

Besluitvormingsprocessen in het Nederlands onderwijsbeleid: de beleidsvoorbereiding van de Wet op het Basisonderwijs

J. SCHAVELING
RION-Instituut voor
Onderwijsonderzoek

Samenvatting

In dit artikel wordt verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de beleidsvoorbereiding van de Wet op het Basisonderwijs. Doel is om een bijdrage te leveren aan het vergroten van het inzicht in de besluitvormingsprocessen in het onderwijsbeleid. Onderzocht is welke invloed de betrokken actoren op de formulering van de wet hadden en in hoeverre ze rivaliserend zijn. De beschrijving is gebaseerd op documentenanalyse en interviews met betrokken bewindslieden, ambtenaren, parlementsleden en vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties. Het blijkt niet mogelijk om bepaalde actoren aan te wijzen, die duidelijk de overhand hebben. Het parlement was slechts zeer gedeeltelijk betrokken. De ambtenaren waren soms wel een duidelijke 'tegenpool' van de bewindspersonen, maar hadden uiteindelijk inhoudelijk geen invloed. De organisaties hadden alleen op de grote lijnen veel invloed. De bewindspersonen speelden een overwegend belangrijke rol.

1 Inleiding

In dit artikel, dat gebaseerd is op een uitgebreid onderzoeksverslag (zie Schaveling, 1984), wordt getracht een klein tipje van de sluier, die over het besluitvormingsproces in het onderwijsbeleid ligt, weg te nemen¹.

Het onderzoek betreft een case-study, met als object de Wet op het Basisonderwijs (in het vervolg WBO). Voor een wet als object van onderzoek is ten eerste met name gekozen omdat wetgeving in het Nederlands onderwijsbestel een uiterst belangrijk moment vormt. De geschiedenis van het ontstaan van

het Nederlandse onderwijsbestel heeft zich sterk gekenmerkt door onder andere een toenemende betekenis van de nationale overheid en centrale wetgeving, waardoor de eenheid en de deugdelijkheid van het stelsel, alsmede de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de burgers werden gewaarborgd (Van Kemnade, 1981, p. 40). Ten tweede is de wet de 'harde kern' van een democratische samenleving, hiermee kunnen burgers hun recht halen. En in de derde plaats ten slotte is er bij wetgeving en het proces dat hiertoe leidt sprake van een expliciete toedeling, schikking en honorering van waarden en normen in een samenleving. Kortom: drie wezenlijke redenen om een wet als case te bestuderen.

Verschillende wetsontwerpen en beleidsmaatregelen bleken mogelijk voor onderzoek. Er was geen dwingende of belangrijke reden om de WBO te kiezen.

De algemene vraagstelling van het onderzoek is: 'Welke actoren zijn betrokken geweest bij en hebben invloed uitgeoefend op de totstandkoming en de inhoud van de Wet op het Basisonderwijs van 2 juli 1981, gedurende de periode 1965-1981?'

In de hierna uit te werken theoretische noties zal deze vraagstelling worden gepreciseerd.

2 Enkele theoretische uitgangspunten

Doel van dit onderzoek is meer inzicht te krijgen in de besluitvormingsprocessen, die plaatsvinden in en met betrekking tot ons onderwijsbestel. Als onder een theorie verstaan dient te worden: 'een systeem van logisch samenhangende, met name niet-strijdige, bevestigingen, opvattingen en begrippen betreffende een werkelijkheidsgebied, die zo zijn geformuleerd, dat het mogelijk is er toetsbare hypothesen uit af te leiden' (De Groot, 1961, p. 42), dan is er op het onderhavig onderzoeksgebied geen sprake van een theorie. Bij het hier te presenteren onderzoek wordt uitgegaan van een aantal theoretische oriëntaties om het onderzoeksmateriaal van de

case-study te ordenen en te interpreteren; zij worden in het volgende kort uitgewerkt.

2.1 *Analyseniveau*

De maatschappij wordt gekarakteriseerd door een voortdurende concurrentie tussen wisselende minderheden. Om invloed uit te kunnen oefenen moet elke actor voortdurend concurreren met vele anderen (Van Schendelen, 1976, p. 135). Leune heeft dan ook gelijk als hij stelt 'Onderwijsbeleid is het resultaat van een partij touwtrekken tussen vele en uiteenlopende groeperingen als dragers van ideologieën en belangen' (Leune, 1981, p. 494).

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de beleidsvorming met name tot stand komt door een interactie tussen personen, als gevolg waarvan een collectieve wilsvorming ontstaat, die ten grondslag ligt aan het keuzegedrag van de collectiviteit. Deze collectieve wilsvorming komt dan niet zozeer voort uit de individuele wilsvorming, maar uit de wisselwerking tussen leden van de groep(en), de verwachtingen die zij over de wilsvorming hebben en het keuzegedrag van andere leden van de groep, coalitievorming en onderhandeling (Leemans, 1972, p. 115; Anderson, 1976, p. 307 e.v.; Braam, 1974, p. 166 e.v.).

Het groeps- of organisatieniveau dient daarbij in principe als analyseniveau te worden genomen.

2.2 *Orderingskader*

Het hierna te behandelen tweede en derde uitgangspunt betreffen het orderingskader voor de analyse van het beleidsproces. Voor dit orderingskader biedt de systeembenadering, het tweede uitgangspunt, geschikte elementen (Hoogerwerf, 1972, p. 107; Helmers e.a. 1975, p. 63; Kooiman, 1971, p. 107; Van Schendelen, 1976, p. 7; Scholten, 1968). In de politieke systeembenadering gaat men ervan uit dat er in de samenleving een zogehe- ten politieke kringloop kan worden waargenomen. Dit is het meest abstracte en overkoepelende proces van politieke besluitvorming (Van Schendelen, 1976, p. 7). Door individuen, groepen, organisaties worden voortdurend eisen (zowel normen en verwachtingen als wensen) gesteld aan de 'politiek'. Dit onderzoek beperkt zich tot de be-

leidseisen (van de onderwijsorganisaties): de concrete verzoeken tot het departement gericht om iets te doen of juist niet te doen.

