zijn, een doelstelling die volgens respondenten nergens ter discussie stond (G & H). Daarmee kan worden geconcludeerd dat er sprake was van **consensus over de waarden in het publieke debat**. Daarnaast was er sprake van **consensus over de waarden binnen de Onderwijsraad**.

Ook in de documentenanalyse komen dezelfde patronen naar voren. In de inleiding wordt 0 keer melding gemaakt van maatschappelijke disconsensus over het doel om de gevolgen van de pandemie te ondervangen. Dat duidt erop dat geen disconsensus aanwezig was. Daar staat tegenover dat 4 keer aan grote onzekerheid of gebrek aan kennis wordt

gerefereerd. Dat is niet uitzonderlijk hoog, maar ook niet laag in vergelijking met andere adviezen. Ook bevat de inleiding een opsomming van door de Onderwijsraad geïdentificeerde problemen die zijn ontstaan door het coronabeleid, wat erop wijst dat kennis hierover ontbrak.

De aard van het beleidsprobleem kan het best worden gedefinieerd als een **semigestructureerd doelenprobleem**. Er was een hoge mate van consensus over wat het doel moest zijn van het onderwijsbeleid in de coronapandemie. Zowel in de maatschappij, als binnen de Onderwijsraad. Daar staat tegenover dat er veel onzekerheid bestond over wat de coronapandemie zou betekenen voor het onderwijs op de lange termijn, al leefde binnen de Onderwijsraad het idee dat de coronapandemie al bestaande knelpunten zouden verergeren. Er was dus, vooral in het publieke debat, geen overeenstemming over de relevante kennis.

4.3.2 Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap

Zowel **politisering van de wetenschap, als verwetenschappelijking van de politiek kwamen niet voor** in het adviestraject. Dit lijkt vooral te wijten aan het feit dat de pandemie de maatschappij overviel. Daardoor betreft het hier een nieuw beleidsprobleem, waar nog niet lang discussie over is gevoerd. Bovendien waren er op korte termijn nog nauwelijks onderzoeksgegevens en literatuur beschikbaar die gebruikt konden worden door maatschappelijke actoren. Schoolbestuurders, leraren en wethouders grepen vooral terug op wat zij vanuit hun eigen praktijk ervoeren (Respondent G & H).

Dat beide variabelen laag scoren is niet in overeenstemming met het conceptueel model. Hierin wordt voorspeld dat een semigestructureerd doelenprobleem leidt tot politisering van de wetenschap, waarvan bij deze casus geen sprake is. Zoals zojuist beargumenteerd is de nieuwigheid van de pandemie, tijdens het opstellen van het advies, hier de waarschijnlijke oorzaak van.

4.3.3 Saillantie

Na een zeer kort traject, van maar 2,5 maand, werd het advies "*Vooruitzien voor jonge generaties*" gepubliceerd. Respondent H geeft aan dat de Raad vooral een aantal knelpunten in het systeem wilde benadrukken. In zeker zin mocht het advies "*agerenderend*" zijn. Daarnaast wilde de Raad een "*sense of urgency*" voor het onderwijsperspectief in coronatijd creëren. Voor de Onderwijsraad was het dus vooral **van belang om saillantie te creëren** voor de door hen beschreven aanbevelingen en knelpunten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het nastreven van saillantie, binnen dit advies, van een ander karakter was dan bij de casus uit paragraaf 4.2. Er lag namelijk een vraag vanuit het ministerie over wat zij moesten doen. Ook werd de coronaproblematiek maatschappelijk en politiek al als relevant beschouwd (respondent G). Een aantal thema's moesten vooral onder de aandacht worden gebracht. Ondanks dat voor dit advies geen sprake was van een ongestructureerd beleidsprobleem, werd de problematiek als een acute crisis beschouwd. Hierom werd een saillant advies nodig geacht (respondent G & H).

4.3.4 Wetenschappelijke geloofwaardigheid

Volgens beide respondenten had het nastreven van wetenschappelijke geloofwaardigheid geen prominente plaats tijdens de opstelling van het advies. Men verwachtte dat de analyse, geconstateerde problemen en oplossingen breed zouden worden gedragen. Met twijfel of discussie over het advies werd geen rekening gehouden. Wat hiermee te maken had, was

dat het advies voor een groot deel uit eerder geconstateerde problemen en aanbeveling van de Onderwijsraad bestond. Daarnaast stellen respondenten dat de aanbevelingen aan het ministerie in crisistijd, zoals het denken in scenario's, niet omschreven kunnen worden als "*wicked science*" (respondent G). Ook wijzen beide respondenten erop dat men voor het advies maar zeer beperkt de tijd had en dat onderzoek ontbrak.

Wel heeft men in dit advies meer aandacht besteedt aan wetenschappelijke geloofwaardigheid dan in het briefadvies, waar tijd nog schaarser was. Op onderdelen is in dit advies daarom wél extra gekeken naar goede onderbouwing. Ook heeft men signalen uit het veld proberen op te halen én gebruik gemaakt van literatuur over crisismanagement en beleidsvorming in crisistijd. Daarnaast heeft de Raad geprobeerd om "*analogieën*" te maken tussen al bekende problemen uit de literatuur en zaken die zich voordeden tijdens de coronacrisis. Juist ook vanwege het gebrek aan literatuur over de coronapandemie (respondent H). Verder zijn in totaal 156 artikels geraadpleegd, het op één na hoogste van alle casussen. Geconcludeerd kan worden **dat wetenschappelijke geloofwaardigheid geen grote rol heeft gespeeld, maar nog wel in enige mate van belang is geweest.**

4.3.5 Politieke legitimiteit

Voor politieke legitimiteit geldt hetzelfde als voor de wetenschappelijke geloofwaardigheid. De nadruk lijkt hier zelfs nog minder op te hebben gelegen. **Politieke legitimiteit was dus geen primair doel.** Ook hier spreken respondenten G & H uit dat men verwachtte dat de inhoud van het advies acceptabel zou zijn voor veel partijen, zowel vanuit de politiek als het onderwijsveld. De reden hiervoor is dat er veel consensus was over het ondervangen van pandemiegerelateerde problemen, een directe verwijzing naar de aard van het beleidsprobleem.

Respondent G maakt de kanttekening dat, naar aanleiding van het briefadvies, extra is benadrukt dat het onderwijs zich goed staande hield in de pandemie, om het veld niet per ongeluk te beledigen. Ook zijn een beperkt aantal begrippen aangepast. Daar geldt echter dat men de problematiek niet (te veel) wilde afzwakken. Dit, om ervoor te zorgen dat de urgentie van de boodschap niet zou ondersneeuwen, met name voor het ministerie en de politiek (respondent H). De legitimiteit mocht dus niet ten koste gaan van de saillantie.

Verder is voor dit advies met het laagst aantal maatschappelijke actoren gesproken (16) en zijn het op een na laagste aantal panelsessies gehouden (3). Ook hierbij moet vermeld worden dat tijdsdruk een grote rol heeft gespeeld (respondent H).

4.3.6 Uitrui tussen saillantie, politieke legitimiteit en geloofwaardigheid

"*Vooruitzien voor jonge generaties*" blijkt op alle drie de doelen van grensorganisaties niet sterk te scoren. Waar de Onderwijsraad wel degelijk saillantie voor zijn grensobject wilde kweken, is dit niet te vergelijken met de score die is vastgesteld in de casus "*Later selecteren, beter differentiëren*". Voor wetenschappelijke geloofwaardigheid en politieke legitimiteit geldt dat zij in zeer lage mate zijn nagestreefd.

De waargenomen uitruil tussen de doelen van de Onderwijsraad zijn niet in lijn met het conceptueel model. Voorspelt is dat een semigestructureerd doelenprobleem leidt tot een nadruk op wetenschappelijke geloofwaardigheid. Hoewel hier in de documentenanalyse aanwijzingen voor zijn, komt dit niet naar voren uit de interviews. Er is namelijk maar een lichte nadruk op wetenschappelijke geloofwaardigheid en juist saillantie lijkt het hoofddoel, al wordt ook dit niet in hoge mate nagestreefd.

Verklaringen voor deze lage scores zijn tijdsdruk en de verwachting van de Onderwijsraad, dat de acceptatie van zijn advies hoog zou zijn. Dit, gecombineerd met een lage kans op betwistbaarheid van zijn onderbouwing. Een mogelijke verklaring voor de verwachting dat het advies zonder moeite saillant, politiek legitiem en wetenschappelijk geloofwaardig zou worden gevonden is het *“rally around the flag effect”*, waarbij de steun van de bevolking voor overheden, instituties en politiek leiders in crisistijd voor korte tijd flink toeneemt (Mueller, 1970). Een verschijnsel dat zich tijdens coronapandemie heeft voorgedaan (Erlanger, 2020). Een dergelijke ontwikkeling kan ertoe leiden dat de aard van het beleidsprobleem er minder toe doet in de afweging tussen saillantie, legitimiteit en geloofwaardigheid. Het advies voldoet door de hoge steun van de bevolking namelijk al aan deze eisen, ongeacht de aard van het beleidsprobleem

4.3.7 Interactie

De mate van interactie bevat zowel elementen van de wetenschapsarbiter als van de **participatieve kennisproducent**. Op de eerste plaats identificeert het advies een aantal knelpunten en staan onder elk kopje, dat als aanbeveling geldt, aardig wat informatie over het probleem. Heel concreet is de uitwerking van deze aanbevelingen echter niet. Zij zijn namelijk meer instrumenteel van aard (Respondent H). Ook zijn er geen *“nieuwe”* oplossingen bedacht. De gepresenteerde aanbevelingen zijn gehaald uit eerdere adviezen en de literatuur (respondent G). Dit duidt op de rol van wetenschapsarbiter. Daarentegen hebben de oplossingen ook als doel om beleidsopties te elimineren, zodat het beleid een bepaalde richting op wordt gestuurd (respondent H). Dit duidt op een hoge mate van interactie. De respondenten impliceren dan ook dat er vooral sprake is van de rol van participatieve kennisproducent.

Verder geven beide respondenten aan dat zowel de beperkte tijd, als de breedte van het advies, een rol hebben gespeeld bij keuze om meer algemene oplossingen in het debat te brengen. Het advies behelst namelijk zeer uiteenlopende facetten als toetsing, leesvaardigheid én de strategische benadering van het ministerie. Als er meer tijd was geweest, of een beter afgebakend advies had kunnen worden uitgebracht, had men sterker voor de rol van participatieve kennisproducent gekozen. Bovendien blijkt uit de documentenanalyse dat het aantal geraadpleegde bronnen, actoren en deskundigen in totaal 172 is. Dat is de op één na hoogste score van alle casussen. Ook dit wijst op een hoge mate van interactie.

Daarnaast lijkt de nadruk op saillantie de reden voor het aannemen van de rol van participatieve kennisproducent. Men wilde de overheid laten zien dat zij het *“ook anders [zouden] kunnen doen”* (respondent H). De aanbevelingen moesten daarom door de overheid als relevant worden beschouwd.

Dat er bij dit advies sprake is van interactie op het niveau van de participatieve kennisproducent, en in tot op zeker hoogte rol van wetenschapsarbiter, komt niet overeen met het conceptueel model. Hierin was voorspeld dat een semigestructureerd doelenprobleem zou leiden tot een positionering als bemiddelaar. Daarnaast is vastgesteld dat de nadruk op saillantie heeft geleid tot de rol van participatieve kennisproducent. Deze relatie is dus wél aanwezig in deze casus, in tegenstelling tot de relatie tussen de aard van het beleidsprobleem en de uitruil tussen saillantie, geloofwaardigheid en legitimiteit.

