

Burgerschap gevormd

Over de ontwikkeling van burgerschapsvorming in het Nederlandse onderwijsbestel
aan de hand van adviezen van de Onderwijsraad tussen 1919 en 2019

Carlijn van der Veen

S4493338

15 maart 2019

Faculteit der Letteren

Master Geschiedenis

Politiek en Parlement

Prof. dr. W. van Meurs

Radboud Universiteit



Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Historiografie	5
Hoofdstuk 1: Honderd jaar Onderwijsraad.....	12
Representatieproblemen in theorie.....	13
Eén Raad met drie taken	16
Hoofdstuk 2: Soevereiniteit in eigen kring.....	22
Afbrokkelend gezag	25
Hoofdstuk 3: School aan zet.....	28
Betwiste centralisatie	31
Hoofdstuk 4: Geregelde ruimte	37
Vanzelfsprekende overheidsinvloed	40
Conclusie.....	44
Bibliografie.....	47
Literatuur.....	47
Bronmateriaal.....	50
Adviezen Onderwijsraad.....	50
Archiefmateriaal	51
Handelingen Tweede Kamer	51
Jaarverslagen Onderwijsraad	51
Krantenartikelen.....	52
Websites.....	52
Wetten en koninklijk besluiten	52

Inleiding

In maart 2019 raakte het Cornelis Haga Lyceum in Amsterdam in opspraak omdat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) meldde dat leerlingen beïnvloed zouden worden door docenten die contact hielden met terroristische groeperingen. Daarnaast zou er in lessen aandacht zijn voor het ultraorthodoxe salafisme. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Arie Slob meldde dat de Onderwijsinspectie zo spoedig mogelijk de lesinhoud op de school zou onderzoeken. Het burgerschapsonderwijs op het Lyceum zou volgens minister Slob namelijk leerlingen van de Nederlandse samenleving afdrijven, wat in strijd zou zijn met het deugdelijkheidseisen die de Nederlandse overheid aan scholen stelt. Alle scholen in Nederland dienen te voldoen aan deze deugdelijkheidseisen om door de staat gefinancierd te worden. Het bestuur van het Cornelis Haga Lyceum reageerde dat het aan de deugdelijkheidseisen voldoet en dat het Lyceum in de invulling van haar onderwijs vrij is. PvdA-leider Lodewijk Asscher reageerde dat de overheid meer bevoegdheden moet krijgen om de oprichting van scholen zoals het Cornelis Haga te voorkomen. De invulling van het onderwijs zou volgens Asscher niet bij de Nederlandse normen en waarden passen. Om dat te bereiken zou artikel 23 van de Grondwet moeten veranderen waarin de (levensbeschouwelijke) vrijheid van onderwijs besloten is.¹ Aan deze precare kwestie rondom het Haga Lyceum liggen twee vragen ten grondslag. De eerste vraag is *of* de overheid bevoegd is te beslissen over de (identiteitsgevoelige) inrichting van onderwijs. Volgens artikel 23 is de bevoegdheid van de overheid beperkt maar volgens Asscher zou deze bevoegdheid opgerekt moeten worden. De tweede vraag is *hoe* de overheid de invulling van onderwijs vorm moet geven. Minister Slob en het bestuur van het Cornelis Haga Lyceum verschillen van mening over deze invulling van burgerschapsonderwijs. Daarmee doen zij een uitspraak over wat zij goed burgerschap achten.²

Mensen die een uitspraak doen over wat zij goed burgerschap vinden, doen daarmee ook een uitspraak over zichzelf en de samenleving om zich heen. In een uitspraak over burgerschap ligt namelijk besloten hoe zij een ideaaltypische burger zien. Daarnaast wordt in de uitspraak over burgerschap duidelijk wat de mening van de actor is over de invulling van burgerschap in de tijd waarin hij leeft. Bovendien is de actor zelf kind van zijn tijd en richt hij zijn uitspraak over de invulling van burgerschap ook aan zichzelf. Deze burger voldoet zelf immers ook niet aan zijn eigen ideaaltypische vorm. Doordat uitspraken over burgerschap iets zeggen over de actor die de uitspraak doet, zijn ze recursief: ze slaan op de burger die de uitspraak doet en op het tijdsgewricht waarin hij zich bevindt. Daarnaast zijn uitspraken over burgerschap normatief. Ze spreken een ideaal uit dat wel of niet overeenkomt met de maatschappij waarin de actoren leven. Door de recursiviteit vormen uitspraken over burgerschap een spiegel van de tijd. Daarom vormen uitspraken over burgerschap een uitstekende bron om inzicht te krijgen in hoe actoren uit het verleden de samenleving bekeken waarin zijzelf

¹ Rik Kuiper, 'Lodewijk Asscher pleit voor sluiting Haga Lyceum: 'Voor welzijn leerlingen zoek ik de randen op'', *De Volkskrant* (12 maart 2019); Nederlandse Grondwet, artikel 23.

² NOS, "Leerlingen op Amsterdamse scholen beïnvloed door jihadisten", <https://nos.nl/artikel/2274914-leerlingen-op-amsterdamse-school-beinvloed-door-jihadisten.html> (geraadpleegd op 14-3-2019); NOS, "Kabinet dreigt islamitische school met sluiting, Rutte raadt school af", <https://nos.nl/artikel/2275016-kabinet-dreigt-islamitische-school-met-sluiting-rutte-raadt-school-af.html> (geraadpleegd op 14-3-2019).

leefden. Vaak gaan deze burgerschapsuitspraken samen met denkbeelden over de vereiste mate van saamhorigheid of individualiteit in de samenleving, de omgang met of uitsluiting van andere identiteiten, de benodigde kennis van stemgerechtigden, en veel andere onderwerpen.

Uitspraken over burgerschap zijn bovendien nauw verbonden met denkbeelden over de democratie. Democratie is een bestuursvorm waarin de participatie van burgers in besluitvorming vereist is.³ De invulling die burgers aan hun participerende taak geven, wordt onderwerp van debat als het functioneren van de democratie ter discussie staat. Het zijn tenslotte de burgers die door hun deelname het democratisch systeem laten functioneren. Maar of, en hoe zou de ideale burger in de democratie moeten participeren? In andere woorden: wat is goed burgerschap? De antieke filosoof Aristoteles hield in zijn *Politica* al een verhandeling over de ideale burger in de ideale staat.⁴ Na hem volgden velen die hun opvatting van goed burgerschap deelden. Bekenden zijn de Romeins staatsman Cicero, de Franse politiek-filosoof Alexis de Tocqueville, de Britse filosoof John Locke en Verlicht filosoof Jean-Jacques Rousseau.

Filosofen uit de Verlichting stelden dat een burger pas kan bijdragen aan de democratie als deze daar de capaciteit toe heeft. Verlichtingsdenkers presenteerden het idee van een volksoopvoeding zodat het volk in staat zou zijn bij te dragen aan besluitvorming. Door onderwijs en opvoeding waren goede burgers maakbaar, aldus de filosofen.⁵ In Nederland sloegen deze ideeën aan. Bij het uitroepen van de Bataafse republiek werd de Nationale Vergadering gekozen waarmee het eerste democratische orgaan in Nederland werd ingesteld. Om burgers echter te kunnen laten participeren in dit democratisch orgaan moesten zij volgens de toen heersende ideeën onderwezen worden. Zonder onderwijs zouden burgers niet in staat zijn hun eigen mening te uiten en ten deel vallen aan demagogen. Daarom werden in Nederland met de komst van de Bataafse Republiek grootschalige onderwijsvernieuwingen doorgevoerd. De overheid zag zichzelf verplicht lager onderwijs voor iedereen aan te bieden om zo goede burgers te vormen die zich democratisch gezind waren en zich bewust waren van hun Nederlandse identiteit.⁶ Vanaf dit moment is de discussie over goed burgerschap verbonden met de invulling van nationaal onderwijs. Door de instelling van nationaal onderwijs verplaatste het debat zich van filantropische filosofen naar ambtelijke beleidsmakers. Burgerschap en burgerschapsvorming waren staatszaken geworden.

Met dit nationale onderwijs voelde niet iedere burger zich vertrouwd. Confessionelen betaalden weliswaar belasting voor het onderwijs, terwijl dit openbare onderwijs niet aansloot bij hun levensbeschouwing. Daarom beargumenteerden zij dat scholen op confessionele grondslag net als openbare scholen overheidssubsidie moesten ontvangen.⁷ In 1917 werd deze financiële gelijkstelling van confessioneel en openbaar onderwijs geregeld met de zogenoemde 'pacificatie'. De lang bevochten pacificatie droeg bij aan de Verzuiling: de ontwikkeling van een veelvormige samenleving waarin verschillende levensbeschouwelijke

³ Wim de Jong, *Van wie is de burger?* (Nijmegen 2014) 9.

⁴ Zie Aristoteles, *Politica*, boek VII

⁵ J. Lenders, 'Van kind tot burger. Basisonderwijs en burgerschap in de negentiende eeuw', *Leidschrift* 20:2 (2005) 12.

⁶ R. Dekker (red.), *Tot burgerschap en deugd. Volksoopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006) 19.