In het politieke systeem (parlement, bewindslieden en departement van O & W) wordt deze input 'verwerkt' en omgezet in output. Dit noemt men conversie of omzetting. Vrijwel altijd is er daarbij sprake van wijziging, selectie, combinatie, afvoer of enige andere bewerking (Rosenthal, 1980, p. 146). Hoe het conversieproces van een systeem op een bepaald moment precies plaats vindt, is doorgaans nauwelijks na te gaan. Juist door de relatieve geslotenheid (of openheid) van sociale systemen, vertonen deze vaak de eigenschappen van een 'black box'. Het onderzoek tracht enig inzicht te verschaffen in deze 'black box'. In het politieke systeem kunnen de beleidsbeslissers worden onderscheiden, oftewel degenen die de output vaststellen. Concreet zijn dat in dit onderzoek het parlement en de bewindslieden.

De output wordt gevormd door de beleidsbeslissingen welke hun uitwerking op de samenleving hebben. De output in dit onderzoek is de WBO. Deze output kan weer de input van een volgende fase beïnvloeden: 'het zogenaamde feedbackproces'.

Het derde theoretische uitgangspunt betreft de processen die zich afspelen tussen de betrokken actoren tijdens de verwerking van de input tot output.

In het onderwijsbeleid manifesteert zich een viertal processen, die in een onderlinge spanningsrelatie staan (Leune, 1981, p. 494 e.v.): politisering, bureaucratisering, democratisering en professionalisering. In het volgende zullen deze processen worden omschreven, waarbij ze in vergelijking met de invulling van Leune worden omgebogen en bruikbaar gemaakt voor het onderzoek.

a. Politisering van onderwijsbeleid is het nemen van beslissingen op grond van ideologische uitgangspunten. Politisering wordt dus niet per definitie beperkt tot een partijpolitieke kwestie of omschreven als een goed op zich (Daalder, 1974, p. 182), maar wordt in het onderwijsbeleid wel belichaamd door verschillende groeperingen. De twee groeperingen, die heel pregnant in het onderwijsbeleid uitdrukking moeten geven aan ideologische uitgangspunten zijn het parlement en de be-

windslieden van het departement.

- b. Bureaucratisering en onderwijsbeleid. In dit onderzoek wordt dit proces opgevat in de meest letterlijke inhoudsbetekenis, zoals Gournay, 'de uitvinder' van het begrip, die gaf: regeren door bureaus of regeren door ambtenaren (Albrow, 1971, p. 9). In dit onderzoek gaat het om de resultaten van de processen binnen het departement van O. & W., naar aanleiding van beleidseisen van organisaties, oftewel de vraag: in hoeverre wordt er geregeerd door het departement van O. & W.?
- c. Democratisering van onderwijsbeleid. Leune omschrijft dit als het betrekken van belanghebbenden en geïnteresseerden bij de besluitvorming. Een dergelijke medezeggenschap krijgt op twee manieren gestalte. Enerzijds langs de weg van de parlementaire democratie, anderzijds worden pressiegroepen binnen en buiten het schoolwezen in de gelegenheid gesteld om invloed op het onderwijsbeleid van de overheid uit te oefenen, ook wel corporatieve democratie genoemd. Twee typen actoren zijn in dit verband van belang, namelijk het parlement en pressiegroepen: in welke mate bepalen zij het onderwijsbeleid.
- d. Professionalisering van het onderwijsbeleid. Leune vat dit op als het streven naar verhoging van deskundigheid met het oog op de kwaliteit van beslissingen. Dit uit zich onder andere in een kwalitatieve toerusting van het ambtelijk apparaat, en het inschakelen van onderwijsdeskundigen. Er kan gesproken worden van een groepering omdat anderen vaak hun handswijzen en argumenten legitimeren met behulp van uitspraken van 'professionals'. Reden om onder professionalisering die actoren te verstaan, welke door het departement expliciet op hun professionele achtergrond worden aangesproken.

In het conversieproces kunnen de volgende rivaliserende processen mogelijk optreden (zie Leune, 1981, p. 496 e.v.):

1. Politisering en bureaucratisering
2. Democratisering en bureaucratisering
3. Professionalisering en bureaucratisering
4. Politisering en democratisering
5. Politisering en professionalisering
6. Democratisering en professionalisering

2.3 *De meting van invloed*

Om verschillende redenen kan men empirisch nooit met 100% zekerheid de feitelijke invloed van een actor op een andere actor vaststellen. Het bewijs van een causaal verband levert onoplosbare problemen op voor de onderzoeker (Van Schendelen, 1976, p. 127; Leune, 1976, p. 32; Bachrach en Baratz, 1970). Daarom zal dit onderzoek (het vierde theoretische uitgangspunt) beperkt worden tot het next-best begrip effectiviteit, welke een correspondentieprincipe veronderstelt. Het beleid van organisaties is met betrekking tot hun beleidseisen (de inputzijde van het beleidsvormingssysteem) effectief wanneer hun opvattingen in het beleid van de overheid tot uitdrukking komen, en niet-effectief wanneer hun opvattingen in het beleid van de rijksoverheid niet tot uitdrukking komen (Leune, 1976, p. 31). Hun beleid is partieel effectief, indien een bepaalde wens gedeeltelijk (dat wil zeggen niet voor 100%) wordt gehonoreerd.

In principe moet effectiviteit dan worden vastgesteld door een vergelijk van de beleidseisen (input) van de organisaties en datgene wat als beleidsbeslissing (output) het departement uitkomt (o.c.; Braam, 1974, p. 133). Primair dient ernaar gestreefd te worden de effectiviteit vast te stellen aan de hand van operationeel omschreven beleidseisen. Een voorbeeld hiervan is 'de klassedeler dient 25 te zijn', maar niet: 'de klassedeler dient te worden verlaagd'.

Van de onderwijsorganisaties kon worden aangenomen dat er sprake was van momenten in het beleidsproces, waarop zij expliciet beleidseisen formuleerden. Bij de andere actoren in het conversieproces kon reeds op voorhand worden vastgesteld, dat dit niet het geval was. Er zou hier meer sprake zijn van een 'groeiproces'. Om toch de 'invloed' van deze actoren en hun rivaliserend karakter vast te stellen is, het vijfde theoretische uitgangspunt, als empirische basis gekozen voor de communicatielijnen tussen de actoren (zie o.a. Felling, 1974, p. 14 e.v.; Braam, 1974, p. 75; Bachrach en Baratz, 1970, p. 47; Van der Krogt, 1981, p. 161; Helmers e.a., 1975). De structurering van de omgeving van een actor wordt hier, zoals beschreven niet opgevat als door het toeval ontstaan, maar als uiting, c.q. resultante van op dat moment

aanwezige invloedsverhoudingen.