4.3.8 Gezagsprimaat

Ook bij het gezagsprimaat speelt de beperkte tijd voor het adviestraject een rol. Anders dan bij het briefadvies is er nu met meer mensen uit het onderwijs gesproken (respondent H). Daarnaast was er meer tijd om in de literatuur te duiken. Zowel maatschappelijke actoren als de wetenschap hebben volgens respondenten bijgedragen aan het advies. Respondent H merkt daarnaast op dat de expertise van een aantal Raadsleden, op het gebied van beleidsvoering en crisismanagement, terug is te zien in de kernpunten van het advies.

Verder ondersteunt met name de documentenanalyse dat de nadruk van het gezagsprimaat op de wetenschap lag. Het is met 0,12 namelijk de laagste score van het *aantal geraadpleegde maatschappelijke actoren per geraadpleegde experts en wetenschappelijke artikels* van de vier casussen. Daarmee wijzen de resultaten in de richting van een **wetenschappelijk gezagsprimaat**.

Dat er sprake is van een wetenschappelijk gezagsprimaat ligt in lijn met de verwachting dat de geconstateerde aard van het beleidsprobleem, een semigestructureerd doelenprobleem, hiertoe zou leiden. Echter blijkt bij deze casus niet dat de vooraf verwachte relaties hiertoe hebben geleid. Politisering van de wetenschap was totaal afwezig. Ook was wetenschappelijke geloofwaardigheid maar in vrij lage mate van belang, al kan het na saillantie als secundair doel worden beschouwd. Zoals eerder beargumenteerd lijkt de acute crisissituatie hiervan de oorzaak te zijn.

4.4 Tijd voor focus

In deze paragraaf worden de resultaten van de casus over het advies "*Tijd voor Focus*" gepresenteerd en geanalyseerd. Met het advies tracht de Onderwijsraad de volgende vraag te beantwoorden: "*Hoe kan de werkdruk voor basisschoolleraars omlaag zonder de onderwijstijd voor leerlingen te verminderen?*" (Onderwijsraad, 2020). In totaal is met drie respondenten gesproken over deze casus (I, J & K). Alle drie de respondenten zijn Raadsadviseur (geweest) bij de Onderwijsraad en hebben deel uitgemaakt van het projectteam van "*Tijd voor focus*". De geraadpleegde documenten zijn te vinden in bijlage B. Een overzicht van de resultaten uit de documentenanalyse en interviews is te vinden in tabel 10. De operationalisatie van de indicatoren is terug te vinden in tabel 6 op pagina 35 en 36. De volgorde van de indicatoren in tabel 10 is niet volgens de operationalisatietabel, maar in lijn met hoe de indicatoren worden besproken in de casusbeschrijving.

Indicator	Waarde
Consensus waarden binnen het publieke debat	Consensus
Consensus waarden binnen de Raad	Consensus
Consensus waarden documentenanalyse	0 (zeer laag)
Overeenstemming kennis binnen het publieke debat	Geen overeenstemming
Overeenstemming kennis binnen de Raad	Relatief weinig overeenstemming
Overeenstemming kennis documentenanalyse	3 (relatief laag)
<u>Aard beleidsprobleem:</u>	<u>Ongestructureerd middelenprobleem</u>
Verwetenschappelijking politiek	Lage mate van verwetenschappelijking van de politiek
Politisering wetenschap	Lage mate van politisering van de wetenschap
Politieke legitimiteit	Geen primair doel
Politieke legitimiteit (documentenanalyse)	32 (gemiddeld)
Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Primair doel
Wetenschappelijke geloofwaardigheid documentenanalyse	110 (laag)
Saillantie	Vrij hoge mate van saillantie
Interactie	Participatieve kennisproducent
Interactie documentenanalyse	132 (laag)
Gezagsprimaat interviews	Geen eenduidig gezagsprimaat
Gezagsprimaat documentenanalyse	0,20 (gemiddeld)

Tabel 10: Resultaten “Tijd voor focus”

4.4.1 Aard van het beleidsprobleem

Naar aanleiding van een motie uit 2019 begint de Onderwijsraad in 2020 met een advies over onderwijstijd (respondent K). De onderwijsprestaties van het Nederlandse onderwijs gaan, volgens internationale vergelijkingen, al een tijd achteruit. Er is sprake van een zeer hoge werkdruk onder leraren. Ook het lerarentekort speelt op de achtergrond een rol. Daarnaast bestaan er discussies over de wenselijkheid van onbevoegd onderwijspersoneel voor de klas, zoals kunstenaars die muzieklessen verzorgen. In de Tweede Kamer leeft, door deze zorgen, de vraag of het afschaffen of verlagen van de urennorm een goede oplossing voor deze problemen is. Nederland heeft namelijk een betrekkelijk hoge onderwijstijdnorm. Dit, terwijl sommige landen met minder lestijd betere onderwijsresultaten halen. Kort nadat de Onderwijsraad is gevraagd te adviseren over de onderwijstijd, komt de CAOP uit met een rapport. Uit dit rapport blijkt dat niet met zekerheid valt te zeggen of het afschaffen van de onderwijstijd voor leerlingen positieve of negatieve effecten zal hebben op de onderwijskwaliteit en leerprestaties. De Onderwijsraad onderschrijft deze bevindingen (respondent I, J & K).

Na het uitkomen van het rapport wil de Onderwijsraad echter nog steeds zijn licht op de problematiek laten schijnen. De urennorm voor leerlingen omlaag brengen blijkt geen passende maatregel, maar er zijn nog steeds problemen, zoals de werkdruk onder leraren. Respondent K beschrijft dat de Raad het probleem ging “ontrafelen”.

Na enige discussie komt men tot de conclusie dat er sprake is van een driehoek aan beleidsdoelen die betrekking hebben op elkaar: de onderwijskwaliteit moet gewaarborgd blijven, de werkdruk onder leraren moet omlaag én het lerarentekort moet worden

aangepakt. Verondersteld wordt dat ook de maatschappij deze beleidsdoelen steunt, maar dat hier, net als eerder in de Raad, de relatie tussen deze drie beleidsdoelen onbekend is (respondent J & K).

Ook blijkt volgens de Onderwijsraad, dat er een verschil is tussen de urennorm voor leerlingen en het aantal uren dat leraren voor de klas staan. Deze lestijd voor leraren kan namelijk sinds een aantal jaren door scholen zelf worden ingevuld. Hiervan maakt een groot deel van de scholen nauwelijks gebruik, vaak omdat men niet op de hoogte is van deze mogelijkheid (respondent I & J).

Alles beschouwend was er, volgens respondenten, **in het publieke debat sprake van consensus over waarden**. Vanuit de politiek leeft de vraag in welke mate de urennorm voor leerlingen kan bijdragen aan het verminderen van werkdruk, zonder dat de onderwijskwaliteit naar beneden gaat. Hoewel de Onderwijsraad zelf het beleidsdoel; *het verlagen van werkdruk*, heeft moeten destilleren uit de vragen van de politiek aan het begin van het adviestraject (respondent I & J), hebben respondenten het idee dat het nastreven van deze beleidsdoelen door de maatschappij wordt onderschreven.

Ook blijkt, uit de zojuist beschreven situatie, dat er **binnen de Raad sprake van consensus over waarden** nadat het verlagen van werkdruk als onderliggend beleidsdoel was aangewezen. Wel kan hierbij één kanttekening worden geplaatst. Respondenten I en J geven namelijk aan dat de discussie ook deels raakt aan de vraag in hoeverre scholen een brede of smalle functie hebben. Deze vraag blijkt echter tijdens het traject verder geen rol te hebben gespeeld. Hieraan voeg respondent J toe, dat het voor de Raad geen optie was om te adviseren dat de school een smallere functie heeft, aangezien dit niet in overeenstemming zou zijn met eerdere adviezen.

De problematiek ligt volgens de drie respondenten bovenal bij het gebrek aan overeenstemming over relevante kennis. De politiek wil graag weten op welke wijze werkdruk vermindert kan worden, zonder dat de kwaliteit omlaaggaat. Men is onzeker over hoe dit moet gebeuren en wat de eventuele opties zijn. **In het publieke debat ontbreekt dus overeenstemming over de relevante kennis**.

Daarnaast is men het ook binnen de Onderwijsraad niet volledig eens over hoe deze werkdruk onder leraren kan worden verlaagd, al is dit gebrek aan overeenstemming minder groot dan in de maatschappij. Zo zijn er discussies over in hoeverre het wenselijk is dat onbevoegde externen een deel van de lessen verzorgen, in hoeverre cultuurverandering zonder structuurverandering kan worden bewerkstelligd en wordt, in eerste instantie, toch gediscussieerd over het verlagen van de lestijd voor leerlingen (respondent I). Er was dus sprake van **relatief weinig overeenstemming over de relevante kennis binnen de Raad**.

De aard van het beleidsprobleem kan daarom worden omschreven als een **semigestructureerd doelenprobleem**. Semigestructureerd, omdat op het gebied van waarden en doelen consensus heerste. Een doelenprobleem, omdat overeenstemming over kennis juist niet aanwezig was. Binnen de Onderwijsraad én de maatschappij. Dit wordt ook ondersteund door de documentenanalyse. In de aanleiding wordt 0 keer aan disconsensus over waarden gerefereerd, wat erop dat duidt dat deze ontbreekt. Daarentegen wordt 3 maal gewezen op onzekerheid over de relevante kennis. Daarmee impliceert het adviesdocument dat deze onzekerheid onderdeel uitmaakte van het publieke debat.

4.4.2 Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap

Politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek waren in lage mate aanwezig. Volgens respondent J en K hebben beide fenomenen geen of nauwelijks een

rol gespeeld in het publieke debat. Zo geeft respondent J het voorbeeld van een basisschool die zich vooral beroept op eigen praktijk, en niet zozeer op onderzoeksrapporten of cijfers, wat duidt op het ontbreken van verwetenschappelijking van de politiek. Daarnaast geven beide respondenten desgevraagd geen enkele indicatie dat onderzoeken en literatuur werden gepolitiseerd. Respondent I geeft aan dat van beide fenomenen sprake is geweest, maar niet in zeer hoge mate. Zo stelt de respondent dat een aantal actoren zich op onderzoek beriep, een kenmerk van verwetenschappelijking van de politiek. Ook kreeg men, bijvoorbeeld bij het publiceren van het advies, gelijk een OECD-rapport *“om de oren”*, wat duidt op politisering van de wetenschap. Echter spelen beide fenomenen verder geen grote rol in de afwegingen en beleving van respondent I.

In navolging van de casussen uit paragraaf 4.2 en 4.3, kan daarom worden gesteld dat ook uit deze casus blijkt dat beide variabelen, hoewel wellicht in het publieke debat aanwezig, niet van belang zijn geweest bij de totstandkoming van het advies.

4.4.3 Wetenschappelijke geloofwaardigheid

In maart 2021 brengt de Onderwijsraad het advies over onderwijstijd uit onder de naam *“Tijd voor Focus”*. In het advies is de aandacht komen te liggen op de rol van de leraar. Leraren zijn daarmee, net als schoolleiders, mede-adressant van het advies. Volgens de Raad heeft de leraar niet alleen de rol van onderwijsgever, maar moet deze ook onderwijs ontwikkelen. Zo wordt verhelderd wat het verschil is tussen werktijd, leertijd en lestijd. Leraren moeten in samenwerking met schoolleiders meer focus aanbrengen in hun werk. Daarbij dient beter te worden afgebakend. Voor schoolleiders geldt dat zij als brug en buffer moeten dienen voor de leraar. Ten slotte krijgt de overheid de opdracht mee om meer te investeren in leraren, bijvoorbeeld als oplossing van het lerarentekort. Dit is nodig om de werkdruk van leraren op de lange termijn te verminderen (respondent I, J & K).