⁷ P. Boekholt, E. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland* (Assen / Maastricht 1987) 153-155; W. de Jong, *Heer en meester* (Woerden 2017) 31-37.

stromingen eigen organisaties oprichtten voor haast ieder aspect van het dagelijks leven.⁸ Door de financiële gelijkstelling raakte ook het onderwijs verzuild op levensbeschouwelijke grondslag. Deze scheiding droeg bij aan de Verzuiling. De protestanten onderwezen kinderen op de ‘school met de bijbel’, katholieken stichtten eigen scholen met hun woord Gods en het openbaar onderwijs werd gevolgd door telgen van liberalen en socialisten. Hoewel de pacificatie had moeten zorgen voor het einde van de schoolstrijd betekende het slechts een verschuiving. Er ontstonden smeulende, lokale conflicten over leerlingenaantallen en over geld. Er werd geruzied over de verdeling van bezuinigingen. Confessionelen beriepen zich daarbij steeds op precieze financiële gelijkstelling.⁹

Om het net opgerichte ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschap bij te staan met raad en administratiefrechtelijke hulp werd in 1919 de Onderwijsraad opgericht. Bij wet werd vastgelegd dat de Raad een driedelige taak kreeg. Enerzijds moest de Raad het pas enkele maanden bestaande ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen adviseren over beleidswijzingen. Ten tweede diende de Raad zich zelfstandig te buigen over de grote beleidlijnen in het onderwijsbestel. Bovendien diende de Raad ook als beslissend orgaan dat in administratiefrechtelijke geschillen tussen overheid en scholen optrad. In 1919 werden vijftientig leden bij Koninklijk Besluit benoemd die door hun positie en ervaring voldoende bekwaam geacht werden afgewogen advies te geven. Deze Onderwijsraad bestaat nog steeds en viert in 2019 zijn honderdjarig bestaan. Al honderd jaar voorziet de Raad Kamer en regering van advies vanuit een neutrale positie over talloze zaken zoals financiering van opleidingen, het gebruik van radio en televisie in de klas, de invoering van nieuwe onderwijswetten en over beleid omtrent burgerschapsonderwijs.¹⁰ In deze scriptie staat de advisering van de Onderwijsraad tussen 1919 en 2019 over de invoering en invulling van burgerschapsbeleid centraal.

Historiografie

Adviesorganen zoals de Onderwijsraad staan in recent onderzoek van een klein aantal historici centraal. Hun onderzoek focust zich op niet-gekozen representatieve organen, zoals de Sociaal Economische Raad en de Kamers van Arbeid.¹¹ In deze onderzoeken tonen zij hoe adviesorganen, zoals ook de Onderwijsraad, grote invloed uitoefen(d)en op besluitvorming ondanks dat zij niet democratisch verkozen zijn. Het zijn expertcolleges die op basis van hun expertise als vertegenwoordiger van wetenschap én het volk fungeren. Zij

⁸ De Jong, *Heer en meester*, 31-32.

⁹ Pieter Slaman, e.a., *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap* (ministerie van OCW 2018) 29-32.

¹⁰ W. van der Ham, *Onder ‘wijzen’, vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)* (Den Haag 1994) 13-15.

¹¹ A. van Veen, ‘De Kamers van Arbeid. Experimenten met politieke vertegenwoordiging in Nederland rond 1900’, *BMGN – Low Countries Historical Review* 128:2 (2013) 31-61; E. Schrijvers, *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012); I. de Haan, ‘Verplaatste democratie? Politieke representatie in functionele organen’ in R. Aerts en P. de Goede, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 89-107; E. Schrijvers en S. Couperus, ‘Voorbij verkiezing en parlement. Alternatieve representatie in Nederland na 1870’ in R. Aerts en P. de Goede, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 67-88; H. van de Bovenkamp, H. Vollaard, ‘De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij decentralisaties’, *Beleid & maatschappij* 42:2 (2015) 102-121.

vormen de spil tussen overheid, wetenschap en burger. De controle op overheidsbeleid is daarmee verplaatst van het gekozen parlement naar adviescolleges die geen verantwoording afleggen en niet democratisch gelegitimeerd zijn. Om deze ‘grijze vlek’ in de democratische besluitvorming op te helderen is onderzoek naar niet-gekozen representatieve organen interessant; zo ook onderzoek naar de beleidsbeïnvloeding door de Onderwijsraad.

De afgelopen honderd jaar heeft de Onderwijsraad op verscheidene momenten allerlei adviezen gedaan waarmee de Raad nationaal onderwijsbeleid beïnvloedde. Zo adviseerden zij over het gebruik van radio in de klas, de invoering van kleuteronderwijs en de Mammoetwet. In al die adviezen deden zij met enige regelmaat uitspraken over burgerschap. Door de lange bestaansgeschiedenis en door de invloed van hun advies vormt de Onderwijsraad een interessant onderzoeksobject in onderzoek naar burgerschapsdenken en het daaruit voortkomende beleid. De verschillende adviezen die de Onderwijsraad door de tijd heen over burgerschap gegeven heeft, zijn immers recursief. Daardoor bieden die adviezen de mogelijkheid te analyseren hoe één, tamelijk constante, actor in eenzelfde soort uitspraken over burgerschap, namelijk adviesrapporten, de samenleving in verschillende perioden typeerde en bekritiseerde. De adviezen van de Onderwijsraad bieden dus de mogelijkheid over een lange periode het burgerschapsbeleid te analyseren. Naast deze lange rode draad in beleidsadviezen vormt de Onderwijsraad eveneens een knooppunt van verschillende groepen actoren. De Onderwijsraad is spin in het web tussen de overheid en praktijk; tussen de verschillende zuilen; tussen wetenschap en beleid. Onderzoek naar het denken over burgerschap in de Onderwijsraad geeft daarom waardevolle inzichten in hoe het denken over burgerschap de afgelopen honderd jaar ontwikkeld is.

Hoewel het onderzoek naar niet-representatieve adviesorganen tamelijk nieuw is, is het onderzoek naar denken over burgerschapsdenken dat niet. Over burgerschap is veel en gevarieerd onderzoek gedaan. Om enige orde in deze grote hoeveelheid literatuur te scheppen is het noodzakelijk de literatuur te categoriseren. Alleen zo is een nuttig onderscheid te maken tussen de verschillende doelen waarmee de werken geschreven zijn en de verschillende manieren waarop zij in dit onderzoek gebruikt dienen te worden. Er worden drie categorieën onderscheiden: onderzoek naar het politiek-filosofisch concept ‘burgerschap’, normatief onderzoek naar de invulling van burgerschap en analytisch onderzoek naar historisch veranderend burgerschap.

In studies naar burgerschap als politiek-filosofisch concept wordt beschouwd wat de term ‘burgerschap’ eigenlijk inhoudt en impliceert. In dergelijke studies wordt onderzocht wat de relatie tussen overheid en burger is; welke vrijheid een burger geniet en hoe burgers zich tot elkaar verhouden.¹² Daarnaast is er normatief onderzoek naar welke invulling er volgens de auteur gegeven zou moeten worden aan burgerschapsvorming. Politici en beleidsmakers of wetenschappers anderzijds bepleiten in deze studies vanuit verschillende disciplines voor een bepaalde invulling van burgerschap. Vaak worden aanbevelingen

¹² Zie bijvoorbeeld: Q. Skinner, ‘Two concepts of citizenship’, *Tijdschrift voor filosofie* 55:3 (1993) 403-419; B. Crick, ‘The presuppositions of citizenship education’, *Journal of Philosophy of Education* 33:3 (1999) 337-352; M. Philp, ‘Citizenship and integrity’ in: A. Montefiore, D. Vines (red.), *Integrity in Public and Private Domains* (Londen 1999) 18-46; I. de Haan, *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1993).

gepresenteerd over hoe burgerschapsonderwijs verbeterd zou moeten worden. In beleidsstudies zijn deze aanbevelingen vaak tamelijk concreet.¹³ Bij onafhankelijke, wetenschappelijke werken worden daarentegen vaker abstractere (pedagogische en didactische) methoden aangedragen om kinderen ‘goed burgerschap’ bij te brengen.¹⁴ In deze scriptie gaat het over hoe er in verschillende tijden gedacht werd over burgerschapsvorming en zit daarmee op een analytisch meta-niveau. Daarom moeten deze eerste twee categorieën literatuur in deze scriptie als primaire bronnen gezien worden. Zij tonen immers hoe de auteur(s) ten tijde van publicatie dacht(en) over burgerschapsvorming en bijbehorende burgerschapsgedachte.

De derde categorie literatuur bevat analytische onderzoeken waarin, net als in deze scriptie, wordt onderzocht hoe werd omgegaan met burgerschapsvorming.¹⁵ In dergelijke onderzoeken wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe de opvatting van ‘goed burgerschap’ verschilde tussen de jaren van wederopbouw en de roerige jaren '60. Deze analytische onderzoeken, kunnen op twee wijzen gebruikt worden. Enerzijds vormt deze literatuur een primaire bron als men zich richt op de historiciteit van het werk zelf. Deze recent uitgebrachte werken komen immers ook voort uit maatschappelijke condities die onderzoek naar burgerschap en burgerschapsvorming voortbrengen. De theses uit deze werken zijn evengoed recursief als de uitspraken van minister Slob, Lodewijk Asscher, of als theses uit oudere werken. Door hun recursiviteit kan de historiciteit van hun conclusies niet genegeerd worden. Zodoende wordt bij het in kaart brengen van de historiografie, zoals in een klassieke status quaestionis gedaan wordt, ook de historie ongewild getypeerd.

Anderzijds vormen deze recente werken secundaire literatuur die vertelt hoe er in verschillende tijden over burgerschap werd gedacht. In deze hoedanigheid vormt deze literatuur de huidige status van het onderzoek. Het wetenschappelijk kader waar deze scriptie onderdeel van is dat bestaat uit recente, analytische studies over burgerschap wordt hier behandeld. Deze recente, analytische werken zijn veelal geschreven vanuit een maatschappelijke vraag: wie is gelegitimeerd om in een ont-ideologiseerde, geïndividualiseerde, multiculturele samenleving te bepalen wat ‘goed burgerschap’ is? Om antwoord te geven op deze legitimiteitsvraag verschenen de afgelopen jaren enkele historische studies naar wat er in verschillende tijden onder goed burgerschap werd verstaan en wie gelegitimeerd was dit te bepalen. Zo onderzocht historicus Wim de Jong in zijn dissertatie deze vraag tussen 1965 en 1985 waarbij hij de connectie met de staat van de

¹³ Zie bijvoorbeeld vanuit de Nederlandse overheid: R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (Den Haag 2011); Vanuit adviesorgaan SLO: J. Bron, *Een basis voor burgerschap, een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs* (Enschede 2006); Vanuit de Europese Unie: Europese Commissie, *Accomplishing Europe through education and training : report* (Luxemburg 1997).