Samenvattend kan alleen de effectiviteit van de onderwijsorganisaties worden vastgesteld met betrekking tot de realisatie van beleidseisen. Van de andere actoren (bewindslieden, ambtenaren en parlementsleden) dient de invloed te worden vastgesteld op basis van inschattingen van de sleutelpersonen. Gesproken wordt dan van de 'inbreng' in het beleidsproces van de betrokken actor.

3 *Onderzoeksmethode*

Zoals gezegd betreft het onderzoek een case-study. De case-study kan als tegenhanger van het survey-onderzoek worden beschouwd. De case-study lijkt betere mogelijkheden te bieden om een realistisch beeld te scheppen. Zij heeft echter als belangrijkste nadeel dat de gegevens niet of moeilijk generaliseerbaar zijn.

Om het communicatienetwerk vast te stellen zijn twee procedures gehanteerd. In de eerste plaats een analyse van alle op het ministerie van O. & W. aanwezige besluitenlijsten, verslagen etc. van de projectgroepen die in de loop der jaren expliciet als taak hadden om de WBO te concipiëren. Op basis van de analyse van deze verslagen is vastgesteld welke actoren formeel direct aan het beleidsvormingsproces deelnamen (middels brieven, deelname aan besprekingen, etc.). In de tweede plaats zijn gesprekken gevoerd met een vijftal typen deelnemers aan het beleidsproces: deelnemers van het departement, betrokken bewindslieden, betrokken parlementsleden, betrokken deelnemers van pressiegroepen en tenslotte betrokken deelnemers van professionele organisaties.

Bij de interviews is in eerste instantie een aantal besluitvormers (bewindslieden, ambtenaren en parlementsleden) zelf geïnterviewd. In tweede instantie zijn sleutelpersonen uit de onderwijsorganisaties geïnterviewd. Gekozen is voor die groeperingen, die uit de documentenanalyse en de eerste reeks interviews in hoge mate van belang leken voor het beleidsproces. De keuze van sleutelpersonen is verder beperkt tot de 'boundary personnel': de mensen die vooral in contact staan met de omgeving (Evan, 1976, p. 85), en die intensief bij de beleidsvorming betrokken zijn geweest.

Om de effectiviteit van de onderwijsorganisaties in de realisatie van hun beleidseisen vast te stellen is primair uitgegaan van de operationeel omschreven beleidseisen (zie voor een voorbeeld par. 2.3) in de formeel ingebrachte adviezen van de organisaties naar aanleiding van de verschillende wetsontwerpen. In het algemeen geldt namelijk dat de meting van de effectiviteit van een beleid moeilijker wordt naarmate dit beleid minder in operationele termen is omschreven (Leune, 1976, p. 31). Hoe minder operationeel de eis, des te meer is er sprake van eigen interpretatie van de onderzoeker met betrekking tot de mate van realisatie van de eis: een methodologisch gezien minder gewenste situatie. De inperking tot de formeel ingebrachte adviezen stuitte op geen enkel bezwaar bij de sleutelpersonen uit de organisaties omdat volgens hen in deze adviezen alles zou staan; op andere plaatsen formuleerde men geen andere eisen. De eisen zijn vergeleken met wat in de verschillende (navolgende) wetsontwerpen hierover staat om zo vast te stellen wanneer men effectief, gedeeltelijk effectief (dat wil zeggen: minder dan 100% van de beleidseis is gerealiseerd) of niet effectief is geweest in de realisatie van de beleidseis.

Het onderzoek was een éénmansproductie, waardoor het niet mogelijk was om de betrouwbaarheid van de analyse te vergroten door bijvoorbeeld het oordeel van meerdere beoordelaars met elkaar te vergelijken. Aan de beleidseisen zijn geen gewichten toegekend in verband met bijvoorbeeld de mate van belangrijkheid.

De invloed die de verschillende groeperingen eventueel onderling op elkaar uitoefenen blijft buiten beschouwing. Het doel is eenvoudig om een verdeling van effectiviteit en negatieve invloed te beschrijven op het 'political system'.

4 *Onderzoekresultaten*

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. In eerste instantie zal zeer in het kort de ontstaansgeschiedenis van de WBO worden beschreven. In tweede instantie zal de inbreng, respectievelijk effectiviteit van de onderscheiden actoren worden behandeld. In derde instantie zal het rivaliserend karakter van de onderscheiden processen worden geanalyseerd.

4.1 *Ontstaansgeschiedenis*

In 1966 zette staatssecretaris Grosheide een werkgroep met ambtenaren en inspecteurs aan het werk om een nieuwe wet te maken ter vervanging van de Lageronderwijswet van 1920. In het Voorontwerp van wet uit 1970, waar erg veel kritiek van de onderwijsorganisaties op kwam, ging men nog uit van basisonderwijs voor 6- tot 12-jarigen. Na een periode van stilstand onder Schelfhout ('71-'73), formeerde Van Kemenade ('73-'77) in 1974 een projectgroep van drie ambtenaren. Deze projectgroep kreeg als opdracht een Wet op het Basisonderwijs te maken, waarbij het kleuter- en lageronderwijs werden geïntegreerd. In 1976 werd het ontwerp van wet ter discussie gesteld aan het onderwijsveld, waarna in 1977 een ontwerp van wet kwam. In de periode Pais/Hermes ('77-'81) werden in eerste instantie met name de bekostigingsartikelen veranderd, waarna het parlement de wet in 1979 in behandeling nam. Op 2 juli 1981 verscheen de Wet op het Basisonderwijs in het Staatsblad.

4.2 *Inbreng van actoren*

Politisering

Tussen de onderscheiden groeperingen parlement en bewindslieden blijkt een grote discrepantie. In het beleidsproces is het parlement tot aan de periode Pais/Hermes ('77-'81) nauwelijks betrokken geweest. Met het Voorontwerp van Grosheide ('70) heeft het parlement zich nauwelijks bemoeid, tijdens de periode Schelfhout ('71-'73) heeft de Vaste Kamer commissie onderwijs één keer een discussie gehad. Tijdens de periode Van Kemenade ('73-'77) is er in het begin tussen de minister en de Vaste Kamer commissie onderwijs van de Tweede Kamer een algemeen gesprek geweest over de uitgangspunten van het onderwijs-inhoudelijke gedeelte van de wet en na het uitkomen van het conceptontwerp is er één gesprek geweest over de termijn, waarbinnen adviezen of commentaren van de pressiegroepen op het departement moesten zijn. Ook de regeringspartijen waren feitelijk nauwelijks betrokken bij de WBO ondanks hun vele informele contacten met de bewindspersonen.