Alle drie de respondenten beamen dat het verhelderen en verbreden van de maatschappelijke discussie een belangrijk doel was. Wel is dit doel anders dan bij de casus uit paragraaf 4.1. Wat verschilt, is dat met dit advies vooral het overbrengen van kennis en concepten wordt nagestreefd, in tegenstelling tot het aanreiken een normatief denkkader. Hierbij wordt benadrukt dat het gaat om een weergave van relevante begrippen uit de wetenschappelijke literatuur. Respondent I meldt: *je zou eigenlijk kunnen zeggen dat [dat] het hoofddoel misschien was (...), dat het debat en discussie te smal gevoerd werd en dat we deze wilden verbreden. En dat doe je door begrippen aan te dragen, indeling, conceptualisering.*

Het verhelderen van kennis als hoofddoel duidt op **wetenschappelijke geloofwaardigheid als primaire doel** van het advies. Dit verhelderen slaat ook terug op het ontbreken van overeenstemming van relevante kennis, met name in het onderwijsveld. Respondent K merkt daarentegen op dat het risico op het in twijfel trekken van de wetenschappelijke geloofwaardigheid lager is dan bij de casus *“Later selecteren, beter differentiëren”*. Dit, omdat het onderwerp van *“Tijd voor focus”* minder gevoelig ligt.

In totaal zijn bij dit advies 104 artikels geraadpleegd en is met 6 deskundigen gesproken. Dat is de laagste score van alle adviezen. Ook dit sluit aan bij het patroon dat men niet bezorgd was over het ontstaan van discussie over de geleverde onderbouwing, ondanks de nadruk op wetenschappelijke geloofwaardigheid.

4.4.4 Saillantie

Ook **saillantie lijkt een rol te hebben gespeeld** bij de totstandkoming van het advies. Respondent I spreekt over *“echte handvaten”* voor leraren en schoolleiders. Respondent J spreekt over *“realiteitszin”* richting het onderwijsveld. Dit wijst erop dat de Onderwijsraad de wens had om een grensobject te produceren dat ook echt als relevant zou worden beschouwd, vooral door het onderwijsveld. Daarnaast benadrukken de drie respondenten dat sommige aanbevelingen, met name het advies om meer geld voor leraren uit te trekken, ook als relevant en gevoelig moesten worden beschouwd door de politiek en beleidsmakers. Wel is de mate waarbij in dit advies is gelet op saillantie niet zo hoog als bij de casus uit paragraaf 4.2. Wat hierbij meespeelt is dat het verhelderen van kennis, en dus de wetenschappelijke geloofwaardigheid, volgens alle drie respondenten het primaire doel van het advies was.

4.4.5 Politieke legitimiteit

Volgens de drie respondenten was het vergroten van **politieke legitimiteit geen primair doel** in het adviestraject. Zo is er bekeken of taalgebruik mensen niet zou kwetsen, maar is de inhoud van het advies hiervoor niet aangepast. Het advies is dan ook kritisch over hoe een groot deel van de leraren zijn rol invult. Respondent I geeft aan: *“Dat is natuurlijk een hele moeilijke boodschap, aan de ene kant zeg je; je bent niet professioneel genoeg. Dat is ook zo, maar dat moet je dus ook op een mooie manier [brengen], dat is heel lastig in toon hoe je dat voor elkaar krijgt. Dat je de leraar niet wegzet.”*

De drie respondenten stellen dus dat er is nagedacht over politieke legitimiteit. Echter wilde men bovenal kennis verhelderen, wat de wetenschappelijke geloofwaardigheid ten goede komt, en een realistisch en relevant advies geven, wat bijdraagt aan saillantie. Het vergroten van politieke legitimiteit mocht daarbij niet ten koste gaan van de wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie.

4.4.6 Uitrui saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid

Net als in de voorgaande casussen lijkt er sprake te zijn van een zekere uitruil tussen saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid. Daarnaast komt de focus op wetenschappelijke geloofwaardigheid overeen de verwachting dat een semigestructureerd doelenprobleem hiertoe zou leiden. Echter blijkt, net als bij twee van de drie andere casussen, dat politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek geen rol spelen in hoe deze uitruil plaatsvindt. De relatie tussen de aard van het beleidsprobleem en deze uitruil is, ook in dit adviestraject, direct.

4.4.7 Interactie

Volgens de drie respondenten moest het advies vooral een aantal praktische oplossingen voor de onderwijspraktijk bevatten; de leraren en schoolleiders. Daarnaast krijgt de overheid de opdracht om meer te investeren. Hoewel het advies nog ruimte laat aan scholen over hoe zaken in te vullen, worden in het advies een aantal algemene principes en uitspraken over de rol van de leraar gedaan. Daarmee werkt het advies op hoofdpunten beleidsversmallend. De rol van de Onderwijsraad in dit adviestraject kan daarom het beste worden omschreven als dat van **participatieve kennisproducent**. Respondenten geven aan dat, met behulp van de literatuur en praktijkvoorbeelden, een aantal oplossingen worden gepresenteerd. Ook zijn een aantal begrippen zelf ontwikkeld of door de Onderwijsraad voor het eerst in het debat gebracht. Wel heeft dit advies met 132 de laagste score voor het aantal geconsulteerde artikels, experts en maatschappelijke actoren. Hierbij moet worden

opgemerkt dat maar liefst twee externe Raadsleden aan dit adviestraject zijn toegevoegd. Deze komen niet terug in de scores, maar wijzen wel op een hoge mate van interactie.

In hoofdstuk 2 is de verwachting uitgesproken dat een semigestructureerd advies zou leiden tot de rol van bemiddelaar. Dat is in deze casus niet het geval. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de mate van saillantie in dit advies een rol heeft gespeeld, maar dat de nadruk hierop niet voortvloeit uit de aard van het beleidsprobleem.

4.4.8 Gezagsprimaat

Respondenten kunnen geen duidelijk gezagsprimaat aanwijzen. Zowel het veld als literatuur hebben de inhoud van het advies beïnvloedt. De respondenten verschillen dan ook van inzicht over welk domein een belangrijkere bijdrage heeft geleverd. Respondent K kan geen duidelijk gezagsprimaat aanwijzen, terwijl respondent I veelvuldiger verwijst naar inspiratie uit de wetenschappelijke literatuur. Respondent K geeft aan dat twee externe Raadsleden zijn toegevoegd aan het advies, beide niet als wetenschapper maar op grond van hun positie binnen het onderwijsveld. Dat zou juist wijzen op een politiek gezagsprimaat. Daarnaast antwoorden respondenten dat de mensen uit het onderwijsveld, ook in deze casus, als expert én als belangenbehartiger worden beschouwd. Daarom is het bij deze casus moeilijk te beoordelen of de twee externe Raadsleden kunnen worden gezien als expert of maatschappelijke actor.

Verder stelt respondent K, als wordt gevraagd naar wie het advies het meeste heeft beïnvloed, dat dit *“best wel in balans is”*. Bovendien blijkt uit de documentanalyse dat er in het geval van *“Tijd voor focus”* sprake is van een gemiddelde score van het *aantal geraadpleegde maatschappelijke actoren per geraadpleegde experts en wetenschappelijke artikels*. De score bedraagt 0,20.

Op grond van deze gemiddelde score, gecombineerd met het feit dat respondenten zelf aangeven dat een mix van beiden van belang is, kan geen duidelijk gezagsprimaat worden aangewezen.

Een semigestructureerd doelenprobleem zou volgens het conceptueel model leiden tot een wetenschappelijk gezagsprimaat. Bij deze casus is een gezagsprimaat niet eenduidig aan te wijzen. Opvallend hierbij is dat respondenten wel nadruk leggen op wetenschappelijke geloofwaardigheid. In voorgaande casussen bleek een primaire nadruk op politieke legitimiteit of juist wetenschappelijke geloofwaardigheid ook altijd te resulteren in het verwachte gezagsprimaat. Daarvan is bij *“Tijd voor Focus”* geen sprake.

4.5 Algemene analyse

In de voorgaande deelparagrafen zijn de vier casussen stuk voor stuk behandeld. In deze deelparagraaf wordt beschouwd in welke mate de vier casussen gezamenlijk in overeenstemming zijn met het conceptueel model uit hoofdstuk 2. Daarnaast worden nog een aantal andere verklarende factoren, die uit de analyse naar voren komen, uitgelicht. In tabel 11 is een volledig overzicht van de resultaten per casus te vinden.

	Grenzen stellen, ruimte laten	Later selecteren, beter differentiëren	Vooruitzien voor jonge generaties	Tijd voor focus
Beleidsprobleem	Ongestructureerd middelenprobleem	Ongestructureerd doelenprobleem	Semigestructureerd doelenprobleem	Semigestructureerd doelenprobleem
Verwetenschappe- lijking van de politiek	Hoge mate	Lage mate	Lage mate	Lage mate
Politisering van de wetenschap	Hoge mate	Lage mate	Lage mate	Lage mate
Primair doel	Politieke legitimiteit	Saillantie	Saillantie (in beperkte mate)	Wetenschappelijke geloofwaardigheid
Secundair doel	Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Wetenschappelijke geloofwaardigheid	Wetenschappelijke geloofwaardigheid (in zeer beperkte mate)	Saillantie
Interactie	Participatieve kennisproducent	Participatieve kennisproducent	Participatieve kennisproducent	Participatieve kennisproducent
Gezagsprimaat	Politiek gezagsprimaat	Wetenschappelijk gezagsprimaat	Wetenschappelijk gezagsprimaat	Geen eenduidig gezagsprimaat

Tabel 11: Overzicht van resultaten

4.5.1 Toetsing van het conceptueel kader

Een eerste vaststelling uit de analyse, is dat de verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap bij drie van de vier casussen geen grote rol spelen. Hoewel uit de literatuur blijkt dat grensorganisaties het voorkomen van beide fenomenen als doel hebben, spelen beide zaken geen grote rol in de beleving van de meeste respondenten.

Als de uitruil tussen saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid wordt beschouwd, blijkt dat er, zoals voorspelt, moet worden afgewogen welk doel prioriteit heeft. Waar in het conceptueel model ervan wordt uitgegaan dat slechts één van de drie variabelen een primair doel is, blijkt uit de resultaten dat in elke casus twee van de drie doelen van relatief veel belang zijn. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat vrijwel alle respondenten, ongeacht de casus, het belang van politieke legitimiteit, wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie onderschrijven. Ondanks dat respondenten in sommige adviestrajecten de noodzaak voor één van de drie doelen minder zagen, of ervoor hebben gekozen om deze in mindere mate te waarborgen, blijft het voor respondenten van belang om alle drie de doelen tot op een zekere hoogte na te streven.

Ook moet worden beschouwd wat de vier casussen gezamenlijk aantonen, als wordt gekeken naar de positionering van de Onderwijsraad. Voor de variabele gezagsprimaat blijkt dat een beleidsprobleem in drie van de vier casussen resulteerde in een door het conceptueel model voorspelt gezagsprimaat. Daarmee zijn de meeste casussen in lijn met het conceptueel model.

Hierbij zijn drie kanttekeningen te plaatsen. Allereerst is het gezagsprimaat in “*Tijd voor focus*” niet in lijn met het conceptueel model. Bij deze casus is namelijk geen eenduidig gezagsprimaat aan te wijzen, terwijl er wél sprake is van een semigestructureerd doelenprobleem. Ten tweede blijkt uit de resultaten dat politieke legitimiteit of wetenschappelijke geloofwaardigheid niet het primaire doel hoeft te zijn dat wordt nagestreefd door de grensorganisatie, tijdens het adviestraject. In het geval van “*Later selecteren, beter differentiëren*” blijkt dat saillantie voor het grensobject van groter belang was dan wetenschappelijke geloofwaardigheid, al bleef wetenschappelijke

geloofwaardigheid in dit advies wel een zeer voornaam doel, in tegenstelling tot politieke legitimiteit. De relaties tussen de variabelen; die het beleidsprobleem bepalen (1), de uitruil tussen de drie doelen (2) en positionering binnen het gezagsprimaat (3) blijken in elke casus dus complexer te zijn dan vooraf voorspelt. Ten derde is maar bij één van de vier casussen een directe relatie tussen de uitruil in legitimiteit, geloofwaardigheid en saillantie én het gezagsprimaat vastgesteld. Hoewel dus drie van de vier casussen in lijn zijn met het conceptueel model, is een oorzaak-gevolgrelatie moeilijk vast te stellen.