¹⁴ Onafhankelijke wetenschappelijke literatuur: P. Cliteur, ‘Burgerschap, levensbeschouwing en criminaliteit. Humanistische, katholieke en protestantse visies op de kwaliteit van de huidige samenleving’, *Ethische perspectieven* 3:4 (1993) 175-199; P. White, *Civic virtues and public schooling* (New York 1996); D. Ravitch, J.P. Viteritti, *Making Good Citizens* (New Haven, Londen 2001); M. de Winter, *Verbeter de wereld, begin bij opvoeding* (Amsterdam 2011); C. Klop, *De cultuurpolitieke paradox. Noodzaak en onwenselijkheid van overheidsinvloed op normen en waarden* (Kampen 1993).

¹⁵ De Jong, *Van wie is de burger?*; I. de Haan, ‘Burgerschap, sociale stratificatie en politiek uitsluiting in de negentiende eeuw’, in J.J. Kloek & K. Tilmans (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van Middeleeuwen tot de 21ste eeuw* (Amsterdam 2002); R. van Reekum, *Out of Character: Debating Dutchness, Narrating Citizenship* (Amsterdam 2014); B. Mellink, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945* (Amsterdam 2013).

democratie legt.¹⁶ Medepromovendus Rogier van Reekum onderzocht in zijn sociologische dissertatie hoe het publieke en politieke burgerschapsdebat er in de jaren zeventig uitzag.¹⁷ Ook politiek historicus Bram Mellink vraagt zich in zijn boek uit 2014 af wie gelegitimeerd is te beslissen dat nieuwe burgers moeten ‘worden zoals wij’. James Kennedy onderzocht hoe de invulling van verschillende deugden in Nederland zijn ontwikkeld.¹⁸

Hierbij gebruiken zij verschillende methoden. Een van deze methodes wordt uitgezet door James Kennedy in zijn inaugurele rede over ‘De deugden van een gidsland’ uit 2004 waarmee hij leerstoel contemporaine geschiedenis aan de Vrije Universiteit aanvaardde. In deze rede stelt Kennedy dat hij aan de hand van de begrippen eerbied, vrijgevigheid en hoop “de deugden (wil) identificeren die samen de ‘ethische erfenis’ van de democratie vormen”.¹⁹ Door de invulling van deze drie begrippen in de geschiedenis te analyseren legt Kennedy enerzijds de veranderende inhoud van de burgerschapsdiscussie bloot en anderzijds de veranderende actoren in de burgerschapsdiscussie. Vanuit breed maatschappelijk perspectief gebruikt hij drie begrippen die dienen als maatschappelijke graadmeter. Net als historicus Kennedy focust socioloog Rogier van Reekum zich in zijn dissertatie uit 2014 op de culturele basis van de discussie burgerschap. Hij toont hoe de strijd over burgerschap meer is dan een strijd over beleid, wetten en bestuurlijke implementatie. Van Reekum laat zien hoe, naast allerlei bestuurlijke en publieke problemen, ‘verhalen’ over de nationale gemeenschap de basis vormen van de discussie over burgerschap. Deze verhalen worden echter strategisch en gemanipuleerd ingezet om mensen te activeren en beleid te beïnvloeden. Daarom richt de socioloog zich in zijn onderzoek op het performatieve aspect van deze verhalen omdat daarin, aldus Van Reekum, de ware aanname schuilt. De methode van Van Reekum is sociologisch van aard en daardoor toe te passen in een historische studie. Eén aspect uit zijn conclusie biedt echter een kritische noot die ook op historische studies van toepassing is. Sociologen en wetenschappers in het algemeen dienen zich volgens Van Reekum niet te verliezen in de gepresenteerde voorstellingen. Wetenschappers zijn immers niet de enigen die het manipuleerbare effect van deze voorstellingen zien. Om de onderliggende aannames op waarde te kunnen schatten stelt Van Reekum dat het noodzakelijk is om naar de uitwerking van deze voorstellingen te kijken. Alleen zo kan de daadwerkelijke inhoud blootgelegd worden. Dit aspect uit Van Reekums onderzoek dient in acht genomen te worden bij het analyseren van historische bronnen over burgerschap. Toegepast op de analyse van de adviezen van de Onderwijsraad, zoals in deze scriptie wordt gedaan, leidt deze aanpak ertoe dat niet alleen gekeken moet worden naar wat letterlijk in het advies beschreven wordt, maar ook naar het bestaan van het advies op zich en de aannames die in het advies worden gedaan.

Tegengesteld aan de culturele methode van Kennedy en Van Reekum maakt politiek-historicus Wim de Jong in zijn dissertatie uit 2014 gebruik van analytische ‘repertoires’ die beter in de gereedschapskist van politiek historici passen, hoewel ze een sociologische oorsprong hebben. De promotie van De Jong is afgerond onder paraplu van het in 2007 gestarte NWO-project ‘Omstreden democratie’. In dit project toonden politiek-

¹⁶ De Jong, *Van wie is de burger?*.

¹⁷ Van Reekum, *Out of character*.

¹⁸ Mellink, *Worden zoals wij*.

¹⁹ J. Kennedy, *Deugden van een gidsland* (Amsterdam 2005) 29.

historici aan dat democratie een praktijk is die constant in beweging is en nooit vrij van kritiek of roep om aanpassing is.²⁰ Hiermee zetten zij zich af tegen historici die populisme als destructieve crisis zien. De Jong gebruikt in zijn dissertatie met de welluidende titel *Van wie is de burger?* de spanningen rond burgerschapsvorming als indicator voor de staat van deze altijd veranderende democratie in Nederlandse geschiedenis.²¹ Volgens De Jong is burgerschapsvorming hier een ideale graadmeter voor omdat historische actoren in dit kader hun democratisch idealen expliciteren; omdat de discussie over burgerschap en democratische idealen als geen ander toont hoe omstreden democratie is; en omdat de onderzoeksfocus op burgerschapsvorming en democratie een zuil-overstijgend perspectief biedt.

Burgerschapsvorming tussen 1945 en 1985 wordt door De Jong aan de hand van vijf repertoires geordend. Volgens De Jong is een repertoire een door de historicus geconstrueerd begrip over een cluster van ideeën, aan elkaar gerelateerde praktijken en opvattingen, bij elkaar gehouden door een abstracte opvatting van democratie.²² De constructie van ‘repertoires’ als analytisch instrument wordt door De Jong uitgebreid verdedigd maar hij muntte de term niet. Het is historicus Wim van Meurs die de term voor het eerst in politiek-historisch onderzoek gebruikt.²³ In de publicatie behorend bij het NWO-onderzoeksproject ‘omstreden democratie’ stelt Van Meurs, zich baserend op socioloog Charles Tilly, dat aan de hand van ‘repertoires’ kan geanalyseerd worden “welke verschillende opvattingen en praktijken van democratie er bestaan en hoe die in de loop van de tijd in beweging zijn.”²⁴ De repertoirebenadering vormt een nuttige benadering om burgerschapsopvattingen die mettertijd veranderen, verdwijnen en ontstaan te analyseren.

Maar wat valt er nu wel of niet binnen zo’n repertoire? Zowel Van Meurs als De Jong stellen geen duidelijk definitie. Wel benadrukt Van Meurs dat een repertoire slechts een analytische categorie is die geen werkelijk bestaan kent in de historie.²⁵ Binnen een repertoire valt daarom datgene dat de analyse van het verleden informatief maakt. En wat dat dan specifiek is, verschilt per periode. De Jong neemt veel soorten materiaal mee in de constructie van zijn repertoires waardoor zijn repertoires samenhang brengen in veel verschillende informatie. Het fijnmazige netwerk van repertoires dat De Jong construeert is uiterst nuttig om een periode van ruim veertig jaar te kenmerken.

Gebruikmakend van eenzelfde methode als De Jong maar gebruikmakend van minder materiaal bestudeert historicus Bram Mellink in zijn boek *Worden zoals wij* de individualisering van Nederland aan de hand van onderwijs. Hierbij zet hij individualisme tegenover confessionalisme en concludeert hij dat de

²⁰ Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, *Omstreden Democratie, Onderzoeksprogramma 2006-2011* (Den Haag 2006).

²¹ De Jong, *Van wie is de burger?*, 13, 21.

²² Ibidem, 21.

²³ Gerard Rooijackers promoveerde in 1994 op ‘rituele repertoires’ waarmee hij de veranderende Noord-Brabantse volkscultuur duidt. De gebruikte methode lijkt weinig te verschillen van de ‘uitvinding’ van Van Meurs. Van Meurs poogt echter het analytisch concept te duiden en theoretisch te onderbouwen, terwijl Rooijackers dat nalaat. De inval van Rooijackers wordt door Van Meurs beargumenteerd tot bruikbaar concept. In sociologisch onderzoek werden ‘repertoires’ al eerder gebruikt door Charles Tilly.

²⁴ W. van Meurs, ‘Democratische repertoires in beweging en conflict’ in: R. Aerts, P.de Goede, et al., *Omstreden democratie, over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 23-48, aldaar 28.

²⁵ Ibidem, 31-35.

opkomst van de geïndividualiseerde samenleving, paradoxaal genoeg, juist een groepsproces is geweest.²⁶ In deze individualisering tussen 1945 en 1990 onderscheidt hij zes periodes die qua tijdsafbakening vergelijkbaar zijn met de repertoires van De Jong. De studie van Mellink heeft echter een nauwere focus dan dat van De Jong. Waar De Jong burgerschap als instrument gebruikt om tot opvattingen over democratie te komen, kijkt Mellink slechts naar de visies op burgerschap als meetpunten in de historie van individualisering. De periodes die Mellink aanbrengt zijn daardoor concreet gedateerd en getypeerd terwijl De Jong een meer theoretische benadering zonder concrete ijkpunten heeft. De methode van Kennedy is hier een tussenweg in. Aan de hand van drie begrippen, of indicatoren, typeert Kennedy namelijk tijdperken. Zodoende heeft het zowel de concrete ijkpunten van Mellink als aan de lange lijnen in de geschiedenis die De Jong treffend blootlegt.