Tijdens de kabinetsformatie van het kabinet Van Agt I begint pas de inbreng van (een

gedeelte van) het parlement. Toen is het de onderwijsspecialisten van het CDA gelukt om de instemming van de VVD te krijgen om de WBO op het onderdeel bekostiging geheel te wijzigen. De VVD heeft het CDA op dit punt geen duimbreed in de weg gelegd. Tijdens de periode '77-'79 is de belangrijkste oppositiepartij, de PvdA, niet betrokken geweest; in het begin is even door de PvdA gepoogd om de WBO door het parlement in behandeling te laten nemen, maar dit is mislukt. Ook de VVD was niet betrokken. Zowel Pais als de onderwijsspecialisten van de fractie hadden hier geen behoefte aan. Hermes had wel meerdere indringende gesprekken met één van de onderwijsspecialisten uit de fractie van het CDA.

Pas bij het in behandeling nemen van de Nota van Wijzigingen is het parlement zeer intensief betrokken geraakt. In eerste instantie werkten ook de regeringspartijen CDA en VVD los van elkaar. Tijdens de behandeling in de onderwijscommissie werkten zij wel sterk samen. De contacten tussen de regeringspartijen en de PvdA waren duidelijk minder hecht, maar zeer zeker wel aanwezig.

Samenvattend heeft de inbreng van het parlement zich beperkt tot de periode '77-'81. Haar inbreng (althans van het CDA en de VVD) was zeer sterk met betrekking tot de bekostigingsaspecten van de wet. Door het CDA is namelijk dit onderdeel van het wetsontwerp sterk gewijzigd onder het toelattend oog van de VVD.

In tegenstelling tot de inbreng van het parlement hebben de bewindspersonen een veel sterkere inbreng gehad. Naar aanleiding van eerdere beleidsontwikkelingen in de herstructurering van het onderwijs (Nota Rutten, Cals etc.) stelde Grosheide een ambtelijke commissie in om een WBO te maken. Als novum zette hij ook een aantal inspecteurs in die commissie voor het onderwijskundige gedeelte. Tevens besliste hij dat er eerst een discussieversie zou komen, waarop iedereen zou kunnen reageren. Door deze ingrepen was het maken van de wet niet meer alleen een juridische zaak, maar ook een onderwijs-inhoudelijke zaak geworden. In de tweede plaats passeerde hij, althans in eerste instantie, het parlement, een ongebruikelijke procedure toentertijd. Tevens was het Grosheide die, op basis van de reacties van het veld, koos voor de integratie van het kleuter- en la-

geronderwijs. Bij de inhoud van de wet was hij minder betrokken, slechts bij zware discussiepunten gaf hij zijn oordeel.

Ook bij Schelfhout kan geconstateerd worden dat de inbreng van een bewindspersoon van belang is. Doordat hij niet wist hoe de integratie aan te pakken stakte het hele beleidsproces, de ambtenaren gaven wel suggesties, maar hij hield deze af en wilde de problematiek eerst van dichtbij bestuderen. In feite heeft het beleidsproces door het optreden van Schelfhout tijdens deze periode stil gelegen.

Hiermee in tegenstelling was het functioneren van Van Kemenade die na een jaar een kleine commissie vormde. Inhoudelijk had hij een grote inbreng met betrekking tot de onderdelen onderwijs, inspraak en inspectie. Over de bekostigingsstructuur had hij ideeën in zeer algemene zin. De inbreng en gedachten van één van de ambtenaren op dit punt stimuleerde hij sterk. De bewindspersoon heeft bij de formulering van het concept-wetsontwerp een zeer grote inbreng gehad. Ook heeft zijn sterke inbreng ertoe bijgedragen dat nog voor het einde van het kabinet een wetsontwerp uitkwam.

Tussen de bewindspersonen Pais en Hermes is er een duidelijk verschil. Pais nam het eerste gedeelte van de wet voor zijn rekening, waarin hij echter slechts enkele veranderingen heeft aangebracht. Zijn inbreng kan dan als gering worden gekarakteriseerd. Een mogelijke andere verklaring is echter dat hij het er mee eens was. Als hij het er niet mee eens was geweest had hij de wet wel veranderd. Hermes nam de bekostigingsaspecten van de wet voor zijn rekening en baseerde zich bij de veranderingen op het reeds genoemde regeerakkoord. Zijn inbreng was zeer groot, vrijwel alle wijzigingen zijn door hem, daarin met name gesteund door de katholieke onderwijsorganisaties, geformuleerd. Pais moest deze veranderingen van Hermes gewoon accepteren, mede omdat de VVD-fractie het toegestaan had.

Samenvattend is de inbreng van de bewindspersonen op het beleidsproces als zeer sterk te karakteriseren.

Bureaucratisering

De vraag die nu centraal staat is 'in welke mate is er sprake van een inbreng door de ambtenaren' of anders geformuleerd 'in hoe-

verre is er sprake van een vierde macht'?

De inbreng van de ambtenaren is tijdens het hele beleidsproces sterk wisselend geweest. In de periode tot 1970 was de inbreng vrij sterk. Men kreeg van de bewindspersoon een vrij grote mate van vrijheid, temeer daar de inhoudelijke inbreng van een aantal inspectieleden kwam. Tijdens de periode Schelfhout dringen de ambtenaren van de commissie ter voorbereiding van de WBO er bij de bewindspersoon sterk op aan om met richtlijnen te komen. Als deze dan uiteindelijk hiermee komt accepteren de ambtenaren de aanwijzingen niet. Een tweetal zeer belangrijke ambtenaren uit de commissie weigert het voorstel van de bewindspersoon uit te werken. Door het einde van het kabinet loopt deze affaire met een sisser af. Tijdens de periode Van Kemenade is de inbreng van de ambtenaren weer groter. Enerzijds kregen zij op bepaalde onderdelen scherpe richtlijnen, anderzijds op andere onderdelen zeer globale, waarbij de uitwerking bepaald werd door de ambtenaren. In de eerste helft van de periode Pais/Hermes is de inbreng van de ambtenaren vrijwel nihil. Dit werd veroorzaakt door het feit dat de ambtenaren in eerste instantie niet creatief mee wilden denken met de bewindslieden. Zij gaven slechts technische adviezen, omdat de bewindspersonen belangrijke onderdelen van de wet wilden wijzigen. Tijdens de tweede helft van deze periode, de parlementaire behandeling, was de inbreng weer 'normaal'.