Als ten slotte wordt gekeken naar de positionering van de Onderwijsraad op het gebied van de mate van interactie, is de conclusie dat de resultaten hiervan niet in lijn zijn met het conceptueel model. In alle vier de casussen lijkt de Onderwijsraad de rol van participatieve kennisproducent te hebben aangenomen. De aard van het beleidsprobleem kan de mate van interactie niet verklaren.

4.5.2 Overige verklarende factoren

Dat niet de aard van het beleidsprobleem van invloed is op de mate van interactie, komt doordat uit de resultaten blijkt dat nog een aantal andere factoren de positionering van de Onderwijsraad kunnen verklaren.

Op de eerste plaats is de *institutionele rol* van de Onderwijsraad van belang. Hiermee worden de grensregeling en politieke cultuur, waarbinnen de Onderwijsraad zich bevindt, bedoelt. De Onderwijsraad wordt als adviesraad geacht om op hoofdlijnen strategische adviezen uit te brengen. Respondenten benadrukken dat het voor de Raad van belang is, dat hij in deze adviezen ook daadwerkelijk een richting bepaalt. Deze institutionele rol bepaalt daarmee dat de mate van interactie, in het geval van een adviestraject, altijd aan de hoge kant is. Hierdoor neemt de Onderwijsraad standaard de rol van participatieve kennisproducent aan. Daarnaast is opvallend dat saillantie, in vrijwel alle casussen, een belangrijke rol speelt bij de advisering van de Onderwijsraad. Alleen in het geval van "*Grenzen stellen, ruimte laten*" is saillantie creëren geen expliciet hoofddoel. De verklaring van respondenten hiervoor is echter dat zij verwachten dat deze saillantie er al per definitie voor het onderwerp is. Dit, in tegenstelling tot in de andere adviezen, waarbij in het geval van uitruil meestal wordt erkend dat deze ten koste gaat van het doel dat het minst wordt nagestreefd.

Als de mate van saillantie juist wordt bepaald door de grensregeling en politieke cultuur waarbinnen de Onderwijsraad zich bevindt, dan betekent dit dat de relatie tussen de mate van interactie en saillantie nog altijd bestaat. Het is nu echter niet de aard van het beleidsprobleem, maar de institutionele rol van de Onderwijsraad die als verklarende factor geldt.

Daarnaast stellen respondenten keer op keer dat de Onderwijsraad in zijn adviezen rekening moet houden met *eerdere standpunten van de Raad*. Denk aan adviezen die over hetzelfde onderwerp gaan, of aan adviezen die aan onderwerpen raken waar al eerder over is geadviseerd. De Onderwijsraad kan zichzelf niet zomaar tegenspreken volgens respondenten. Veranderingen in standpunten gaan geleidelijk, zoals bijvoorbeeld het geval is bij "*Grenzen stellen, ruimte laten*".

Verder blijkt dat als de resultaten van de 11 respondenten gezamenlijk en ongeacht de casus worden beschouwd, dat enige verschillen in *de individuele voorkeuren van betrokken Raadsadviseurs* naar voren komen. Enerzijds wijst respondent C er bijvoorbeeld op dat het belang van het "*gezag*" van de Onderwijsraad (lees; wetenschappelijke geloofwaardigheid) boven de "*impact*" van adviezen (lees; saillantie) moet gaan. Anderzijds

zijn er respondenten die wijzen op het feit dat men ernaar streeft dat beleidsmakers, politici en het onderwijsveld ook echt iets met het advies moeten kunnen (Respondent F). Respondent E stelt zelfs dat *“de champagnefles opengaat”* als iets met het advies wordt gedaan. Ook zijn er respondenten die de rol van politieke legitimiteit in het algemeen als van minder belang zien (respondent A), terwijl andere respondenten uit de casus haar juist als belangrijkste doel beschrijven (respondent B & C). Deze bevindingen tonen aan dat, naast de aard van het beleidsprobleem, ook altijd de persoonlijke voorkeuren van deelnemers aan de grensorganisatie van belang zijn in de uiteindelijke positionering van de grensorganisatie. Deelnemers kunnen namelijk een individuele voorkeur hebben voor een zo hoog mogelijke mate van wetenschappelijke geloofwaardigheid, politieke legitimiteit of saillantie, ongeacht het beleidsprobleem of de institutionele rol van de grensorganisatie.

Ten slotte komt uit de resultaten van het advies *“Vooruitzien voor jonge generaties”* nog een laatste factor naar voren. Deze casus stemt het minst overeen met het conceptueel model, maar verschilt ook erg op andere manieren van de drie overige casussen. In paragraaf 4.3 is al besproken dat de verklaring hiervoor de *acute crisissituatie* is. Dit had als consequentie dat er pas sinds korte tijd een maatschappelijke discussie aan de gang was, waardoor nog weinig inhoudelijk werd gedebatteerd over de implicaties van het coronavirus op de lange termijn. Gesteld kan worden dat de aard van het beleidsprobleem in zekere zin nog niet vaststond, of nog niet als relevant werd beschouwd. Daarnaast was er weinig tijd om het advies vorm te geven. Ook dit heeft zijn uitwerking gehad op hoe de Onderwijsraad zich binnen dit advies heeft gepositioneerd. Ten slotte is al in de casus beschreven hoe waarschijnlijk het *rally around the flag effect* van invloed is geweest op de positie van Onderwijsraad.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt in deelparagraaf 5.1 nogmaals antwoord gegeven op de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf 5.2 volgt een reflectie op het gedane onderzoek. In paragraaf 5.3 wordt ten slotte bediscussieerd welke implicaties de bevindingen uit dit onderzoek hebben voor de literatuur en worden een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. De discussie resulteert in een nieuw conceptueel model.

5.1 Samenvatting & conclusies

In dit onderzoek is antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

Is de wijze waarop de Onderwijsraad zich in zijn adviezen positioneert binnen het grenswerk tussen de politiek en wetenschap te verklaren op basis van de aard van het behandelde beleidsprobleem?

Om een antwoord te kunnen formuleren op deze hoofdvraag zijn een viertal deelvragen beantwoord. In deze paragraaf zal nogmaals beknopt antwoord worden gegeven op de hoofdvraag door alle deelvragen individueel te beantwoorden.

In het eerste gedeelte van hoofdstuk 2 is antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Deze luidt:

1. Hoe kunnen grensorganisaties zich, volgens de wetenschappelijke literatuur, verhouden tot de politiek en wetenschap?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn de drie modellen van kennisgebruik in beleid besproken. Deze modellen zijn het beslismodel, technocratisch model en recursief model. Beargumenteerd is dat alleen het recursief model de rol van wetenschappers in de beleidsbepaling kan verklaren. Volgens het recursief model dragen zowel wetenschappers als politici bij aan het formuleren van beleidsdoelen. Dit vindt niet in een vaste volgorde plaats en gebeurt zonder een concrete taakverdeling tussen politici en wetenschappers. Echter leidt deze vorm van kennisuitwisseling tot een spanningsveld tussen de politiek en wetenschap. Op de eerste plaats ontstaat dit spanningsveld door de verwetenschappelijking van de politiek. Dit betekent dat wetenschappelijke argumenten het debat zijn gaan overheersen, waardoor waarden en normen naar de achtergrond zijn gedrukt. Ten tweede vindt een politisering van de wetenschap plaats, waarbij wetenschappelijke kennis zélf tot onderdeel van het debat wordt gemaakt. Beide fenomenen tasten de autoriteit van zowel de politiek als de wetenschap aan.

Vervolgens is behandeld hoe de verwetenschappelijking van de politiek en de politisering van de wetenschap kunnen worden tegengegaan door de vorming van grensorganisaties. Grensorganisaties zijn organisaties die zich bevinden op het grensgebied tussen de wetenschap en politiek. Grensorganisaties moeten zowel wetenschap en politiek van elkaar demarqueren, als met elkaar weten te coördineren. Daarnaast streven grensorganisaties kennisdoorwerking volgens het interactieve model na, wat betekent dat zij een interactief proces tussen politiek en wetenschap faciliteren waarbij gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Grensorganisaties bestaan uit vertegenwoordigers van beide zijden van hun grenswerk, aangevuld met participanten die een mediërende rol tussen beide

partijen vervullen. Ten slotte produceren grensorganisaties grensobjecten. Grensobjecten, zoals adviezen, rapporten of standaarden, zijn objecten die zich bevinden binnen zowel het politieke als wetenschappelijke domein. Zij zijn daardoor bruikbaar in beide sociale domeinen.

Om ervoor te zorgen dat deze grensobjecten succesvol zijn, moeten deze aan drie zaken voldoen: saillantie, wetenschappelijke geloofwaardigheid en politieke legitimiteit. In het nastreven van deze drie succesfactoren, ook aan te duiden als doelen, zit een spanningsveld. Het verbeteren van de één, kan ten koste gaan van de ander: Er is sprake van uitruil.

Deze uitruil is volgens de literatuur zichtbaar in de wijze waarop grensorganisaties zich positioneren. Allereerst kan een gezagsprimaat worden onderscheiden. Het draait hierbij om wie van de twee domeinen, de wetenschap of de politiek, het meeste gezag heeft gehad bij het opstellen van een grensobject. Zo kunnen wetenschappelijke inzichten en experts meer invloed hebben op de inhoud van het grensobject, waardoor sprake is van een wetenschappelijk gezagsprimaat. Ook kunnen juist politieke en maatschappelijke actoren van invloed zijn. Er doet zich dan een politiek primaat voor. Beargumenteerd is dat wanneer een grensorganisatie streeft naar wetenschappelijke geloofwaardigheid, dit een wetenschappelijk primaat tot gevolg heeft. Een nadruk op politieke legitimiteit leidt tot een politiek gezagsprimaat.

Naast het gezagsprimaat is de mate van interactie van belang. Hoe stelt de grensorganisatie zich op tegenover de politiek? Is zij alleen maar een kennisverstrekker, dan is er sprake van een wetenschapsarbiter. Is zij juist een bemiddelaar tussen verschillende zienswijzen? Of is de grensorganisatie juist een participatieve kennisproducent, waarbij ze deelneemt aan het politieke proces en zelf oplossingen aandraagt? Hierbij geldt de verwachting dat een hoge mate van saillantie een hoge mate van interactie tot gevolg heeft.

Vervolgens is in het tweede gedeelte van hoofdstuk 2 antwoord gegeven op de tweede deelvraag:

2. Hoe kan, volgens de wetenschappelijke literatuur, de aard van het beleidsprobleem de positionering van grensorganisaties verklaren?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, is eerst beargumenteerd dat een beleidsprobleem aan de hand van twee variabelen kan verschillen. Ten eerste kan er sprake zijn van consensus of juist disconsensus over de onderliggende waarden die ten grondslag liggen aan de doelen van het beleid. Daarnaast kan er sprake zijn van veel, of juist weinig overeenstemming over de relevante wetenschappelijke kennis. De mate waarin deze twee factoren van elkaar verschillen, zorgt ervoor dat vier soorten beleidsproblemen kunnen worden onderscheiden. Een visueel overzicht hiervan is te vinden in tabel 12.