In deze scriptie is ervoor gekozen de repertoires-methode te gebruiken om zo recht te doen aan de concurrerende opvattingen over burgerschap en burgerschapsvorming zonder deze in te delen in afgebakende tijdvakken. De verschillende clusters van praktijken en ideeën bestonden immers naast elkaar. De uiteenlopende opvattingen, praktijken en regelgevingen van de Onderwijsraad kunnen met deze repertoiresmethode geclusterd worden tot analytisch verklarende repertoires die inzicht geven in het denken burgerschapsvorming en het beleid hierover. Deze scriptie heeft niet de pretentie dat deze clusters in de historie als dominante opvatting beschouwd werden.

Om honderd jaar verhelderend te onderzoeken, moeten duidelijke keuzes gemaakt worden. Honderd jaar kan tenslotte niet tot in detail bestudeerd worden. In deze scriptie krijgen deze keuzes vorm door slechts de adviezen van de Onderwijsraad tussen 1919 en 2019 over burgerschapsvorming als bron te gebruiken. Dit betekent dat de uitgebreide discussies voorafgaand aan het advies niet worden meegenomen, net als het maatschappelijk effect van de adviezen. Slechts de inhoud van het uiteindelijke advies en het bestaan van het advies op zich wordt meegenomen in de analyse. Zo zegt het bestaan van een advies over maatschappijleer los van de inhoud iets over het beleid rondom burgerschap. Een voordeel van deze gefocuste benadering is dat de Onderwijsraad zelf in de *spotlight* staat. Daardoor hanteert deze scriptie een overheidsperspectief. De repertoires die gemunt worden zijn dus ook beleidsrepertoires en geen burgerschapsrepertoires, zoals gemunt door Wim de Jong en Bram Mellink. Het gehanteerde overheidsperspectief toont treffend dat de maatschappelijke burgerschapsidealen verschillen van de in beleid gevatte burgerschapsvorming, mede door de invulling van de vrijheid van onderwijs. De contemporaine kwestie over het Cornelis Haga Lyceum is daarvoor exemplarisch. Het overheidsperspectief voegt zodoende een nuttige schakel toe in de bestaande literatuur over burgerschapsvorming.

In deze scriptie wordt onderzocht welke burgerschapsopvattingen ten grondslag lagen aan de beleidsadviezen van de Onderwijsraad tussen 1919 en 2019. Daartoe wordt in het eerste hoofdstuk een korte geschiedenis van de Onderwijsraad gegeven waarbij de rolopvatting van de Raad staat. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt getoond welke burgerschapsopvattingen vindbaar zijn in de adviezen van de Onderwijsraad. Deze drie hoofdstukken zijn chronologisch ingedeeld. In het eerste hoofdstuk staat het

²⁶ Mellink, *Worden zoals wij*, 25-27.

repertoire van *soevereiniteit in eigen kring* centraal. In dit repertoire wordt het gezin als enige partij bevoegd geacht om te bepalen over burgerschapsvorming. De overheid speelt in dit repertoire geen rol. Het tweede hoofdstuk dat de naoorlogse periode behandelt, bevat meerdere concurrerende repertoires. Het repertoire van soevereiniteit in eigen kring is in sommige kwesties dominant. In andere, meer gecentraliseerde kwesties wordt de school echter als bevoegde actor aangewezen op burgerschapsonderwijs. Het repertoire van *school aan zet* staat in dit hoofdstuk centraal. Geleidelijk komt in dezelfde periode ook het repertoire op van toenemende overheidsinvloed die voor de scholen een *geregelde ruimte* laat. In het laatste hoofdstuk is het repertoire *geregelde ruimte* het dominante repertoire.

Hoofdstuk 1: Honderd jaar Onderwijsraad

Om de adviezen van de Onderwijsraad te analyseren dient eerst de institutionele geschiedenis van de Raad zelf onderzocht te worden. De Raad is immers geen onveranderlijke actor die zonder discussie en spanningen adviezen produceert. In dit hoofdstuk zal daarom de honderdjarige geschiedenis van de discussies en de spanningen in de Onderwijsraad beschreven worden. Zo wordt duidelijk in welke (institutionele) context de adviezen van de Raad zijn ontstaan. In deze (institutionele) context zijn onder andere de taakopvatting en de verhouding tussen Raad en ministerie belangrijk. Om de lange, gecompliceerde geschiedenis treffend te beschrijven wordt de taakopvatting van de Raad zelf als analyse-instrument gebruikt. Deze taakopvatting is als bron voor voortdurende onenigheid een krachtig analyse-instrument om het reilen en zeilen van de Raad in kaart te brengen.²⁷ Dan weer voert immers de ene rolopvatting de boventoon, dan weer een andere. Deze rolopvatting laat zien voor welke werkzaamheden de Raad zich op dat moment inzette; welke spanningen zich voordeden in de gekozen werkwijze van de Raad in samenspel met het Ministerie van Onderwijs en ten derde, welke positie de Raad zichzelf op dat moment toebedeelde ten opzichte van het onderwijsveld. Aan de hand van deze veranderende rolopvatting wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe de Raad zich in honderd jaar ontwikkelde van omvangrijke Raad met geringe invloed en veel (interne) geschillen naar een kleine, autonome en geprofessionaliseerde Raad.

In 1917 werd via een grondwetswijziging de gelijkstelling van onderwijs geregeld waarmee bijzonder onderwijs op confessionele grondslag net als openbaar onderwijs overheidsfinanciering zou krijgen. Met deze gelijkstelling werd ook de vrijheid van onderwijs geregeld. Hoewel bijzonder onderwijs evengoed subsidie kreeg als openbaar onderwijs, diende de overheid zich niet te bemoeien met de inrichting van het onderwijs. Niet lang na de gelijkstelling werd het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen ingesteld om de geldstromen en de onderwijsinhoud te coördineren. In ambtelijke kringen was nog weinig kennis aanwezig over onderwijs. Daarnaast werd in het parlement steeds meer partijpolitiek gebezigd waardoor ideologische opvattingen meer nadruk kregen dan inhoudelijke controle en advisering. Door de ideologisering werden begin twintigste eeuw meerdere adviesorganen ingericht met een breed maatschappelijk draagvlak en inhoudelijke expertise.²⁸ Ook de Onderwijsraad werd als adviesraad met draagvlak en expertise ingericht om de onervaren ambtenaren te adviseren. Met de nadruk op ‘expertise’ diende de Raad als onafhankelijk kenniscentrum in dienst van het ministerie. Anderzijds diende de Raad met de nadruk op ‘draagvlak’ als beschermer van de gelijkstelling en de vrijheid van onderwijs. In 1919 werd in de Wet op de Onderwijsraad vastgelegd dat leden

²⁷ Over de geschiedenis van de Onderwijsraad is beperkte literatuur beschikbaar waarvan de meest werken in jubileumsfeer zijn geschreven. Deze werken zijn goed bruikbaar om regelgevingen, gebeurtenissen en personele wisselingen uit het bestaan van de Raad chronologisch in kaart te brengen. Deze gegevens zijn bruikbaar in de analyse van de taakopvatting van de Raad omdat de gebeurtenis, regelgeving of personele wisseling op zich representatief is voor een bepaalde taakopvatting. De jubileumsfeer waarin de werken geschreven zijn, verkleurt daarom slechts in geringe mate de hier gemaakte analyse.

²⁸ De Haan, ‘verplaatste democratie’, 92-94.

op persoonlijke titel worden benoemd waarbij expertise een selectiecriteria is.²⁹ In praktijk werd er bij benoeming van de leden op gelet dat alle onderwijsrichtingen, of zuilen, vertegenwoordigd zijn.³⁰

In de Wet op de Onderwijsraad werden drie taken voor de Raad geformuleerd. De voornaamste taak van de Raad was het uitstippelen van de ‘grote lijnen’ van onderwijsvernieuwing.³¹ Als een soort Raad van State voor onderwijs zou de Onderwijsraad uit eigen beweging adviseren over (on)gewenste ontwikkelingen in het onderwijs en zou de Raad wetgeving van de minister van advies voorzien. De expertise van de Raadsleden ten overstaan van de onervaren ambtenaren werd als zeer waardevol bestempeld.³² Als tweede taak diende de Raad als bevestiging van de recent ingestelde gelijkstelling. Door vertegenwoordigers van verschillende gezindten bijeen te brengen werd breed draagvlak voor het onderwijsbeleid gecreëerd. De Onderwijsraad diende als ronde tafel waaraan representanten van het openbaar en bijzonder onderwijs samenkwamen en hun stem konden laten horen. De Raad functioneerde door verschillende levensbeschouwelijke stromingen te vertegenwoordigen als beschermer van de vrijheid van onderwijs tegenover het ministerie. Als laatste functioneerde de Raad als geschillencommissie die administratiefrechtelijke geschillen, met name inzake het lager onderwijs, onafhankelijk diende te beslechten. De Raadsleden dienden ongebonden te zijn en op basis van expertise uitsluitend te geven in disputen tussen overheid en onderwijsinstellingen. Het politiek en levensbeschouwelijk evenwicht in de Raad stelde deze in staat legitieme beslissingen te nemen.³³ De driedelige taakstelling van de Raad vormde vanaf de oprichting een bron voor haast onophoudelijke discussie over de rolopvatting van de Raad. Elke taakstelling vereiste een andere inrichting van de Raad en verhouding tussen Raad en achterban, met vele reorganisaties tot gevolg.

Representatieproblemen in theorie

Over de verhouding tussen representant en gerepresenteerde zijn meerdere theorieën ontwikkeld. Deze theorieën verklaren waarom er in de Raad steeds discussie was over welke verhouding tussen achterban en Raad gewenst was. De rolopvatting van de Raad hangt hiermee samen. Door de theorie achter representatie in kaart te brengen wordt verklaard waarom de Raad de ene keer als onafhankelijk adviescollege werd gezien, dan weer als administratiefrechtelijke geschillencommissie en dan weer beschermer van de vrijheid van onderwijs.

Over welke vormen van representatie er zijn, was na de publicatie van Hannah Pitkins *The Concept of Representation* (1967) decennialang consensus. Politicologe Pitkin onderscheidt in haar werk uit 1967 twee hoofdvormen van representatie. Enerzijds is er “acting for” waarbij de representant handelt in het belang van de gerepresenteerde en hiervoor op enige wijze verantwoording aflegt. Bijvoorbeeld: een Raadslid

²⁹ Wet van 21 februari 1919, houdende instelling van eenen Onderwijsraad, Stb. 49.