Samenvattend is de inbreng van de ambtenaren zeer wisselend geweest en op het eindresultaat niet van grote invloed.

Democratisering

Het proces van democratisering is in het voorgaande herleid tot de inbreng van een tweetal typen organisaties. De eerste daarvan, het parlement, is reeds behandeld. Hier zal de inbreng en de effectiviteit van de onderwijsorganisaties, de tweede onderscheiden groepering, worden behandeld.

De volgende organisaties bleken uit de communicatienetwerkanalyse in hoge mate in de verschillende fasen meer dan alleen schriftelijk betrokken bij en van belang voor het beleidsproces; de landelijke onderwijsvakorganisaties (PCO, NOV c.q. ABOP en KOV, samen verenigd in de ANOF; het latere NFO), de landelijke besturenorganisaties

(VNG, VBS, Besturenraad PCO, het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs (BKO)) en de Contactcommissie Besturenbond Bijzondere KBO-scholen (CBKBO), de koepelorganisaties (NKSr en NPCS) en van de adviesorganen de ICB en de Onderwijsraad (OR).

Van al deze organisaties en eventuele samenwerkingsverbanden die zij hadden, zijn de beleidseisen geïnventariseerd.

Van de 945 gestelde beleidseisen zijn er 615 (65,1%) niet gerealiseerd, 50 (5,3%) gedeeltelijk gerealiseerd en 200 (21,2%) geheel gerealiseerd. Ten tijde van de analyse van de gegevens was het voor de onderzoeker in 80 (8,5%) gevallen niet duidelijk in welke mate een eis gerealiseerd was of speelde de betreffende eis in de laatste versie geen rol meer.

Uit Tabel 1 blijkt de mate waarin de organisaties effectief hebben gehandeld.

schouwing nemend de geheel gerealiseerde eisen blijken de NFO (36 eisen), de NKSr (30 eisen) en in mindere mate de Onderwijsraad (26 eisen) het meest effectief. De resultaten van de gedeeltelijk gerealiseerde eisen doen hier geen afbreuk aan. Kijkend naar de absolute aantallen van niet gerealiseerde eisen (oftewel geen invloed) hadden de minste invloed vrijwel dezelfde actoren, namelijk de NKSr (111) en de NFO (99). Er bleek niet één (of enkele) organisatie(s), die zowel duidelijk effectiever was in haar handelen als relatief weinig ongerealiseerde eisen stelde.

Uit een nadere analyse blijkt niet dat een eis die door meerdere actoren wordt gesteld en/of meerdere keren herhaald, meer wordt gerealiseerd.

Deze gegevens samenvattend lijkt de effectiviteit van de organisaties gering. De eisen die zij in de vaak uitgebreide commentaren

Tabel 1 *Mate van realisatie beleidseisen per actor*

ACTOR	totaal ingediend		geheel gerealiseerd		gedeeltelijk gerealiseerd		niet gerealiseerd		onbekend/ vervallen	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1. KOV	58	6.1	10	17.2	3	5.2	39	67.2	6	10.3
2. PCO	0	0								
3. ABOP	11	1.2			1	9.1	6	54.5	4	36.4
4. NFO	169	17.8	36	21.3	11	6.5	99	58.6	23	13.6
5. BKO	85	9	10	11.8	4	4.7	65	76.5	6	7.1
6. BPCO	102	10.8	20	19.6	2	2	76	74.5	4	3.9
7. VNG	92	9.7	17	18.5	5	5.4	63	68.5	7	7.6
8. VBS	89	9.4	20	22.5	3	3.4	62	69.7	4	4.5
9. CBKBO	20	2.1	9	45			10	50	1	5
10. NKSr	165	17.5	30	18.2	13	7.9	111	67.3	11	6.7
11. NPCS	53	5.6	16	30.2	1	1.9	31	58.5	5	9.4
12. ICB	18	1.9	6	33.3	1	5.6	10	55.6	1	5.6
13. OR	83	8.8	26	31.3	6	7.2	43	51.8	8	9.6
Totaal	945	100	200	(21.2%)	50	(5.3%)	615	(65.1%)	80	(8.5%)

Duidelijk blijken er relatieve verschillen tussen de actoren. De Contactcommissie bijzondere KBO-scholen, de NPCS, de ICB en de Onderwijsraad zijn relatief effectiever in het realiseren van hun eisen geweest dan de andere organisaties. Het Centraal Bureau en de ABOP waren relatief minder effectief in hun handelen.

Als naar de absolute aantallen wordt gekeken ziet het beeld er anders uit. Alleen in be-

op het niveau van wetsartikelen stelden werden slechts in 21.2% van de gevallen geheel geëffectueerd. In zeker 65% van de gevallen was er geen sprake van invloed, dat wil zeggen 65% van de eisen werd niet gerealiseerd.

Uit de interviews met de sleutelpersonen blijken de organisaties echter wel een duidelijke inbreng te hebben gehad ten aanzien van de grote lijnen van de wet.

In eerste instantie was de inbreng van de

organisaties met name van belang door het NOV-rapport 'Nieuwe onderwijsvormen voor 5- tot 13- à 14-jarigen'. Het was één van de redenen voor Grosheide om een nieuwe wet te maken, waarbij de organisaties echter nauwelijks betrokken waren. Dit rapport heeft mede gestimuleerd dat er in de onderwijswereld meer werd nagedacht en geschreven over vernieuwingen. Dit langzaam gistende proces leidde uiteindelijk tot de scherp afwijzende commentaren van de onderwijsorganisaties op het Voorontwerp, waarin slechts een gering aantal onderwijsvernieuwingen was opgenomen. Mede op basis van deze reacties en van een nota van de Wiardi Beckmanstichting (het wetenschappelijk bureau van de PvdA), die door onder andere Van Kemenade was geschreven, is in de periode '73-'77 (Van Kemenade) een geheel nieuwe wet geschreven. Uit de analyse van de beleidseisen blijkt echter dat de organisaties in deze periode niet relatief meer eisen gerealiseerd kregen dan in de andere periodes met betrekking tot onderwijsinhoudelijke zaken. Wat betreft de grote lijn, namelijk integratie van het kleuter- en lageronderwijs en enige onderwijskundige vernieuwingen is de inbreng echter ontegenzeggelijk aanwezig. Van de organisaties werden in deze periode relatief meer eisen op het gebied van personeelszaken gerealiseerd.