		Consensus over normen en waarden	
Zekerheid over wetenschappelijke kennis		Ja	Nee
	Ja	Gestructureerd beleidsprobleem	Semigestructureerd (middelen)
	Nee	Semigestructureerd (doelen)	Ongestructureerd beleidsprobleem

Tabel 12: Herhaling: de vier typen beleidsproblemen (Hoppe & Hisschemöller, 1996, p. 44).

Allereerst kan het gestructureerd beleidsprobleem onderscheiden worden, waarbij veel overeenstemming is over kennis en veel consensus over waarden. Ten tweede het semigestructureerd doelenprobleem. Hierbij is veel consensus over waarden, maar weinig overeenstemming over kennis. Ten derde een semigestructureerd middelenprobleem, waarbij geen consensus is over waarden, maar wel overeenstemming is over de relevante kennis. Ten slotte kan een ongestructureerd probleem zich voordoen, waarbij zowel consensus over waarden als overeenstemming over de relevante kennis ontbreekt.

Beargumenteerd is hoe de vier verschillende vormen van beleidsproblemen wél, of juist niet leiden tot politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek. Wil een grensorganisatie een nuttig grensobject leveren, dan zal zij haar positie aan het beleidsprobleem moeten aanpassen. Beredeneerd is dat een gestructureerd probleem leidt tot een positionering als wetenschapsarbiter. Een semigestructureerd doelenprobleem resulteert in een positie als bemiddelaar met wetenschappelijk primaat. Een semigestructureerd middelenprobleem heeft de positie van bemiddelaar met politiek primaat tot gevolg. Een ongestructureerd probleem leidt tot een grensobject waarmee de grensorganisatie zich positioneert als participatieve kennisproducent.

In hoofdstuk 4 zijn vervolgens de resultaten gepresenteerd. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag drie:

3. Op welke manieren positioneert de Onderwijsraad zich als grensorganisatie tussen de politiek en wetenschap?

In de casus *“Grenzen stellen, ruimte laten”* was er sprake van een ongestructureerd middelenprobleem. Politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek waren voor de respondenten merkbaar aanwezig in het debat. De voornaamste doelen die zijn nagestreefd, zijn politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid. De Onderwijsraad heeft zich gepositioneerd als participatieve kennisproducent met een politiek primaat.

In de casus *“Later selecteren, beter differentiëren”* was sprake van een ongestructureerd doelenprobleem. Politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek speelde geen rol in de beleving van respondenten. Het belangrijkste nagestreefde doel was saillantie, maar daarnaast ook wetenschappelijke geloofwaardigheid. De Onderwijsraad positioneerde zich als participatieve kennisproducent met een wetenschappelijk primaat.

De casus *“Vooruitzien voor jonge generaties”* verschilde wezenlijk van andere casussen, omdat er sprake was van een acute crisissituatie. Dit had grote invloed op de resultaten. Er deed zich een semigestructureerd middelenprobleem voor. Politisering van de wetenschap en verwetenschappelijking van de politiek speelde geen rol. Saillantie was het primaire doel, al werd daarnaast ook in relatief lage mate aandacht besteed aan wetenschappelijke geloofwaardigheid. De Onderwijsraad positioneerde zich als participatieve kennisproducent met een wetenschappelijk primaat.

Bij de casus *“Tijd voor focus”* was er sprake van een semigestructureerd middelenprobleem. Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap speelde geen rol in de beleving van respondenten. Wetenschappelijke geloofwaardigheid was het primaire doel, maar daarnaast was ook saillantie van belang. De Onderwijsraad positioneerde zich als participatieve kennisproducent zonder gezagsprimaat.

Ten slotte zijn in hoofdstuk 4 de resultaten geanalyseerd. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag vier:

4. Is de wijze waarop de Onderwijsraad zich positioneert tussen de politiek en wetenschap te verklaren aan de hand van de aard van het beleidsprobleem?

Uit de analyse blijkt dat de aard van het beleidsprobleem invloed heeft op de keuzes die worden gemaakt in de uitruil tussen saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid. Echter worden, anders dan voorspeld in het conceptueel model, in elk van de casussen twee van de drie doelen expliciet nagestreefd, in tegenstelling tot maar één van deze doelen. Ook spelen verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap in een drietal casussen geen rol in de beleving van respondenten. Deze variabelen lijken dus geen invloed te hebben op de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie. De oorzaak-gevolgrelatie tussen de aard van het beleidsprobleem en de uitruil in saillantie, legitimiteit en geloofwaardigheid verloopt direct, zonder tussenkomst van verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap als mediërende variabele.

Daarnaast lijken de keuzes die zijn gemaakt in de uitruil tussen legitimiteit, geloofwaardigheid en saillantie vervolgens ook tot op zekere hoogte van invloed op de positionering van de grensorganisatie. In drie casussen komt het gezagsprimaat overeen met het bijbehorende beleidsprobleem, zoals voorspelt door het conceptueel model. Wanneer politieke legitimiteit geldt als primair doel, is er ook sprake van een politiek primaat, terwijl wetenschappelijke geloofwaardigheid van belang is in het geval van een wetenschappelijk primaat. Hierbij geldt echter de kanttekening dat maar in één van de vier casussen een directe oorzaak-gevolgrelatie tussen deze uitruil en het gezagsprimaat is vastgesteld.

Concluderend, leidt de aard van het beleidsprobleem tot een afweging in saillantie, legitimiteit en geloofwaardigheid. Vervolgens positioneert de Onderwijsraad zich in drie casussen bij het gezagsprimaat zoals voorspelt door het conceptueel model, al geldt hierbij dat maar in het geval van één casus een directe relatie tussen de positionering en de afweging tussen de drie doelen is vastgesteld.

Als de mate van interactie in beschouwing wordt genomen, blijkt dat de resultaten niet overeenkomen met de theoretische verwachtingen. In elk van de casussen positioneert de Onderwijsraad zich als participatieve kennisproducent. Hierbij lijkt niet de aard van het beleidsprobleem, maar juist de institutionele rol van de Onderwijsraad bepalend voor haar positionering. De grensregeling en politieke cultuur waarbinnen de Onderwijsraad zich bevindt, leggen de nadruk op de saillantie van haar adviezen. Dit is op zijn minst in drie van de vier casussen het geval. Deze nadruk op saillantie resulteert vervolgens in de rol van participatieve kennisproducent.

Verder blijkt uit de resultaten dat er nog drie andere verklarende factoren kunnen worden geïdentificeerd voor de positionering van de Onderwijsraad. Ook deze zijn niet in het theoretisch kader aan bod gekomen. Op de eerste plaats spelen eerdere adviezen van de Onderwijsraad een belangrijke rol. De Onderwijsraad verandert standpunten geleidelijk aan en spreekt eerdere adviezen niet zomaar tegen. Daarnaast blijkt uit de casus *“Vooruitzien voor jonge generaties”* dat een acute crisissituatie de afweging tussen saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid gemakkelijker maakt. Hierdoor heeft de aard van het beleidsprobleem in dergelijke gevallen minder invloed op de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie. Ten slotte zijn er belangrijke verschillen in de

individuele voorkeuren van deelnemers binnen de Onderwijsraad. Deze individuele voorkeur heeft invloed op de mate waarin deelnemers aan de grensorganisatie wetenschappelijke geloofwaardigheid, politieke legitimiteit of saillantie van belang vinden. Op basis van de resultaten kan een nieuw conceptueel model worden opgesteld. In de discussie in paragraaf 5.3 zal hier verder op worden ingegaan. Het vernieuwde conceptueel model is dan ook te vinden in paragraaf 5.3 (figuur 5) op pagina 75.

5.2 Reflectie

Voordat kan worden bediscussieerd wat de bevindingen van dit onderzoek betekenen voor de wetenschappelijke literatuur en de onderzoeksagenda, is het van belang om te reflecteren op het gedane onderzoek.

Allereerst dient gereflecteerd te worden op de gebruikte theorie. Met name de artikels van Boezeman et al. (2013), Guston (2001), Hisschemöller & Hoppe (1996), Hoppe (2005), Turnhout et al. (2013) en Weingart (1999) zijn relevant geweest bij de totstandkoming van het conceptueel model. De verschillende theorieën bleken geschikt en toepasselijk voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Zo is de wijze waarop de aard van het beleidsprobleem wordt getypeerd in het artikel van Hisschemöller & Hoppe (1996) relevant, als men wil onderzoeken hoe verschillende typen beleidsproblemen inspelen op de dilemma's waar grensorganisaties mee te maken hebben. De artikels van Boezeman et al. (2013), Guston (2001) en White et al. (2010) hebben daarnaast een belangrijke bijdrage geleverd aan het conceptualiseren van grensorganisaties en de doelen die zij nastreven. Ten slotte heeft het combineren van de modellen van Hoppe (2005) en Turnhout et al. (2013) de basis gelegd voor een theoretisch onderbouwde wijze waarop de positionering van grensorganisaties kan worden ingedeeld.

Wel was er, vanwege de grote verscheidenheid aan theorieën, eigen inbreng en logisch inzicht nodig. De theorieën zijn allen aan elkaar verwant, maar waren nog niet eerder binnen één conceptueel model aan elkaar gekoppeld. Het leggen van deze koppelingen was dan ook een flinke opgave.

Het conceptueel model trachtte daarnaast een aantal nog weinig onderzochte relaties en fenomenen in kaart te brengen. Namelijk: de invulling van grenswerk op het niveau van het grensobject, vanuit het perspectief van participanten in de grensorganisaties (1) én grensorganisaties op het gebied van sociaalwetenschappelijke beleidsterreinen (2). Vooral de vertaalslag van de literatuur over grensorganisaties op natuurwetenschappelijk gebied naar een sociaalwetenschappelijk beleidsterrein leverde geen problemen op. De verschillende concepten, typologieën van grensorganisaties en verbanden tussen variabelen uit deze literatuur zijn namelijk ook toepasbaar en relevant gebleken voor een sociaalwetenschappelijke grensorganisatie als de Onderwijsraad.

Echter, omdat er voor dit onderzoek een geheel eigen geformuleerd conceptueel model is opgesteld, was het toepassen van de theorie op een aantal punten lastig. Voor het operationaliseren van variabelen waren weinig voorbeelden uit eerdere literatuur voorhanden. Deze zijn daarom vrijwel volledig op eigen kracht geoperationaliseerd, een lastige klus.

Daarnaast blijkt het met name moeilijk om de waarde van de variabele gezagsprimaat via interviews te achterhalen. Dit heeft waarschijnlijk een tweetal oorzaken. Ten eerste lijken respondenten geneigd om een sociaal wenselijk antwoord te geven, wat betekent dat zij meestal benadrukken dat zowel de wetenschap als maatschappelijke actoren van groot belang zijn bij het opstellen van een advies. Respondenten vinden het

daarom moeilijk om onderscheid te maken tussen de invloed van het wetenschappelijke en het maatschappelijke domein op adviezen. Ook worden sommige zaken in het advies niet zodanig gestructureerd aangepakt, dat respondenten nog op de hoogte zijn van wie én wat de inhoud van het advies hebben beïnvloed. Ook hierdoor vonden respondenten het lastig om antwoord te geven op de desbetreffende vragen uit het interview. Een voorbeeld van een passendere meetmethode voor het gezagsprimaat zouden daarom participatieve observaties binnen een Raadsvergadering kunnen zijn. Het toepassen van participatieve observaties zou daarnaast ook kunnen helpen om vast te stellen in welke mate de uitruil tussen legitimiteit, saillantie en geloofwaardigheid van invloed is op het gezagsprimaat. Deze relatie bleek in dit onderzoek lastig waar te nemen, ondanks dat in drie van de vier casussen de resultaten overeenkomen met de theoretische verwachting.