³⁰ H. Leune, ‘Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel’ in: ‘J. van Kemenade, N. Lagerweij, H. Leune en J. Ritzen, *Onderwijsbestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (Groningen 1987) 242-321, aldaar: 324-325.

³¹ Wet van 21 februari 1919, houdende instelling van eenen Onderwijsraad, Stb. 49.

³² W. van der Ham, *Vijfzeventig jaar*, 21-29.

³³ H. Drop, *De Onderwijsraad gehoord* (Leiden, 1964) 19-20; Wet van 21 februari 1919, houdende instelling van eenen Onderwijsraad, Stb. 49.

vertegenwoordigt na overleg met hoogleraren de belangen van het Hoger onderwijs zonder dat dit Raadslid zelf verbonden is met het Hoger onderwijs. Anderzijds onderscheidt Pitkin de representatievorm “standing for” waarbij de representant in beschrijvende zin overeenkomst vertoont met de gerepresenteerde. Bijvoorbeeld een Protestants Raadslid dat het Protestants onderwijs vertegenwoordigt omdat beide een Protestantse achtergrond hebben.³⁴ Het voornaamste kritiekpunt op de theorie van Pitkin is dat ze voorbij gaat aan de creërende werking van een representatieve uitspraak en representatie als eenrichtingsverkeer van gerepresenteerde naar representant ziet.³⁵ Pitkin gaat in haar theorie uit van voornamelijk electorale verkiezing van representanten waardoor haar theorie minder goed toepasbaar is op niet-gekozen representatieve organen. Gezien de tijd waarin Pitkin publiceerde is het beperkte domein van haar onderzoek niet verwonderlijk. In de jaren '60 werd politiek nog eng gedefinieerd en werd nog geen rekening gehouden met het gehele krachtenveld van de politiek, waartoe ook adviesorganen, belangenorganisaties en burgerinitiatieven behoren.

In 2010 is er meer oog voor de niet-electorale dimensie van politiek. Michael Saward, eveneens politicoloog, voegt deze politieke dimensie toe door te stellen dat representatie een product is van een representatieve claim. Doordat de representant een uitspraak doet waarbij hij stelt dat hij een groep met een bepaald belang vertegenwoordigt, creëert hij deze groep. Deze groep onderscheidde zich daarvoor wellicht niet als groep maar wordt geformeerd door de claim van de representant. Bijvoorbeeld: een onderwijzer claimt dat hij de belangen van het onderwijs dat niet gefinancierd wordt door de overheid vertegenwoordigt. Hiermee creëert deze onderwijzer de groep ‘bijzonder onderwijs’ zonder dat leerkrachten, schoolbestuurders en leerlingen zich verenigd hadden onder die noemer. De representant heeft hiermee zijn eigen achterban gecreëerd. De toevoeging van Saward op de theorie van Pitkin maakt het begrip ‘representatie’ dynamischer en zo beter toepasbaar om niet-electorale vormen van democratie te vatten.³⁶

Ondanks de toevoeging van Saward is de representatietheorie van de Franse historicus Pierre Rosanvallon uit 2008 het meest bruikbaar om de verschillende vormen van representatie in de drie taakstellingen van de Onderwijsraad te duiden. Rosanvallon onderscheidt namelijk drie vormen van democratische legitimatie van gezag; drie vormen waarop de positie van een niet-gekozen, adviserende Raad gelegitimeerd kan worden. Allereerst onderscheidt Rosanvallon onpartijdigheid als legitimatiebasis voor gezag. Een onafhankelijk instituut claimt afwegingen te maken ten behoeve van het algemeen belang uit naam van evengoed iedere burger als geen enkele burger. Door niemand in het bijzonder te representeren en zo onafhankelijkheid te claimen, representeert het instituut in feite iedereen. Toegepast op de Onderwijsraad betekent dit dat de Raad bij het beslechten van administratiefrechtelijke geschillen geen partij bevoordeelt en zo geschillen neutraal kan beslechten. In de taakopvatting als geschillencommissie is de onafhankelijkheid van de Raad dus cruciaal.³⁷

³⁴ Hannah Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley & Los Angeles 1967).

³⁵ De Haan, ‘verplaatste democratie’, 98-101.

³⁶ M. Saward, *The representative claim* (Oxford 2010); De Haan, ‘verplaatste democratie’, 101-103.

³⁷ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 33-38; De Haan, ‘verplaatste democratie’, 103; P. Rosanvallon, *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity* (Princeton & Oxford 2011) 1-14.

Daartegenover staat een legitimatiebasis voor gezag op basis van nabijheid. Juist door binding tussen representant en gerepresenteerde is de representant gelegitimeerd te handelen namens de gerepresenteerde. Juist doordat een katholiek de belangen van het bijzonder onderwijs behartigt en een liberaal de belangen van het openbaar onderwijs, zijn de besluiten van de Onderwijsraad als totaal gelegitimeerd. Deze legitimiteitsopvatting past bij de taakopvatting van de Raad als bevestiging van de gelijkstelling van onderwijs. Door vertegenwoordigers van zowel bijzonder als openbaar onderwijs samen te laten adviseren over beleid werd de gelijkstelling beschermd en bevestigd. De binding van Raadsleden met hun achterban is in deze taakopvatting dus belangrijk.³⁸

Rosanvallon onderscheidt als derde legitimiteitsbasis een beginsel van reflexiviteit.³⁹ Daarmee doelt Rosanvallon op vertegenwoordiging van alle belangen die tot stand komt door overleg en besluitvorming in een ge-ont-ideologiseerde context. Door overleg in neutrale context, zonder individuele belangen komen ook belangen aan bod van groepen die niet zelf hun belangen kunnen behartigen. Voorbeelden hiervan zijn jonge leerlingen of leerlingen aan het speciaal onderwijs. In de voornaamste taak van de Onderwijsraad – het uitzetten van ‘grote lijnen’ – wordt het gezag van de Raad gelegitimeerd op basis van reflexiviteit. Doordat raadsleden ongebonden zijn en deskundig onderlegd zijn, hebben zij de capaciteit om alle mogelijkerwijs aanwezige belangen in de samenleving te behartigen, zonder dat deze belangen specifiek geuit zijn. Zo beslist de Raad bijvoorbeeld over het lesprogramma in het kleuteronderwijs zonder dat leerlingen uit het kleuteronderwijs hun belangen en wensen hierover hebben geuit. Daarmee doet de Raad een representatieve claim, zoals geduid door in de theorie van Saward. De Raad handelt naar wat zij in het belang van het speciaal onderwijs acht en claimt hiermee de wensen van leerlingen uit het speciaal onderwijs te behartigen zonder dat deze leerlingen zich uitgesproken hebben.⁴⁰

De drie vormen van representatie die Rosanvallon onderscheidt sluiten elkaar niet uit. In de taken van de Onderwijsraad zijn dan ook geen harde scheidslijnen aan te brengen in wijze van legitimatie. De taak om ‘grote lijnen’ uit te zetten kan immers eveneens gelegitimeerd worden op basis van onpartijdigheid van de leden in plaats van de reflexiviteit van de Raad. Daarnaast blijft de theorie van Rosanvallon een analytische theorie die geen historische waarde heeft. De leden van de Onderwijsraad waren zich niet bewust van de verschillende manieren waarop zij hun gezag legitimeerden. Wel biedt de driedeling van Rosanvallon een uitstekende analytische methode om vast te stellen waarom de drie rolopvattingen van de Raad elkaar immanent bijten. De drie rolopvattingen vragen immers om een andere legitimatie van gezag. Uit de dominante rolopvatting van de Raad is dan ook af te leiden van hoe het gezag van de Raad gelegitimeerd werd en welke verhouding tussen Raad en (geclaimde) achterban gewenst was. De theorie van Rosanvallon helpt de

³⁸ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 33-38; De Haan, ‘verplaatste democratie’, 103; Rosanvallon, *Democratic legitimacy*, 1-14.

³⁹ NB: met ‘reflexiviteit’ wordt hier de ruimte voor overdenking van beleid door niet-parlementaire instituties bedoeld. Met ‘reflexiviteit’ zoals in de inleiding is geduid wordt bedoeld: de wijze waarop de inhoud van een bron inzicht geeft in de context waarin de bron geschreven is.

⁴⁰ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 33-38; De Haan, ‘verplaatste democratie’, 103; Rosanvallon, *Democratic legitimacy* 1-14.

verschillende standpunten en de verschillende reorganisaties te begrijpen. Het verloop van de voortdurende discussie over de rolopvatting wordt hier chronologisch besproken.

Eén Raad met drie taken

Al kort na oprichting van de Raad ontstond discussie onder de leden van de Raad en ministers over welke taak het meeste aandacht verdiende. In de wet op de Onderwijsraad was echter een duidelijke hiërarchie aangegeven. De voornaamste taak was de zelfstandige advisering. Dan diende de Raad als adviseur van de minister als beschermer de gelijkstelling van onderwijs. Als laatste diende de Raad als geschillencommissie.