Ook tijdens de periode '77-'81 (Pais/Hermes) was de inbreng van de organisaties groot. De meeste organisaties wezen de nieuwe bekostigingssystematiek in het conceptontwerp van Van Kemenade af. Ook de CDA-fractie wees dit af. Op basis van deze reacties is het ontwerp van wet op dit onderdeel in hoge mate gewijzigd. Ook hier blijkt er weer sprake van een algemene inbreng van de organisaties. Uit het empirisch materiaal met betrekking tot de formeel geformuleerde eisen blijkt namelijk niet dat de eisen met betrekking tot de bekostigingsaspecten meer werden gerealiseerd.

Samenvattend hebben de organisaties op de grote lijnen van de wet een grote inbreng gehad. Met betrekking tot de eisen in de formele commentaren (vaak op het niveau van wetsartikelen) was er weinig invloed.

Professionalisering

Het proces van professionalisering zou, althans volgens de omschrijving van dit onder-

zoek, gerealiseerd worden door de invloed van actoren die door het departement op hun professionele achtergrond worden aangesproken. Uit de interviews bleek echter dat dit criterium om een onderscheid te maken tussen organisaties niet hanteerbaar is. Ook de ICB en de Onderwijsraad worden niet volledig gerekend tot de professionele organisaties. Meerdere geïnterviewden stelden vast dat zeer beslist niet alleen de deskundigheid van een persoon als criterium gold voor het lidmaatschap van de ICB of de Onderwijsraad, maar ook bijvoorbeeld de politieke achtergrond. Vandaar dat het proces van professionalisering hier dan ook meer in z'n algemeenheid zal worden beschreven.

De invloed van deskundigen, wetenschappers etc. op het beleidsproces is zeer versnipperd en divers van aard geweest (meer uitvoerig over de rol van de wetenschap is Doornbos, 1985, p. 79 e.v.). In de persoon van Van Gelder was de wetenschap reeds betrokken bij het genoemde NOV-rapport van 1965. Van Gelder was één van de belangrijkste betrokkenen hierbij. Door zijn vele contacten met de onderwijswereld had hij vanuit de wetenschappelijke hoek een inbreng in de ideevorming met betrekking tot de integratie van de kleuter- en lagere school en andere onderwijsvernieuwingen. Ook bij de publikatie van de Wiardi Beckmanstichting 'Uitgangspunten voor onderwijsbeleid' van 1973 was hij betrokken. Een tweede belangrijke wetenschappelijke inbreng was de SVO-nota 'Opstaan tegen zittenblijven' (1969). Mede op basis hiervan schreven de organisaties hun afwijzende commentaren op het Voorontwerp. Een derde te signaleren wetenschappelijke inbreng was de achtergrond van de bewindspersoon Van Kemenade, hij kwam uit de wetenschappelijke wereld. Een vierde belangrijke wetenschappelijke inbreng ontstond door het aantrekken van min of meer onderwijskundig geschoolden op bijvoorbeeld het departement, maar ook in adviescommissies en in onderwijsorganisaties. Ten slotte een vijfde te onderscheiden inbreng vanuit de wetenschap is de legitimatie die Idenburg in een wetenschappelijk artikel in het begin van de zeventiger jaren gaf aan de sturende en richtinggevende functie van de overheid in het onderwijs (constructief onderwijsbeleid).

Samenvattend was de professionele in-

breng, hoewel indirect van aard, in alle fasen van het beleidsproces aanwezig.

4.3 *Rivaliserende processen*

Politisering en bureaucrativering

In deze paragraaf zal de spanningsverhouding beschreven worden tussen enerzijds het parlement en de bewindslieden en anderzijds de ambtenaren. Begonnen wordt met de verhouding ambtenaren-bewindslieden.

Ten tijde van Grosheide was de inbreng helder. De bewindspersoon formuleerde de algemene lijnen, de ambtenaren vulden deze in, waarbij zij een ruime vrijheid kregen. Ten tijde van Schelfhout hadden de ambtenaren duidelijk minder inbreng. Bij de keuze voor de procedure van realisatie van de WBO werden zij niet betrokken; en zij waren het met de uiteindelijke keuze niet eens. Feitelijk weigerden twee hoge ambtenaren hun medewerking. Bij Van Kemenade was de situatie anders. Toen konden de ambtenaren meedenken en hun eigen creativiteit laten gelden. De uiteindelijke beslissingen werden wel door de bewindspersoon genomen, maar in het beleidsproces was deze eerder meedenker dan iemand die alleen maar richtlijnen gaf. In de eerste periode van Pais/Hermes deed zich eenzelfde situatie voor als ten tijde van Schelfhout. De ambtenaren weigerden anders dan in strikt technische zin hun medewerking te verlenen. Een wetsontwerp waarbij zij tijdens de ontwikkeling sterk betrokken waren geweest, wilden ze niet zomaar aan de kant schuiven. Daarnaast bestond er ook wantrouwen bij de bewindspersonen. Hermes kon toen hij wilde gaan wijzigen moeilijk overweg met de ambtenaren, die Van Kemenade nadrukkelijk om zich heen had verzameld. Deze situatie werd versterkt doordat de ambtenaren niet echt betrokken werden bij het beleidsproces: de bewindspersonen gaven richtlijnen, maar namen bijvoorbeeld geen besluiten ter tafel, een handelwijze die men bij Van Kemenade volstrekt niet gewend was. In de loop van de periode Pais/Hermes is deze sfeer in positieve zin veranderd. Bij de parlementaire behandeling werden de ambtenaren weer meer betrokken.

Wat betreft de verhouding parlementsleden-ambtenaren bleek het volgende. Tot aan de periode Pais/Hermes zijn er geen aanwij-

zingen voor enige contacten tussen departement en parlement; van beide zijden was daaraan geen behoefte. Tijdens de periode Pais/Hermes waren er in de informele sfeer wel contacten tussen enkele PvdA-onderwijsfractiespecialisten en enkele top-ambtenaren. Daarnaast bestond er tijdens de parlementaire behandeling van de WBO een reeks formele contacten. In deze contacten gaven de ambtenaren technisch-juridisch advies aan de parlementsleden over amendementen onder goedkeurend oog van de bewindspersonen. In dit contact was er sprake van een zekere spanningsverhouding. In de eerste plaats oordeelden de ambtenaren over de bruikbaarheid van de voorstellen, bijvoorbeeld of ze strijdig zijn met de wet of andere wetten, of dat door dat amendement vele andere wetten veranderd moesten worden. In de tweede plaats moesten de parlementsleden voorzichtig zijn in hun vragen om advies. Zodra een verzoek voor een tekst namelijk op het departement binnenkomt ligt deze bij wijze van spreken op vrijwel hetzelfde moment op het bureau van de bewindspersonen. Door een amendement in de fractie zelf te vervaardigen kun je in de parlementaire discussie een zekere voorsprong hebben.