Ten slotte dient te worden gereflecteerd op mate waarin er sprake is geweest van contrasterende casussen. In hoofdstuk 3 is beargumenteerd dat er is gekozen voor een meervoudige casestudie met contrasterende casussen. Daarom zijn, per casus, vooraf de verwachte waardes van de onafhankelijke variabelen (de aard van het beleidsprobleem) geformuleerd. De verwachting was dat bij elke casus een ander type beleidsprobleem aan de orde zou zijn. Dit om te waarborgen dat de casussen elkaar zouden contrasteren, wat met name de interne validiteit ten goede komt. Uit de analyse van hoofdstuk 4 blijkt echter dat de geconstateerde beleidsproblemen niet altijd overeenkomen met de verwachtingen uit hoofdstuk 3. De vraag is of er hierdoor nog sprake is van contrasterende casussen.

Uit de analyse blijkt dat de aard van het beleidsprobleem alleen bij *“Vooruitzien voor jonge generaties”* en *“Tijd voor focus”* hetzelfde is. Dit betekent dat de casussen verder van elkaar verschiden en er dus op zijn minst sprake is geweest van drie contrasterende casussen. Daarnaast deed zich bij de casus *“Vooruitzien voor jonge generaties”* een acute crisissituatie voor, wat van invloed was op de aard van het beleidsprobleem. Dit maakte dat de casus wezenlijk verschilde van de andere casussen, inclusief *“Tijd voor focus”*. De onafhankelijke variabelen verschiden dus genoeg van elkaar, ondanks dat deze verschillen niet hebben uitgepakt zoals vooraf verwacht. Dit onderzoek kan daarom nog altijd een meervoudige casestudie met contrasterende casussen worden genoemd. Bovendien is hierdoor de interne validiteit gewaarborgd gebleven.

5.3 Discussie

Dit onderzoek draagt op verschillende wijzen bij aan het bestuurskundige vakgebied en de onderzoeksagenda. Deze bijdragen worden in deze paragraaf uiteengezet en bediscussieerd. Eerst wordt in deze paragraaf besproken op welke manier het theoretisch kader en conceptueel model een bijdrage leveren aan de literatuur op het gebied van grensorganisaties. Vervolgens wordt kort een relevante bijdrage van de operationalisatie voor het typeren van beleidsproblemen aangestipt. Als laatste wordt bediscussieerd welke implicaties de gevonden resultaten hebben voor de geraadpleegde literatuur. Deze opsomming resulteert in een aangepast conceptueel model (figuur 5).

Zoals al genoemd in paragraaf 5.2, is er in dit onderzoek geprobeerd om een aantal fenomenen uit de literatuur op een relatief nieuwe manier te onderzoeken. Zo is in eerdere literatuur al gekeken naar de invloed van de aard van het beleidsprobleem op grensregelingen op macroniveau. Denk hier bijvoorbeeld aan grensregelingen op de schaal van staten of in internationale organisaties (Hoppe et al., 2013; Hoppe & Wesselink, 2014). Ook is al onderzoek gedaan naar interne processen die spelen in een grensorganisatie bij het opstellen van een grensobject, zonder deze processen te koppelen aan de aard van het

beleidsprobleem (Boezeman et al., 2013). Daarnaast zijn de onderlinge verschillen in attitudes en houdingen onder participanten van grensregelingen al onderzocht (Hoppe, 2009). Ten slotte bestaat er verschillende literatuur over de uitruil tussen saillantie, politieke legitimiteit en wetenschappelijke geloofwaardigheid, al beschouwt deze literatuur vooral de gebruikers van grensobjecten, in tegenstelling tot de leveranciers; de grensorganisatie zelf (Girod et al., 2009; White et al., 2010). Dat een zekere uitruil tussen de drie doelen van grensorganisaties bestaat in zowel de beleving van gebruikers van grensobjecten, als in de dilemma's die de producenten van grensobjecten (de deelnemers aan grensorganisaties) ervaren, is een interessante aanvulling die dit onderzoek biedt aan de literatuur.

Een ander inzicht dat uit dit onderzoek kan worden opgedaan, is dat de literatuur en bijbehorende concepten omtrent grensorganisaties, die tot nu toe vooral gericht was op milieu, gezondheid en technologie, ook toepasbaar is op sociaalwetenschappelijke beleidsvelden. Omdat met dit onderzoek pas één organisatie binnen één enkel beleidsveld in beschouwing is genomen, is echter van belang dat toekomstig onderzoek ook gaat toetsen of deze concepten toepasbaar zijn bij andere sociaalwetenschappelijke beleidsvelden. Denk bijvoorbeeld aan grensorganisaties voor sociaaleconomisch-, welzijns- of veiligheidsbeleid.

Een derde relevante bijdrage die het theoretisch kader uit dit onderzoek biedt aan de wetenschappelijke literatuur en toekomstig onderzoek is het aangepaste model van Hoppe (2005). Waar het oorspronkelijke model vooral toepasbaar is op grenswerk en grensregelingen in het algemeen, heeft de koppeling van de as *logic of social function* aan de *mate van interactie*, zoals geformuleerd in Turnhout et al. (2013) ervoor gezorgd dat dit vernieuwde model kan worden toegepast op de verschillen in positionering van grensorganisaties. Daarmee is dit model een nieuw instrument in de gereedschapskist van toekomstige onderzoekers, die kan helpen bij de conceptualisering en typologie van grensorganisaties en grensobjecten.

Ook door de operationalisering van de variabelen *consensus over waarden* en *overeenstemming over relevante kennis* is een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke literatuur. Omdat hierbij niet is gekozen voor een binaire, maar ternaire waardetoekenning, is ervoor gezorgd dat de aard van het beleidsprobleem met meer nuance kan worden vastgesteld. Hierdoor voldoet het model beter aan de complexiteit die zich in de praktijk kan voordoen. In toekomstig onderzoek kan gebruik worden gemaakt van dit model, om zo een beter beeld te krijgen van de aard van het beleidsprobleem.

Daarnaast zorgen ook de gepresenteerde resultaten van dit onderzoek voor nieuwe inzichten in de wetenschap op het gebied van grensorganisaties. Op de eerste plaats suggereren de bevindingen uit dit onderzoek dat de aard van het beleidsprobleem invloed heeft op de positionering van de grensorganisatie. Met name tussen de aard van het beleidsprobleem en de uitruil tussen politieke legitimiteit, wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie is een directe oorzaak-gevolgrelatie waargenomen. Echter is nog wel verder onderzoek naar de verklaringskracht van de aard van het beleidsprobleem op de positionering van grensorganisaties nodig. De oorzaak-gevolgrelatie tussen de uitruil van doelen van grensorganisaties en het gezagsprimaat bleek moeilijk te kunnen worden vastgesteld, ondanks dat de waardes in drie van de vier casussen overeenkomen met de voorspelling van het conceptueel model. Verder zorgt de lage populatie ervoor dat moet worden opgepast met het generaliseren van de resultaten. Dit geldt zowel voor andere grensorganisaties als voor andere grensobjecten van de Onderwijsraad.

Bovendien dient ook te worden geconstateerd dat het conceptueel model uit hoofdstuk 2 op basis van de resultaten deels is verworpen én dat een aantal verklarende

factoren ontbreken. Om bij te dragen aan toekomstig onderzoek worden een aantal benodigde aanpassingen aan het conceptueel hieronder bediscussieerd. Een visuele weergave van het aangepaste conceptueel model is te vinden in figuur 5 op pagina 75.

Op de eerste plaats blijkt uit de resultaten dat zowel verwetenschappelijking van de politiek als politisering van de wetenschap geen mediërende variabelen vormen tussen de aard van het beleidsprobleem en de uitruil van politieke legitimiteit, wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie. Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap kunnen daarom uit het nieuwe conceptueel model worden geschrapt als mediërende variabelen. Echter blijft de relatie tussen beide fenomenen en grensorganisaties relevant. Onderzocht kan worden: in hoeverre grensorganisaties succesvol zijn in het tegengaan van beide fenomenen (1), wat verschillen tussen grensorganisaties in het bestrijden van beide fenomenen verklaart (2) en wat het voor een grensorganisatie betekent als het geproduceerde grensobject juist bijdraagt aan het ontstaan van beide fenomenen, in tegenstelling tot het bestrijden ervan (3).

Uit de resultaten blijkt verder dat een viertal andere factoren de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie kunnen verklaren. Drie van deze variabelen kunnen als onafhankelijke variabele worden toegevoegd aan het conceptueel model. Één variabele kan worden toegevoegd als modererende variabele. Hieronder worden eerst de onafhankelijke variabelen benoemd.

Ten eerste kan de *institutionele rol van de grensorganisatie* als onafhankelijke variabele aan het conceptueel model worden toegevoegd. Uit de resultaten blijkt dat de institutionele rol van Onderwijsraad tot gevolg heeft dat er veel aandacht is voor de saillantie van geproduceerde grensobjecten, wat weer van invloed is op de mate van interactie. Dit hoeft echter niet voor elke andere grensorganisatie te gelden. Het is goed mogelijk dat een grensorganisatie met een andere institutionele rol de nadruk op politieke legitimiteit of juist op wetenschappelijke geloofwaardigheid zal leggen. Ook is in dit onderzoek alleen gekeken naar adviesrapporten van de Onderwijsraad. Het is denkbaar dat de institutionele rol van de Onderwijsraad verandert, wanneer er sprake is van een ander type grensobject, bijvoorbeeld in de vorm van een verkenning of informerende notitie. Dit zou verder onderzocht kunnen worden.

Een tweede factor die de positionering van de Onderwijsraad als grensorganisatie (mede) kan verklaren, zijn de *persoonlijke voorkeuren van deelnemers aan de grensorganisatie*. Toekomstig onderzoek zou kunnen bekijken in welke mate en op welke manier de persoonlijke voorkeuren van deze participanten de positionering van de grensorganisatie beïnvloeden.

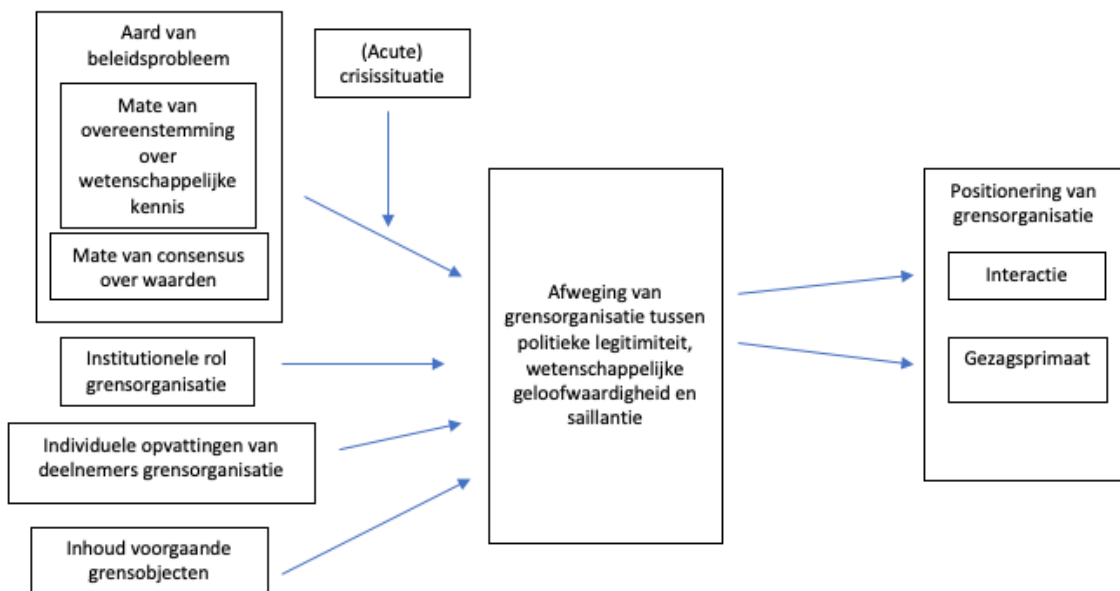
Ten derde kan de *positionering van grensorganisaties in voorgaande grensobjecten* aan het vernieuwde conceptueel model worden toegevoegd als onafhankelijke variabele. Uit de antwoorden van respondenten blijkt dat, wanneer een grensorganisatie door de tijd heen meerdere grensobjecten produceert over hetzelfde thema, de grensorganisatie niet zomaar haar eerder ingenomen positie kan aanpassen. Daarom dient ook deze verklarende factor te worden meegenomen in een eventueel vervolgonderzoek.