De meningsverschillen over de voornaamste taakopvatting leidde tot echter al snel problemen. De Raad voelde zich in zijn adviestaak gepasseerd door de minister toen deze een wetsvoorstel deed zonder met de Raad in overleg te treden. De minister had hier echter zijn redenen voor. De bezuinigingen op onderwijs in de jaren '20 verdeelden het parlement alsof er nooit een pacificatie was geweest. Ook de onafhankelijk geachte Raad raakte verdeeld op basis van gezindte en was niet in staat om als onafhankelijk expertcollege de minister van advies te voorzien. Het ene kamp onder leiding van Philip Kohnstamm, bestaande uit de vertegenwoordigers van het openbaar onderwijs, zag een belangrijke en invloedrijke taak voor de Onderwijsraad als instituut voor staatspedagogiek. Door meer financiële middelen en een prominentere staatsrechtelijke positie zou de Onderwijsraad kunnen uitgroeien tot een gezaghebbend instituut. Daartegenover stonden vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs die vreesden voor de onafhankelijke positie van hun onderwijs. Zij zagen slechts een beperkt adviserende, administratiefrechtelijke rol voor de Raad. Verlamd door deze strijd functioneerde de Raad niet als het onafhankelijk adviescollege waartoe hij was opgericht. De onderraden⁴¹, die zorg droegen voor de geschillenbeslechting, voerden hun werkzaamheden wel naar behoren uit waardoor het zwaartepunt van de Raad voornamelijk op de derde taak kwam te liggen: beslechten over toepassing van de wet.⁴²

In de eerste decennia was het functioneren van de Raad sterk afhankelijk van de personele invulling van de Raad. De strijd over de rol van de Raad kreeg dan ook een nieuwe impuls toen de protestant dr. Woltjer in 1932 de voorzittershamer overnam van letterkundige Barend Sijmons. De aan de aan de Vrije Universiteit verbonden onderwijskundige Woltjer was wars van overheidsinmenging in het onderwijs. Als symbool voor de opvattingen van de confessionele raadsleden hechtte Woltjer waarde aan de administratiefrechtelijke taken van de onafhankelijke Raad. Hij ageerde tegen de visionaire taak als adviesorgaan die volgens hem te veel overheidsinvloed tot gevolg zou hebben. Daardoor werden de 'grote lijnen' die de Raad uit zou moeten zetten volgens de oorspronkelijke taakstelling werden niet uitgetekend. Die taak werd stilzwijgend overgenomen door pedagogische instituten die zich in de jaren '30 aan universiteiten ontwikkelden als gevolg van de

⁴¹ De Raad was opgebouwd uit vijf afzonderlijke onderraden, ingedeeld per onderwijsniveau. Slechts enkel werd er met vertegenwoordigers van de onderraden plenair vergaderd. Een centrale Raad bestond niet, met uitzondering van een voorzitter en een secretaris. Plenaire vergaderingen vonden slechts, maar niet altijd, plaats bij jubilea.

⁴² Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 42-50; B. Sijmons, *Herdenking van het tienjarig bestaan van den Onderwijsraad op 11 mei 1929* (Den Haag 1929) 8-9.

professionalisering van deze wetenschap. Deze nieuwe instituten namen de taak van pedagogisch adviseur op zich terwijl de Onderwijsraad zich bezighield met administratieve taken. De voortdurende strijd over de rolopvatting van de Raad en de mate van overheidsinmenging legde de werkzaamheden van de Raad als adviescollege al voor de oorlog stil.⁴³ Gedurende de oorlog waarin een aantal leden in Sint-Michielsgestel geïnterneerd was, lagen de werkzaamheden van de Raad nagenoeg stil. Slechts enkele onderraden kwamen nog bijeen om administratieve taken uit te voeren.⁴⁴ De prioritering van taken van de Raad bleek vijftientig jaar na oprichting precies omgedraaid. Waar bij oprichting de ‘grote lijnen’ als belangrijkste taak werden gezien, richtte de Raad zich de jaren voor en tijdens de oorlog voornamelijk op administratief-juridische zaken.

Door de rolopvatting als administratief college en de persoonlijke heibel dreigde de Onderwijsraad na de oorlog buitenspel te raken als adviescollege van de minister. Het enthousiasme waarmee de Raad was opgericht, was verdwenen en veel leden vertrokken. Daardoor was er ruimte voor vernieuwing. Enthousiaste, voornamelijk katholieke leden namen begin jaren ‘50 de vrijgekomen posities in. Een nieuw tijdperk voor de Raad werd ingeluid met het voorzitterschap van katholiek prof. dr. Sassen tegelijkertijd met het ministerschap van KVP-minister Cals. Beide heren waren voorstanders van een onafhankelijke Raad die vooreerst als adviescollege functioneerde, overeenkomstig de originele taakstelling. Om deze onafhankelijke positie van een expertcollege te vestigen werden nieuwe leden aangetrokken waarmee balans in levensbeschouwing en geslacht (!) werd bereikt. Daarnaast werden vergaderingen georganiseerd waarin vertegenwoordigers van de onderraden, die eerst volledig afzonderlijk functioneerden, in overleg traden. Er vond geen plenaire vergadering plaats met alle leden. Minister Cals vroeg de Raad met grote regelmaat om belangrijk advies. Grote meningsverschillen bleven uit en er was voldoende geld. Het enthousiasme en de taakstelling waarmee de Raad in 1919 opgericht was, leek zich halverwege de jaren ‘50 eindelijk te uiten in de werkzaamheden.⁴⁵

In de late jaren ‘50 ontstond, net als bij veel andere adviesorganen, onenigheid over hoe de Raad ingericht moest worden. Parlementsleden en minister Cals verdedigden dat de Raad een meer publiekrechtelijke opbouw moest krijgen.⁴⁶ Met onder andere vertegenwoordigers van schoolbesturen, leerkrachten, ouderraden en pedagogische instituten zou de Raad een meer democratische opbouw krijgen. De legitimiteitsbasis van de Raad zou moeten verschuiven van onafhankelijkheid naar nabijheid. Waar in de vooroorlogse jaren de aanstelling van leden gelegitimeerd werd door expertise, dienden de leden nu een getrouwe afspiegeling van onderwijsveld te vormen. De Raad die graag onafhankelijk bleef, wist grote hervormingen keer op keer af te wijzen met het argument dat deze hervormingen de Raad zouden politiseren en verminken doordat meer nadruk op de achterban en salariëring zou komen te liggen.⁴⁷

De enige hervorming werd doorgevoerd met de invoering van de Mammoetwet. De vier afdelingen van de onderwijsraad werden geherstructureerd naar de structuur van het departement, waardoor zeven

⁴³ Drop, *Onderwijsraad gehoord*, 216-218.

⁴⁴ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 62-73.

⁴⁵ Ibidem, 79-83.

⁴⁶ Schrijvers, ‘Voorbij verkiezing en parlement’, 75-81.

⁴⁷ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 83-92.

afdelingen ontstonden.⁴⁸ Daarnaast werden als gevolg van de professionalisering van het onderwijs nationale instituten ingericht ter uniformering van het onderwijs, zoals Centraal Instituut Toets Ontwikkeling (CITO, 1968). Daarmee werden de pedagogische idealen van Kohnstamm werkelijkheid. De erfenis van Woltjer, die ageerde tegen overheidsinmenging, leek volledig van de agenda te verdwijnen.⁴⁹ De Raad kreeg bovendien geen publieksrechtelijke opbouw maar bleef volledig onafhankelijk. Er leek overeenstemming te zijn over de taakopvatting, legitimiteitsbasis en werkwijze van de Raad. De Raad was uitgerust om de verschuivingen in het onderwijs als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen in kaart te brengen en gedegen advies hierover uit te brengen. Deze adviserende taak werd met enthousiasme ingevuld terwijl de administratieve werkzaamheden gestaag doorgingen.

Door toename van democratisering en individualisering van de maatschappij ontstonden in de jaren '60 meerdere adviesraden ten behoeve van onderwijszaken. De Onderwijsraad die lang een monopolypositie had, kreeg concurrentie waardoor wederom onenigheid ontstond over de taak van de Raad. Staatssecretaris Schelfhout verkoos in 1971 openlijk de Stichting voor het Onderzoek van het Onderwijs (SVO) boven de Onderwijsraad. Minister Van Veen gaf een jaar later aan de Raad nog wel als finaal adviesorgaan te zien. De Raad zou, in deze opvatting, bestaan naast andere adviesorganen die net als de Onderwijsraad advies uitbrachten. De Raad zou als finaal adviesorgaan als laatste en met meer gewicht advies uitbrengen. Dit was tegen het zere been van de Raad die in zichzelf een belangrijker, onpartijdig orgaan van deskundigen zag dat de fundamentele vrijheden en rechten van het onderwijs beschermde. Door de terugkerende strijd over de taak en de (staatsrechtelijke) positie van de Raad zwakte het enthousiasme onder de leden snel af. Dit proces werd nogmaals versterkt toen minister Van Kemenade de Raad bewust passeerde bij doorvoering van een wet.⁵⁰ De rol opvatting van de Onderwijsraad als belangrijkste adviescollege leek te verdwijnen.

In 1976 werd door minister Van Kemenade een ambtelijke werkgroep opgericht die als opdracht kreeg de taak en functie van de Onderwijsraad te onderzoeken en voorstellen te doen voor een nieuwe structuur. De werkgroep concludeerde dat de Raad inderdaad het finale, maar zeker niet het enige adviesorgaan van de minister was. Volgens de werkgroep diende de Raad zich vooropgesteld te bezigen met administratiefrechtelijke uitspraken, en pas als laatste met het uit eigener beweging adviseren over algemene onderwijszaken.⁵¹ Deze veranderde taakopvatting had een reorganisatie tot gevolg die in 1979 werd voltrokken.⁵² Er werden acht afdelingen ingesteld en enkele commissies. Door concurrentie van andere adviesorganen die maatschappelijke groepen (democratisch) vertegenwoordigden, diende de Onderwijsraad

⁴⁸ De Onderwijsraad kende eerst vier afdelingen (Lager Onderwijs, Middelbaar Onderwijs, Hoger Onderwijs, Vakonderwijs). Met de hervorming uit 1968 ontstonden zeven afdelingen (Afdeling voor het Wetenschappelijk Onderwijs, Afdeling voor het algemeen Voortgezet Onderwijs en het Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs, Afdeling voor het Kleuteronderwijs en het Basisonderwijs, Afdeling voor het Technische Beroepsonderwijs en het Landbouwonderwijs, afdeling voor het Sociaalpedagogisch onderwijs, het huishoud- en nijverheidsonderwijs en het kunstonderwijs, Afdeling voor het vormingswerk voor leerplichtvrije jeugd, Afdeling voor het middenstandonderwijs, het economisch en administratief onderwijs en het schriftelijk onderwijs).

⁴⁹ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 92-94.

⁵⁰ Ibidem, 105-121.

⁵¹ Ibidem, 124.