Democratisering en bureaucrativering

De spanningsverhouding parlementsleden-ambtenaren is in het voorgaande behandeld. Reden om deze paragraaf te beperken tot de verhouding tussen ambtenaren en pressiegroepen.

De pressiegroepen blijken erg afhankelijk van de ambtenaren. De pressiegroepen brengen hun commentaren in en de bewindspersonen beschikken in overleg met de ambtenaren. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de onderwijsorganisaties het ambtelijk apparaat als hinderlijk zouden ervaren omdat bijvoorbeeld de ambtenaren door hun kennis de eisen van de organisaties voortdurend zouden weerleggen. Er heerste onder de informanten een algemene tevredenheid over de gerealiseerde wet. Gezien het feit dat slechts een klein deel van hun eisen gerealiseerd is, is dit op z'n minst opvallend. De personeelsorganisaties en de ICB zeiden dat de WBO gerealiseerd was zoals ze dat wilden. Met name de organisaties uit de bijzondere kring stelden vast dat de bekostigingsaspecten volgens hun wensen gerealiseerd waren. Als

men kritiek had op het feit dat een beleidseis niet was overgenomen, dan wees men altijd naar de bewindspersoon en niet naar de betreffende ambtenaren.

Professionalisering en bureaucratisering

Deze spanningsverhouding wordt tijdens de totstandkoming van de WBO als sterk functioneel gekenmerkt. Voorbeeld hiervan is de professionele onderwijskundige inbreng van de inspectie in de ambtelijke commissie ten behoeve van het Voorontwerp ('66-'70), waardoor Grosheide nieuwe onderwijskundige ontwikkelingen wilde bewerkstelligen. Ook door de inbreng van Van Kemenade (met zijn wetenschappelijke achtergrond) in de projectgroep die de wet maakte konden de ambtenaren onderwijskundige vernieuwingen in de wet opnemen. Bij dit beleidsproces waren op dat moment indirect ook ambtenaren betrokken, die pas op het ministerie waren aangetrokken vanwege hun onderwijsdeskundigheid. Ook hun inbreng werd door de ambtenaren als functioneel ervaren. Niets duidt op een hinderlijke of rivaliserende relatie tussen de professionele deskundigen en de ambtenaren.

Politisering en democratisering

Deze spanningsverhouding komt tot uiting door een drietal typen relaties, namelijk: 1. Tussen het parlement en organisatie; 2. Bewindspersonen en parlement en 3. Bewindspersonen en organisaties.

Over het algemeen wordt de inbreng van de organisaties als functioneel gewaardeerd. De parlementsleden gebruiken de commentaren tijdens de parlementaire behandeling. De relatie is echter beslist niet wederkerig. De organisaties dienen naar het parlement te gaan, andersom vindt er nauwelijks een uitnodiging plaats. De parlementsleden worden dan ook door vrijwel alle geïnterviewden uit de organisaties als nauwelijks geïnteresseerd gekarakteriseerd totdat er sprake is van de parlementaire behandeling. De uitzondering hierop vormt de onderwijsspecialist van het CDA, die na het uitkomen van het conceptontwerp contact zocht met de organisaties om zodoende scherpe commentaren te krijgen. Over de commentaren die de organisaties op de verschillende wetsontwerpen gaven hebben de parlementsleden geen contact gezocht met de organisaties. Kortom: het par-

lement lijkt de organisaties alleen functioneel te gebruiken als het wetsontwerp in de Kamer wordt behandeld.

Van een relatie tussen bewindspersonen en parlementsleden was in hoofdzaak sprake tijdens de parlementaire behandeling. Geconstateerd kan worden dat een bewindspersoon een zeer grote vrijheid in handelen kreeg, ook van de regeringspartijen. Het parlement was nauwelijks betrokken bij de voorbereiding van de verschillende ontwerpen; zij wenste dit ook niet expliciet. Als een bewindspersoon dan echt 'in de fout' blijkt te zijn gegaan, dan wordt de bewindspersoon bij een discussieversie niet formeel benaderd, maar via de onderwijsorganisaties. Kortom: het parlement kiest ervoor om pas invloed uit te kunnen oefenen tijdens de parlementaire behandeling.

In de verhouding tussen bewindspersonen en organisaties ligt het zwaartepunt bij de bewindspersonen. Organisaties kunnen hun eisen pas gerealiseerd krijgen als ze door het parlement worden gedragen (bijvoorbeeld de grote lijnen ten aanzien van de onderwijsinhoudelijke bekostigingsaspecten). Uit het voorgaande bleek dat slechts 21,2% van de beleidseisen geheel werd gerealiseerd. Kortom: er is zeer beslist geen sprake van een corporatieve democratie, het zwaartepunt ligt bij de bewindsliden.

Politisering en professionalisering

De processen politisering en professionalisering lijken tijdens het ontstaan van de WBO niet rivaliserend te zijn geweest. De reeds meerdere malen genoemde inbreng van professionele onderwijsdeskundigen werd functioneel gebruikt. Van die zijde kwam er althans formeel geen enkele kritiek op het wetsontwerp, alleen dat de procedure sneller moest gaan.

Democratisering en professionalisering

Ook de processen democratisering en professionalisering waren niet rivaliserend tijdens het beleidsproces. De beleidsbeslissingen die mede werden gefundeerd op overtuigingen, die via de weg van publieke democratie naar voren waren gebracht, waren niet in strijd met overwegingen, die op grond van deskundigheid werden ingebracht.

Het bleek niet mogelijk bepaalde actoren aan te wijzen die duidelijk de overhand hadden. Uit het parlement was alleen het CDA (en dan nog alleen met betrekking tot de bekostigingsaspecten) nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding van de WBO. De ambtenaren manifesteerden zich soms wel uitdrukkelijk als 'tegenpool' van de betreffende bewindspersoon(en), maar hadden inhoudelijk uiteindelijk geen invloed. De organisaties hadden alleen op de grote lijnen veel invloed. De bewindspersonen speelden een overwegend belangrijke rol in het beleidsvoorbereidingsproces.