Daarnaast is een *acute crisissituatie* van invloed op de positionering van de grensorganisatie in het publieke debat. Er is in dit geval echter geen sprake van een onafhankelijke variabele. De crisissituatie, zoals in de casus "*Vooruitzien voor jonge generaties*", heeft namelijk geen directe invloed op de uitruil tussen politieke legitimiteit, wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie. De acute crisissituatie is daarentegen van invloed op de oorzaak-gevolgrelatie tussen aard van het beleidsprobleem en de uitruil

tussen saillantie, legitimiteit en geloofwaardigheid. Een acute crisissituatie zorgt er namelijk voor dat de aard van het beleidsprobleem er minder toe doet bij deze uitruil, en dus voor de positionering van de grensorganisatie. Om deze reden is de acute crisissituatie toegevoegd als modererende variabele op de zojuist beschreven oorzaak-gevolgrelatie.

Ten slotte blijkt uit de resultaten dat de uitruil tussen politieke legitimiteit, wetenschappelijke geloofwaardigheid en saillantie complexer bleek dan vooraf verwacht. De Onderwijsraad streeft namelijk niet één van deze doelen na, maar streeft in elk van de casussen naast het primaire doel nog één van deze doelen als secundair doel na. Verder probeert men überhaupt alle drie de doelen zo goed mogelijk te waarborgen. In toekomstig onderzoek moet er dus rekening mee worden gehouden dat niet één, maar twee doelen expliciet worden nagestreefd.

Als alle nieuw geïdentificeerde variabelen en de gevonden onderlinge relaties opnieuw worden uitgetekend, volgt het aangepast conceptueel model dat te vinden is in figuur 5.



Figuur 5: Aangepast conceptueel model

Tot slot: Met dit onderzoek is slechts een begin gemaakt in het verklaren van de positionering van grensorganisaties op projectniveau. Veel vragen blijven nog onbeantwoord en verdienen volwaardig vervolgonderzoek. Er valt binnen de bestuurskundige wetenschap nog genoeg te ontdekken over het fenomeen grensorganisaties. Over hun drijfveren, hun rol in het publieke debat en hun positie in de beleidsvorming. Hopelijk kunnen de bevindingen van dit onderzoek, samen met het aangepast conceptueel model, hierbij als handvat en inspiratie dienen.

6. Literatuurlijst

- Baars G., Kool D. de, Wolff R., Tuijthman T. & Seidler Y. (2019). *Evaluatie Onderwijsraad 2013-2018*. Risbo. Geraadpleegd op 04-03-2021, van <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/rapporten/2019/11/25/evaluatie-onderwijsraad-2013-2018>
- Bal, R., Bijker, W. E., & Hendriks, R. (2002). *Paradox van wetenschappelijk gezag: over de maatschappelijke invloed van adviezen van de gezondheidsraad*. Gezondheidsraad.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. University of Michigan Press. Geraadpleegd op 10-08-2021, van <http://search.ebscohost.com.ru.idm.oclc.org/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=539814>
- Boezeman, D., Vink, M. J., & Leroy, P. (2013). The Dutch delta committee as a boundary organisation. *Environmental Science & Policy*, 27(2013), 162–171.
- Cash, D. W., Clark, W. C., Alcock, F., Dickson, N. M., Eckley, N., Guston, D. H., Jäger Jill, & Mitchell, R. B. (2003). Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 100(14), 8086–8091.
- Engelshoven I. K. van (z.j.). *Ingrid van Engelshoven; Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 03-03-2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/ingrid-van-engelshoven>
- Erlanger, S. J. (2020). Coronavirus Has Lifted Leaders Everywhere. Don't Expect That to Last. *The New York Times - International Edition*. [https://advance-lexis-com.ru.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5YNY-7T61-JC85-N00F-00000-00&context=1516831](https://advance.lexis-com.ru.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5YNY-7T61-JC85-N00F-00000-00&context=1516831)
- Gieryn, T. F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, 48(6), 781–795.
- Girod, B., Wiek, A., Mieg, H., & Hulme, M. (2009). The evolution of the ipcc's emissions scenarios. *Environmental Science and Policy*, 12(2), 103–118. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2008.12.006>
- Greenhalgh, T., & Russell, J. (2009). Evidence-based policymaking: a critique. *Perspectives in Biology and Medicine*, 52(2), 304–18. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1353/pbm.0.0085>
- Guston, D. H. (2001). Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction. *Science, Technology, & Human Values*, 26(4), 399–408.

- Habermas J., (1966). "Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft". In H. Krauch, W. Kunz and H. Rittel (editors), *Forschungsplanung* (Wien, München), 130–144.
- Halfman, W. & Hoppe, R. (2006). Science/Policy Boundaries: A Changing Division of Labour in Dutch Expert Policy Advice. In Maassen, S. & Weingart, P. *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Springer, pp 189-208.
- Hisschemöller, M., Hoppe, R. (1996). Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40–60. <https://doi.org/10.1007/BF02832229>
- Honingh, M., & van Thiel, S. (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23(1), 18–26. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872014023001003>
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis*. 3. <https://doi.org/199-215.10.1007/s10202-005-0074-0>
- Hoppe, R. (2009). Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. *Poiesis & Praxis: International Journal of Ethics of Science and Technology Assessment*, 6(3-4), 235–263. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1007/s10202-008-0053-3>
- Hoppe, R., Wesselink, A., & Cairns, R. (2013). Lost in the problem: the role of boundary organisations in the governance of climate change. *Wiley interdisciplinary reviews. Climate change*, 4(4), 283-300. <https://doi.org/10.1002/wcc.225>
- Hoppe, R., & Wesselink, A. (2014). Comparing the role of boundary organizations in the governance of climate change in three eu member states. *Environmental Science and Policy*, 44, 73–85. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1016/j.envsci.2014.07.002>
- Huitema, D., & Turnhout, E. (2009). Working at the science-policy interface: a discursive analysis of boundary work at the Netherlands environmental assessment agency. *Environmental Politics*, 18(4), 576–594.
- Ikink G. (z.j.). *Aan de rand van wetenschap: politiek en beleid* [blog]. Geraadpleegd op 07-01-2022, van <http://inzichtvooruitzicht.blogspot.com/2013/04/aan-de-rand-van-de-wetenschap-politiek.html>
- Inspectie van het Onderwijs. (2016). De Staat van het Onderwijs: onderwijsverslag 2014/2015. [Onderwijsverslag] <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/04/13/staat-van-het-onderwijs-2014-2015>

- Janghorban, R., Roudsari, R. L., & Taghipour, A. (2014). Skype interviewing: the new generation of online synchronous interview in qualitative research. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being*, 9(1). <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.3402/qhw.v9.24152>
- Jasanoff, S. (1994). *The fifth branch: science advisers as policymakers* (1st Harvard University Press paperback). Harvard University Press.
- Kuhn, T. S. (1996). *The structure of scientific revolutions* (3rd ed.). University of Chicago Press.
- Mueller, J. E. (1970). Presidential popularity from truman to johnson. *The American Political Science Review*, 64(1), 18–34.
- Onderwijsraad. (2020). *Advies voor ondervangen gevolgen coronacrisis voor het onderwijs*. [Advies]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/04/16/gevolgen-coronamaatregelen>
- Onderwijsraad. (2019). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel; de stand van educatief Nederland 2019*. [Advies]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/02/22/doorgeschoten-differentiatie-onderwijs>
- Onderwijsraad. (2021) *Grenzen stellen, ruimte laten*. [Advies]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/06/09/advies-vooruitzien-voor-jonge-generaties>
- Onderwijsraad. (2020). *Jaarverslag Onderwijsraad 2019*. [Jaarverslag]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/jaarverslagen/jaarverslag-2019/04/02/jaarverslag-2019>
- Onderwijsraad. (2021). *Jaarverslag Onderwijsraad 2020*. [Jaarverslag]. <https://www.onderwijsraad.nl/over-ons/publicaties/jaarverslagen/2020/04/1/jaarverslag-2020>
- Onderwijsraad. (2021) *Later selecteren, beter differentiëren*. [Advies]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>
- Onderwijsraad (z.j.) *Medewerkers*. Geraadpleegd op 03-03-2021, van <https://www.onderwijsraad.nl/over-ons/medewerkers>
- Onderwijsraad. (2019). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. [Informerende notitie] <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/publicaties/2019/12/9/notitie-onderwijsvrijheid-en-overheidszorg>

- Onderwijsraad (z.j.) *Over ons*. Geraadpleegd op 03-03-2021, van <https://www.onderwijsraad.nl/over-ons>
- Onderwijsraad (z.j.) *Raadsleden*. Geraadpleegd op 03-03-2021, van <https://www.onderwijsraad.nl/over-ons/raadsleden>
- Onderwijsraad. (2021) *Tijd voor focus*. [Advies]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/03/25/tijd-voor-focus>
- Onderwijsraad. (2020) *Vooruitzien voor jonge generaties*. [Advies]. <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>
- Parkhurst, J. O. (2016). Appeals to evidence for the resolution of wicked problems: the origins and mechanisms of evidentiary bias. *Policy Sciences: Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 49(4), 373–393. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1007/s11077-016-9263-z>
- Pielke, Jr, R. A. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi:10.1017/CBO9780511818110>
- Popper, K. R. (2002). *The logic of scientific discovery* (2nd ed.). Routledge. Geraadpleegd op 03-01-2022, van <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=143035>
- Putters K. *Kennis is tegenmacht: onbezonnen sanering van het adviesstelsel ondergraft de democratie*. *Socialisme en Democratie*, 65(6), p. 33-40. <http://dnpprepo.ub.rug.nl/id/eprint/952>
- Sanderson, I. (2002). Making sense of ‘what works’: evidence based policy making as instrumental rationality? *Public Policy Administration*, 17(3), 61–75.
- Thiel, S. van. (2014). *Research methods in public administration and public management: an introduction*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Turnhout, E., Stuiver, M., Klostermann, J. E. M., Harms, B., & Leeuwis, C. (2013). New roles of science in society: different repertoires of knowledge brokering. *Science and Public Policy*, 40(3), 354–365.
- Weber, M. (1958). Science as a vocation. (*Daedalus*, 87(1), 111–134.
- Weingart, P. (1999). Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, 26(3), 151–161. <https://doi.org/10.3152/147154399781782437>

- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431.
- White, D. D., Wutich, A., Larson, K. L., Gober, P., Lant, T., & Senneville, C. (2010). Credibility, salience, and legitimacy of boundary objects: water managers' assessment of a simulation model in an immersive decision theater. *Science and Public Policy*, 37(3), 219–232. <https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.3152/030234210X497726>

BIJLAGE A – Interviewguide

Welkom en hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview! Het wordt enorm gewaardeerd.

In dit interview ga ik u een aantal vragen stellen over de totstandkoming van het advies Via deze vragen probeer ik een beter beeld te krijgen van hoe de Raad en staf van de Onderwijsraad zich, via hun adviezen, mengen in het publieke debat en de besluitvorming. Ik probeer daarbij te onderzoeken of én hoe de aard van het beleidsprobleem hier invloed op heeft.