⁵² Koninklijk Besluit, 21 december 1978, Stb. 736.

zich als onafhankelijk college te beperken tot administratieve taken. De taakopvatting die de werkgroep beschreef, verschilt volledig van de oprichtingstaak die juist het adviseren uit eigen beweging als voornaamste taak omschrijft.

De roep om democratisering bracht de Onderwijsraad ook voordelen. In 1974 besloot onderwijsminister Van Kemenade naar aanleiding van Kamervragen dat alle adviezen van de Onderwijsraad openbaar gemaakt moesten worden ten behoeve van democratische besluitvorming.⁵³ In de openbaar geworden rapporten bekritiseerde de Raad het vernieuwende beleid van de minister. Deze kritische rapporten vergaarden in het parlement steun voor een onafhankelijk, deskundig adviesorgaan. Bij een toename van overheidsinmenging in het onderwijs, zoals Van Kemenade beoogde, diende er een *kritische partij te zijn* die de vrijheid van onderwijs beschermde en het beleid goed overdacht. Het vergaande beleid van Van Kemenade en de openbaarheid van de rapporten zorgde er onbedoeld voor dat de Raad zijn oorspronkelijke rolopvatting als onafhankelijk raadgever terugvond. Vergelijkbaar met de situatie in 1919 zag men bij de toename van overheidsbeleid in het onderwijs de noodzakelijkheid van een niet-ambtelijke Raad met experts. De Raad accepteerde eind jaren '70 zijn rol als finaal raadgever, professionaliseerde zijn structuur en bleef overeind in de concurrentiestrijd met andere adviesorganen.⁵⁴ De Raad had de rolopvatting zoals deze geformuleerd was in 1919 teruggevonden en zette zich in voor de bescherming van onderwijs door op grote lijnen adviezen uit te brengen.

In 1980 namen de werkzaamheden van de Raad toe doordat belangrijke onderwijswetten werden doorgevoerd die vroegen om uitvoerige adviezen. Deze werkdruk maakte de verworven positie van de Raad echter niet tot een vaststaand gegeven. Onder het kabinet Lubbers werd gesneden in de wildgroei aan adviesorganen en ook de Onderwijsraad werd gedwongen tot zelfevaluatie.⁵⁵ In deze zelfevaluatie laaide discussie over de taakstelling van de Raad weer op. Uit de evaluatie volgde dat de Raad mocht blijven bestaan, maar hervormd diende te worden om aan de saneringseisen te voldoen. In 1985 werd de Raad heringericht en werden verschillende interne commissies opgeheven.⁵⁶ Daarbij kreeg de Raad nogmaals het predicaat van laatste adviesorgaan. De Raad diende zich volgens deze rolopvatting in te zetten voor eigen advisering op grote lijnen in plaats van op de adviestaken inzake de toepassing van wetsartikelen.⁵⁷

In 1997 werd de Raad nogmaals ingrijpend hervormd als gevolg van de algemeen geldende Kaderwet Adviescolleges waarin de hoofdstructuur van alle adviesorganen werd geregeld.⁵⁸ De Wet op de Onderwijsraad uit 1919 werd herzien en er werden nieuwe taken voor de Raad vastgelegd. De nieuwe taak is (nog steeds) om op hoofdlijnen van beleid en wetgeving te adviseren. Op een tweede plan dient de Raad te adviseren over de invulling van wetten. De administratiefrechtelijke taak die de Raad in 1919 opgelegd kreeg,

⁵³ *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1974-1975*, p. 240.

⁵⁴ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 124-127.

⁵⁵ In opdracht van de Commissie Herstructurering Rijksdienst (CHR).

⁵⁶ Onderwijsraad, *Verslag over 1985 en 1986* (Den Haag 1986) 9; Koninklijk Besluit, 14 januari 1985, Stb. 99.

⁵⁷ Van der Ham, *vijfenzeventig jaar*, 127-144.

⁵⁸ Wet van 11 juli 1996, Kaderwet Adviescolleges, Stb. 378.

leek met de nieuwe Wet op de Onderwijsraad verdwenen.⁵⁹ De uitvoering van deze taak zou in een aparte adviescommissie ondergebracht worden waarvan het secretariaat door de Onderwijsraad gevoerd zou worden. Deze taakverdeling leek gekunsteld en daarom werd de administratiefrechtelijke taak – net als in 1919 – weer bij de Onderwijsraad zelf ondergebracht. De problematische, tegenstrijdige taakstelling was zo weer in ere hersteld. Wel bestond de relatief kleine Raad nu slechts uit 19 leden.⁶⁰

In 2001 voerde de Raad weer een zelfevaluatie uit. Daaruit kwamen drie nieuwe speerpunten naar voren: proactief, interactief en internationaal.⁶¹ Proactief door uit eigen beweging of in een eerder beleidsstadium te adviseren en zo meer invloed uit te oefenen; interactief door meer en intensiever contact te onderhouden met het onderwijsveld door *seminars* en *expert meetings* en internationaler door bij te dragen aan Europese conferenties en Europese besluitvorming over onderwijs. De doelstelling om proactief te adviseren is overeenkomstig met de oorspronkelijke taakopvatting van de Raad om ‘uit eigen beweging’ te adviseren. In eenentwintigste-eeuws taalgebruik heet uit eigen beweging adviseren ‘proactief’. De Onderwijsraad heeft hiermee zijn oorspronkelijke taakstelling hervonden. Met het gebruik van *seminars* en *expert meetings* investeerde de Raad in de binding met het onderwijsveld en vond zo nieuw draagvlak.

Een verschil ten opzichte van de oorspronkelijke opbouw van de Raad is de aandacht die gelegd wordt op de wetenschappelijke achtergrond van de Raadsleden en de expertise van stafleden. Raadsleden worden op expertise aangesteld en zijn, aldus beschreven in het jaarverslag, ‘afkomstig uit verschillende geledingen van de maatschappij en worden [...] benoemd op grond van hun wetenschappelijke kennis, hun praktijkervaring met het onderwijs of hun maatschappelijke bijdrage’.⁶² Levensbeschouwelijkheid speelt hierbij geen beslissende rol meer. Dat is in tegenstelling tot de balans van levensbeschouwelijke opvattingen onder Raadsleden die in de oprichtingsjaren werd nagestreefd. Ook typerend voor de verwetenschappelijking van de Raad is de toegenomen capaciteit en expertise van de ondersteunende staf. De Raad begon met één typemachine en vele Raadsleden. In 2005 bestond de staf uit 18 fte en slechts 14 raadsleden. De balans tussen ondersteuning en raadsleden is omgeslagen. Het karakter van de Raad is hiermee verschoven van Raad van individuele, wijze mannen naar een wetenschappelijk onderlegde en geïnstitutionaliseerde Raad.

De afgelopen honderd jaar was er in de Raad haast onafgebroken strijd over de rolopvatting van de Raad. Gedurende deze strijd, die de rolopvatting van de Raad steeds weer 180 graden verandert, maakt de Raad echter wel een ontwikkeling door. In de beginjaren werden de structuur, rolopvatting en adviezen van de Raad sterk gestuurd door de personele invulling van de Raad. Door democratisering die andere adviesorganen tot gevolg had, kreeg de Raad jaren ’60 concurrentie. Dat leidde tot herbezinning en nog belangrijker: professionalisering. Personele wisselingen en geschillen brachten geen grote verschillen in het functioneren van de Raad meer teweeg doordat persoonlijke verhoudingen geïnstitutionaliseerd werden. Door toenemende bureaucratisering en het instellen van uniforme regels en procedures, werden geschillen in de Raad voorkomen.

⁵⁹ Wet van 15 mei 1997, Instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het onderwijs, Stb. 220.

⁶⁰ Onderwijsraad, *Jaarverslag 98* (Den Haag 1998) 24-25; Onderwijsraad, *Jaarverslag 97* (Den Haag 1997) 10-16.

⁶¹ Onderwijsraad, *Jaarverslag 2001* (Den Haag 2001) 7-11.

⁶² *Ibidem*, 11.

De verhouding ten opzichte van de minister bleef nog wel lange tijd bepalend voor het functioneren van de Raad. Met het instellen van werkprogramma's in de jaren '90 werd de samenstelling van de werkzaamheden van de Raad ook geïnstitutionaliseerd. Geschillen met de minister verhinderden het adviserende werk door deze werkprogramma's niet meer. Door deze laatste angel van conflict uit de Raad te halen is er nu sprake van een sterk geïnstitutionaliseerde Raad die goed samenwerkt met het ministerie en deze toch onafhankelijk van advies voorziet.

In dit hoofdstuk zijn de taakopvatting en de werkwijze van de Onderwijsraad van tijd tot tijd behandeld om zo de benodigde context te bieden voor de analyse van de adviezen van de Raad. In de afgelopen honderd jaar heeft de Raad meermaals adviezen uitgebracht waarin een burgerschapsbeleid benoemd wordt. Deze adviezen van de Raad dienen in deze scriptie als bron om de burgerschapsopvatting van de Onderwijsraad te analyseren. Om de burgerschapsopvatting uit de adviezen te halen moeten de adviezen tegendraads gelezen worden. In veel rapporten wordt namelijk geen expliciete uitspraak gedaan over burgerschapsidealen. De burgerschapsopvatting kan dus slechts gevonden worden door 'tussen de regels door te lezen'. Door te lezen wat er wel wordt beschreven maar zeker door te bedenken wat er *niet* wordt geschreven wordt duidelijk hoe de Onderwijsraad over burgerschapsbeleid adviseerde en welke burgerschapsopvatting hierachter schuilging. De adviezen van de Onderwijsraad vormen hierbij geen gemakkelijke bron. De adviezen bestaan uit ambtelijke, voorzichtige formuleringen waar weinig kleur of voorkeur in te bekennen is. Deze droge, zakelijke formuleringen zijn daarnaast veelal juridisch ingestoken. De Onderwijsraad adviseert immers vaak over wetten waarbij geadviseerd wordt over de gelijke behandeling van leerlingen en schooltypen, en niet over de mening van raadsleden. Bovendien maakt de Raad vanaf de jaren '50 steeds meer gebruik van rapporten van wetenschappelijke adviesbureaus en wetenschappelijke literatuur. De adviezen van de Raad worden hierdoor omvangrijker en voorzichtiger geformuleerd waardoor het lastiger is een burgerschapsopvatting te destilleren.