De relaties, parlement en bewindspersonen versus ambtenaren, parlement versus ambtenaren en parlement versus organisaties kunnen als rivaliserend worden gekenmerkt.

Ondanks de uitgebreidheid van de beschrijving zijn er in verklarende zin nogal wat 'losse einden' aanwezig, zoals de volgende onbeantwoorde vragen bijvoorbeeld laten zien: 1. Wat is de functie van de formeel ingebrachte beleidseisen van de onderwijsorganisaties; welke eisen waren voor hen van belang en welke niet en hoe uitte zich dat in de mate van realisatie? en 2. Waarom bleek de wet uiteindelijk voor alle betrokken actoren zo acceptabel?

Daarnaast dient erop gewezen te worden dat dit onderzoek slechts een zeer beperkt gedeelte van het beleidsproces rond de nieuwe basisschool omvat. Allerlei regelingen uit de wet moeten worden uitgewerkt. Daarna dient het gewenste beleid, zoals in de wet geformuleerd, te worden uitgevoerd. In beleidsonderzoek dienen deze fasen mede te worden betrokken. Onderzoek dient de vraag in beschouwing te nemen welke invloedsverhoudingen zich in deze stadia van het beleidsproces manifesteren.

Door een vergelijk van de invloedsverhoudingen bij verschillende beleidsprocessen (bijvoorbeeld bij andere wetten of vormen van regelgeving en het betrekken van de uitvoeringsfase in de studie) kan de gepresenteerde empirische onderbouwing van de onderscheiden (rivaliserende) beleidsprocessen sterk worden uitgewerkt. Daarmee zou een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van een theorie over invloedsverhoudingen in het Nederlands onderwijsbestel geleverd kunnen worden.

1. Bij het onderzoek waren prof. dr. J. M. G. Leune en drs. A. L. Heinink als begeleiders betrokken.

Literatuur

- Albrow, M., *Bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers, 1971.
- Anderson, R. C., A sociometric approach to the analyses of interorganizational relationships. In: W. E. Evan (Ed.), *Interorganizational relations, selected readings*. Harmondsworth: Penguin, 1976.
- Bachrach, P. and M. Baratz, *Power and Poverty, Theory and Practice*. London: 1970.
- Braam, G. P. A., *Invloed van bedrijven op de overheid: een empirische studie over de verdeling van maatschappelijke invloed*. Meppel: Boom, 1974.
- Daalder, H., *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Assen: van Gorcum, 1974.
- Doornbos, K., *Opstaan tegen zittenblijven*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1969.
- Doornbos, K., Het voorspel tot de nieuwe basisschool (1960-1980): de initiatie van een innovatieproces. *Pedagogische Studïën*, 1985, 62, 71-84.
- Easton, D., *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.
- Evan, W. E. (Ed.), *Interorganizational relations; selected readings*. Harmondsworth: Penquin, 1976.
- Felling, A. J. A., *Lokale macht en netwerken; Een methodologische terreinverkenning*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1974a.
- Felling, A. J. A., *Sociaal-netwerkanalyse*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1974b.
- Groot, A. D., *Methodologie; Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. 's-Gravenhage: Mouton, 1961.
- Helmers, H. M. e.a., *Graven naar macht; Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie*. Amsterdam: Van Genneep, 1975.
- Hoogerwerf, A., *Beleid Belicht 1*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1972.
- Kemenade, J. A. van (red.), *Onderwijs: Bestel en Beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1981.
- Kooiman, J., *Besturen is beslissen: Een analyse van besluitvorming bij de overheid getoetst in San Francisco*. Meppel: Boom, 1971.
- Leemans, A. F., De totstandkoming van het beleid. In: A. Hoogerwerf (red.), *Beleid Belicht 1*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1972.
- Leune, J. M. G., Besluitvorming in het onderwijsbestel. In: J. A. van Kemenade *Onderwijs: Bestel en Beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1981.

- Leune, J. M. G., *Onderwijsbeleid onder druk: Een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel*. Groningen: Tjeenk Wilink, 1976.
- Nieuwe onderwijsvormen voor 5 tot 13 à 14 jarigen*: Algemene Bond van Onderwijzend Personeel. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1969, 1965 (1).
- Rosenthal, U. M., M. P. C. M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*. Alphen aan de Rijn: Samson, 1980 (2).
- Schaveling, J., *Besluitvormingsprocessen en de Wet op het Basisonderwijs*; een onderzoek naar de totstandkoming van de Wet op het Basisonderwijs. Doctoraalscriptie. Uitgegeven bij het RION te Groningen.
- Schendelen, M. P. C. M. van (red.), *Kernthema's van de politicologie*. Meppel: Boom, 1976.
- Scholten, G. H., Easton's systems analysis en het Nederlandse politieke systeem; een eerste verkenning. *Acta Politica*, 1968, 3, 3, p. 214-238.
- Uitgangspunten voor onderwijsbeleid*: Wiardi Beckman Stichting. Deventer: Kluwer, 1973.

Curriculum vitae

J. Schaveling (1956) behaalde na de pedagogische academie in 1983 het doctoraal examen onderwijskunde (cum laude) te Groningen. Hij is sinds enkele jaren als onderzoeker werkzaam bij het RION - Instituut voor Onderwijsonderzoek en is daarnaast onderwijsadviseur. Zijn specialisaties zijn onderwijsbeleid en schoolorganisatie. Op beide terreinen schreef hij publikaties.
Adres: RION, Postbus 1286, 9701 BG Groningen, tel.: 050-636680/636634.

Manuscript aanvaard 25-6-'85.

Summary

Schaveling, J. 'Decisionmaking in Dutch educational policy: the process followed in preparing the new primary education act.' *Pedagogische Studiën*, 1986, 63, 26-37.

In this article a summarized report is given of a research project on the process of preparing the new act on primary education, which has come into operation in August 1985. The aim of the research and this article is to contribute to the understanding of decision-making processes in educational policy. The main interest of this research project is how several actors involved influenced the process of preparing the new act effectively and whether they turned out to be competitive.

The methods used in carrying out this research project are qualitative ones: analyzing documents and interviewing Ministers, Secretaries of State, officials, members of parliament and representatives of interest groups.

It became obvious that none of the participants dominated the process. The contribution of parliament to the whole process of developing the new act turned out to be a small one. The officials sometimes opposed the government but in the end they turned out to have had no influence on the content of the act. The interest groups only influenced the outlines of the act. The Ministers and Secretaries of State were the most important and influential actors.