Heeft u er bezwaar tegen als dit gesprek wordt opgenomen? De opname is er om ervoor te zorgen dat ik mij tijdens het interview volledig kan richten op het bevragen van- en luisteren naar u. Na afloop van dit gesprek wordt de inhoud van dit gesprek getranscribeerd en geanonimiseerd. De gegevens uit dit interviews worden alleen voor deze masterthesis gebruikt. Het opgenomen gesprek zal daarna worden verwijderd. Gaat u hiermee akkoord?

Het interview, met deze introductie inbegrepen, duurt ongeveer een uur.

I) AARD VAN HET BELEIDSPROBLEEM – Consensus over waarden & overeenstemming over kennis?

Ik wil beginnen met vragen over het begin van het adviestraject, over zaken als hoe het onderwerp van het advies ervoor stond in het publieke debat (buiten de Onderwijsraad) en waarom het advies nodig was.

Waarom was het advies nodig?

A. Was er overeenstemming over de doelen van het beleid?

Was er sprake van meningsverschillen en discussie over visies, waarden en normen?

B. Was er overeenstemming over kennis? Met overeenstemming bedoel ik:

Wat zijn de feiten?

Welke kennis was relevant?

Welke middelen zouden geschikt zijn?

Welke middelen zijn doelmatig?

Hoe verliep het debat binnen de Raad en staf?

C. Was er overeenstemming over doelen?

Was er sprake van meningsverschillen en discussie over visies, waarden en normen?

D. Was er overeenstemming over kennis? Met overeenstemming bedoel ik:

Welke kennis was relevant?

Wat zijn de feiten.

Hoe staat de situatie ervoor?

Welke middelen zijn geschikt

Welke middelen zijn doelmatig?

II) Verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap

Ik zou graag nog wat meer willen weten over het (publieke) debat over de beleidsissue, voorafgaand en tijdens het opstellen van het advies. Hoe werd het debat gevoerd?

A. Wat was de opstelling van het ministerie, Kamer en betrokkenen uit Onderwijsveld, zoals de Onderwijsbonden, leraren, schoolbesturen, etc.? Beriepen zij zich op kennis, zoals cijfers, onderzoeken en rapporten? Of beriepen zij zich juist op andere zaken?

B. Was er een conflict over welke kennis relevant was?
Was er een conflict over welke kennis juist was?
Zo ja, door wie werd dit debat gevoerd?
Hoe verklaart u dit?

Heeft het feit dat er (geen) overeenstemming was over beleidsdoelen en/of relevante kennis hiermee te maken volgens u? (Zoals behandelt bij vraag I)?
Zo nee, wat zijn dan wel verklaringen hiervoor?

III) Legitimiteit, geloofwaardigheid & saillantie

We hebben nu besproken hoe het “debat” rondom het beleidsthema van het advies ervoor stond. Waar ik nu naar wil vragen is het volgende:

Wat had u, en de Raad, bij het opstellen van het advies als doel?

Waar lag het probleem?
Welke zaken moesten worden “opgehelderd”?

A. Moest het advies het beleidsdoel ophelderen?
Moest de Raad in het advies waardenkeuzes maken?
Moest de Raad in het advies schipperen tussen verschillende standpunten en waarden?
Hadden jullie als doel dat de inhoud van het advies voor een zo groot mogelijk aantal partijen, (zoals Kamer, politieke partijen, het ministerie en Onderwijsbonden) acceptabel was?

B. Moest het advies wetenschappelijke informatie ophelderen?
Moest het advies conflicterende zienswijzen over de relevante kennis samenbrengen?
In hoeverre hadden jullie bij dit advies als doel om ervoor te zorgen dat er geen twijfel of discussie kon ontstaan over de geleverde kennis?

C. Moest het advies bepaalde zaken onder de aandacht van beleidsmakers, de maatschappij en media krijgen?

A/B/C. Heeft u keuzes moeten maken in waar de aandacht in dit advies aan werd besteed?

Welke van dezen was uw primaire doel?

→ *Vraag door naar: antwoorden die indicatief zijn van: acceptatie door betrokkenen, het niet ter discussie stellen van kennis & opvallendheid*
Waarom?

De keuzes die u bij dit advies wel/niet het advies heeft moeten maken, hing dat samen met de wijze waarop het debat ervoor en tijdens het uitbrengen van het advies verliep?

IV) POSITIONERING VAN GRENSORGANISATIE – Primaat van gezag en interactie

Met dit advies verschaft u informatie/kennis aan de minister, Kamer & maatschappij.

A. Wat was uw rol hierbij?

Heeft u vooral zaken opgehelderd en kennis gedeeld of heeft u meer gedaan?

Als u meer heeft gedaan, beschrijf dan de rol die de Onderwijsraad in dit adviestraject heeft gespeeld:

Hebben de Raad en staf actief eigen oplossingen bedacht en gezocht voor het beleidsprobleem?

Hebben de Raad en staf zich gebaseerd op (conflicterende) al bestaande oplossingen voor het beleidsprobleem?

In hoeverre wilden jullie het aantal beleidsalternatieven elimineren of juist uitbreiden in dit advies?

Waarom heeft de Raad zich op deze manier (hangt af van antwoord) opgesteld?

Heeft de wil om wel/niet zaken te agenderen eraan bijgedragen dat u zich zo heeft opgesteld?

B. Wat zijn volgens u de kernpunten van dit advies?

Op basis waarvan en wie bent u tot de kernpunten van het advies gekomen?

Bent u vooral door politici, betrokkenen uit Onderwijsveld, zoals de Onderwijsbonden, leraren, schoolbesturen, etc. geïnspireerd?

Gaven vooral de wetenschap, zoals gesprekken met wetenschappers, wetenschappelijke artikels of denktanks de doorslag?

Hadden de Raad en staf bij het bepalen van de kernpunten in dit advies (g)een duidelijke voorkeur voor een van de twee partijen?

Waarom koos de Raad ervoor om in het adviestraject aan deze partij (voeg hierin de naam van de partij) de voorkeur te geven bij het opstellen van de kernpunten. Of, waarom was er geen sprake van een voorkeur voor een van beiden?

Heeft jullie keuze om meer aandacht te besteden aan het samenbrengen van standpunten/zienswijzen over kennis een rol in deze voorkeur gespeeld?

Waarom (en zo nee: wat dan wel)?

We komen bijna aan het eind van dit interview. Zijn er nog zaken die uzelf wil aanstippen of beter wilt toelichten?

Dit waren al mijn vragen. Nogmaals veel dank voor u participatie in dit interview. Dit helpt mij enorm bij het uitvoeren van mijn thesisonderzoek. Zoals aan het begin uitgelegd, zal ik nu aan de slag gaan met het verwerken van de gegevens. Mocht u achteraf nog vragen of

opmerkingen hebben, naar aanleiding van dit interview, neem dan gerust contact met mij op.

BIJLAGE B – Overzicht geraadpleegde documenten in de documentenanalyse

Grenzen stellen, ruimte laten

Onderwijsraad. (2021) *Grenzen stellen, ruimte laten*. [Advies]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/06/09/advies-vooruitzien-voor-jonge-generaties>

Onderwijsraad. (2019). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. [Informerende notitie]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/publicaties/2019/12/9/notitie-onderwijsvrijheid-en-overheidszorg>

Later selecteren, beter differentiëren

Onderwijsraad. (2021) *Later selecteren, beter differentiëren*. [Advies]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>

Onderwijsraad. (2019). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel; de stand van educatief Nederland 2019*. [Advies]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/02/22/doorgeschoten-differentiatie-onderwijs>

Vooruitzien voor jonge generaties

Onderwijsraad. (2020). *Vooruitzien voor jonge generaties*. [Advies]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>

Onderwijsraad. (2020). *Advies voor ondervangen gevolgen coronacrisis voor het onderwijs*. [Advies]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/04/16/gevolgen-coronamaatregelen>

Tijd voor focus

Onderwijsraad. (2021) *Tijd voor focus*. [Advies]

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/03/25/tijd-voor-focus>

Bijlage C – De Onderwijsraad als grensorganisatie¹

“Dat is ook wel mooi aan de Raad. Dat het een plek is die je kan zien als een soort kopie van de maatschappij. Met natuurlijk meer expertise. Met ook vanuit de wetenschappelijke hoek meer kennis. Maar het is in die zin een kopie van de maatschappij waar ook in wezen hetzelfde gesprek wordt gevoerd” (respondent A).

In deze bijlage vindt u een beknopte uitwerking van hoe de Onderwijsraad voldoet aan de kenmerken van een grensorganisatie.

Het voornaamste kenmerk van grensorganisaties is dat zij zich bevinden op het grensgebied tussen politiek en wetenschap. Dit is het geval bij de Onderwijsraad. De Raad is namelijk een adviesorgaan, waarbij haar adviezen worden gevoed vanuit zowel de onderwijs- en bestuurlijke praktijk, als vanuit de wetenschap. De Raad is dan ook samengesteld door zowel wetenschappers, als mensen uit de onderwijspraktijk en het openbaar bestuur (Onderwijsraad, 2021). De Raad wordt daarnaast inhoudelijk ondersteund door een staf, de Raadsadviseurs (Onderwijsraad, z.j.). De verschillende rollen en achtergronden van Raadsleden en Raadsadviseurs komen overeen met de drie typen deelnemers van grensorganisaties; wetenschappelijke deelnemers, politieke deelnemers en de Raadsadviseurs en andere stafmedewerkers die als mediator dienen. Door zijn samenstelling kent de Onderwijsraad ook naar beide velden, de politiek en de wetenschap, andere vormen van verantwoording.

Om niet alleen een grensregeling, maar ook daadwerkelijk een grensorganisatie te zijn, moet de Onderwijsraad een geïnstitutionaliseerde vorm van grenswerk zijn. Ook dit is een kenmerk van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad is namelijk een bij wet opgerichte adviesraad op het gebied van het algehele Nederlandse Onderwijsbeleid. De huidige Wet op de Onderwijsraad dateert van 1997. Volgens deze wet moet de Onderwijsraad *“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”*. De leden van de Raad zijn door de kroon benoemd, en de adviesraad opereert onafhankelijk (Onderwijsraad, 2021, p. 7)

De door de Onderwijsraad uitgebrachte adviezen en verkenningen gelden als grensobjecten. Door hun wetenschappelijke fundering en politieke aanbevelingen zijn zij bruikbaar voor beide zijden van het grensvlak. Zij kennen hierdoor ook naar beide velden een eigen vorm van verantwoordelijkheid. Zo is de minister naar aanleiding van adviezen van de Onderwijsraad verplicht een standpunt in te nemen en de Kamer hierover te informeren (Kaderwet adviescolleges, 1996). Ook worden publicaties van de Onderwijsraad gebruikt als bron van kennis in academische literatuur. Een voorbeeld hiervan is het artikel van Honing & van Thiel (2014).

Grensorganisaties dienen ten slotte zowel te demarqueren als te coördineren tussen politiek, beleid en wetenschap. Ook dit geldt voor de Onderwijsraad. Door te adviseren op basis van wetenschappelijke kennis, maakt de Onderwijsraad met zijn adviezen coördinatie tussen wetenschap en beleidsvorming mogelijk. Hij vertaalt als het ware academisch en wetenschappelijke kennis in aanbevelingen voor de beleidsmakers. Daarnaast is er ook sprake van demarcatie. Hoewel de Raad bestaat uit Raadsleden en stafleden met een wetenschappelijke achtergrond, doet de Onderwijsraad zelf geen onderzoek en neemt niet deel aan het wetenschapsproces. Hij baseert zich op al bestaande, of op verzoek uitgevoerde

¹ Referenties voor deze bijlage zijn opgenomen in de literatuurlijst op pagina 75

wetenschappelijk onderzoek. Dit terwijl de Raad ook, vanwege zijn onafhankelijke positie, zelf geen stakeholder is binnen het onderwijsveld.