Waar in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de Onderwijsraad van sterk gepersonaliseerde Raad tot geïnstitutionaliseerd adviesorgaan werd weergegeven, staan in de komende hoofdstukken de adviezen van de Raad centraal. In verschillende hoofdstukken, geordend per repertoire, wordt getoond welke burgerschapsopvattingen in de adviezen van de Onderwijsraad te lezen zijn. Daartoe wordt grofweg per decennium een korte tijdsschets gegeven om daarna de adviezen te analyseren in deze context. Hierbij worden drie repertoires onderscheiden: *subsidiariteit in eigen kring*, *school aan zet*, *geregelde ruimte*. In deze drie overkoepelende begrippen worden veel verschillende historische opvattingen, uitingen en achterliggende gedachten geordend tot verklarende clusters die analytisch inzicht geven in de burgerschapsopvatting van de Onderwijsraad van tijd tot tijd.

Hoofdstuk 2: Soevereiniteit in eigen kring

In dit hoofdstuk staat het eerste beleidsrepertoire centraal. In dit repertoire is er sprake van *soevereiniteit in eigen kring* waarbij het gezin in eigen kring beslist hoe de burgerschapsvorming van hun kinderen wordt ingericht. Met de Vrijheid van onderwijs vers in het geheugen was het geen vraag *of* de overheid gelegitimeerd was te beslissen over deze opvoeding, laat staan dat er discussie was over *hoe* de overheid burgers deze vorming in moest vullen. De overheid had dus nagenoeg geen zeggenschap in de vorming van jeugd. Deze beperkte rol voor de overheid is tekenend voor de teruggetrokken rol die de overheid tot de jaren '60 had in het maatschappelijk domein. Daarom wordt het eerste repertoire gekenmerkt door een gebrek aan burgerschapsbeleid vanuit overheidswege. Overheid en Raad hadden immers geen zeggenschap over de burgerschapsvorming van jeugd. Daarom werden tot de jaren '60 door de Raad weinig adviezen geproduceerd waarin burgerschapsbeleid te lezen is.

Ten tijde van de oprichting van de Onderwijsraad in 1919 werd de Nederlandse politieke gedomineerd door strijd. Er was onenigheid over de gelijkstelling van onderwijs en over het beleidsdomein van de overheid in economische en sociale zaken. Het parlement was verdeeld tussen religieuze, rechtse partijen en seculiere, linkse partijen. De samenleving was volgens vrijwel dezelfde scheidslijnen verdeeld als het parlement. Nederland kende een hoog percentage gelovige Nederlanders en een haast even hoog aantal ongelovige burgers. Het was een tijd van sterke sociale discipline door de sterke binding in confessionele groeperingen en een centrale plaats voor het gezin. Deze groepen probeerden door subsidies zaken als onderwijs in eigen beheer te houden. Volgens de confessionelen moest de overheid zich ver houden van bemoeienis met het dagelijks leven, waaronder de invulling van het onderwijs. Over dergelijke zaken bestond soevereiniteit in eigen kring.⁶³ De gelijkstelling van onderwijs, die de oprichting van de Onderwijsraad tot gevolg had, is hier een tekenend voorbeeld van. Confessioneel, bijzonder onderwijs streed al lang voor subsidiëring van hun onderwijs dat veelal op katholieke of protestantse leest geschoeid was. Met een uitruil van belangen tussen liberalen, socialisten, katholieken en protestanten in het parlement werd deze gelijke subsidiëring van openbaar en bijzonder onderwijs in de Grondwet vastgelegd.⁶⁴ Deze uitruil van belangen staat bekend als de Pacificatie.

Hoewel het bijzonder onderwijs na de Pacificatie van 1919 evengoed overheidsfinanciering kreeg als openbaar onderwijs, werd afgesproken dat invulling van bijzonder onderwijs door de scholen en ouders van leerlingen zelf besloten mocht worden, zonder overheidsinvloed dus. Deze vrijheid van onderwijs was van essentieel belang voor het bijzonder onderwijs. Het onderwijs kon zich hiermee profileren en zo leerlingen uit gelovige gezinnen aantrekken. Door de subsidiëring hoefden deze gezinnen zelf de kosten voor het onderwijs niet te dragen. De overheid diende zich – in lijn met de scheiding tussen kerk en staat – niet te bemoeien met de inhoud van het onderwijs en het gegeven burgerschapsonderwijs. Slechts algemeen coördinerend beleid zoals algemene exameneisen en deugdelijkheidseisen kon door de overheid opgelegd worden. De concrete invulling van deze algemene eisen viel onder de verantwoordelijkheid van de school. Door de vrijheid van

⁶³ James Kennedy, *Een beknopte geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2017) 275 – 293.

⁶⁴ Nederlandse Grondwet, artikel 23, lid 1 en 2.

onderwijs en de beperkte beleidsruimte van de overheid was de school verantwoordelijk voor burgerschapsvorming. Ook de invulling van identiteitsgevoelige vakken als geschiedenis, staatsinrichting en – vanaf 1964 – maatschappijleer was een taak van de school zelf.

Doordat de overheid geen beslissingsbevoegdheid had op deze domeinen, adviseerde de landelijk ingestelde Onderwijsraad ook niet over identiteitsgevoelige kwesties, zoals de invulling van burgerschapsonderwijs. De invulling van het onderwijs diende immers in lijn te liggen met de levensbeschouwelijke opvatting van het gezin en kon dus niet centraal geregeld worden. Vanwege de identiteitsgevoeligheid van de invulling van onderwijs, verschenen in de vooroorlogse periode weinig adviezen waarin eventueel burgerschapsopvattingen van de Onderwijsraad te lezen zouden kunnen zijn; laat staan dat er concrete uitspraken vindbaar zijn. Een enkel advies over het vak lichamelijke opvoeding bevat een vage notie van een burgerschapsopvatting.⁶⁵

Een andere reden voor de geringe advisering van de Onderwijsraad voor de Tweede Wereldoorlog is de taakstelling van de Raad in die periode. Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk had de Raad in de oprichtingsjaren interne problemen waardoor de advisering over overheidsbeleid op een tweede plan kwam. Onder het voorzitterschap van Woltjer richtte de Raad zich in de jaren '30 meer op zijn administratiefrechtelijke taak dan op de advisering op grote lijnen. Het gebrek aan uitgebreide adviezen over overheidsbeleid maakt dat geen duidelijke maatschappelijke opvatting van de Onderwijsraad aan te treffen is, laat staan dat er een burgerschapsopvatting te destilleren is. De uitgebrachte adviezen hebben namelijk een hoofdzakelijk juridische insteek of beslechten een bestuurlijk geschil tussen schoolbesturen en overheid. Hoewel de titels van de rapporten doen vermoeden dat er in het rapport een burgerschapsideaal of tenminste een doelstelling van de regeling te lezen zou zijn, beperken de adviezen zich dus tot de juridische juistheid en consequenties van de regelgeving.⁶⁶ In latere adviezen – vanaf de jaren '50 – worden in adviezen over bijvoorbeeld staathuishoudkunde wél uitspraken gedaan over het maatschappelijk doel van de regeling en de consequenties voor de opvoeding van burgers. De taakopvatting van de Onderwijsraad was toen niet meer zo administratief van aard als voor de Tweede Wereldoorlog.

Na de Tweede Wereldoorlog veranderde er veel in de positie van de Onderwijsraad. Allereerst besloeg het overheidsbeleid in toenemende mate het maatschappelijk domein. Door een stimulerend economisch beleid en beleid ter bevordering van het welzijn van de burgers werden steeds meer domeinen 'voorwerp van zorg der overheid'.⁶⁷ De Rooms-rode coalities die keer op keer gesloten werden, zorgden voor een steeds sterkere verweving van overheid en samenleving. De invoering van het staatspensioen is hier exemplarisch voor.⁶⁸ Hoewel in de jaren '20 nog werd beargumenteerd dat de overheid zich niet moest bemoeien met economische

⁶⁵ Onderwijsraad, *Nieuw examenprogramma M.O. Lichaamsoefeningen* (Den Haag 1935) 4.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, *Vrijheid van handelen bij het M.O. en V.H.O.* (Den Haag, 1923); Onderwijsraad, *Advies van de Onderwijsraad van 11 augustus 1928 m.b.t. Koninklijk Besluit van 16 juni 1928; overgangsregeling inzake de onderwijsbevoegdheid staathuishoudkunde* (Den Haag 1928); Onderwijsraad, *Betreffende vermindering van het aantal kweekscholen* (Den Haag 1936).

⁶⁷ In 1983 werden deze domeinen in de Grondwet vastgelegd als sociale grondrechten. Nederlandse Grondwet, artikel 18-23.

⁶⁸ Kennedy, *Een beknopte geschiedenis* 326-328, 332-342.

en sociale zaken, raakte de overheid na de oorlog meer en meer betrokken bij op deze domeinen, met de verzorgingsstaat als gevolg.⁶⁹ Deze toenemende verweving had ook zijn uitwerking op het onderwijsbeleid. Onder minister Cals werden ingrijpende veranderingen in het onderwijsbestel voorbereid. De Onderwijsraad werd nauw betrokken bij deze wijzigingen waardoor zijn positie invloedrijker werd. Daarnaast veranderde de Onderwijsraad in de jaren '50 van taakstelling om zich meer te kunnen richten op advisering. Vanwege het intensiverende onderwijsbeleid en de hernieuwde taakstelling van de Onderwijsraad zijn vanaf de jaren '50 meer adviezen geproduceerd waarin burgerschapsopvattingen te vinden zijn. Doordat het nieuwe onderwijsbeleid ook het sociale domein omvatte, zijn er meer sociale opvattingen aan te treffen.

Een voorbeeld van een dergelijk, typisch naoorlogs advies is het advies uit 1955 over de 'maatschappelijke verwildering der Jeugd' en 'Moderne Jeugd op haar weg naar volwassenheid'. Hoewel de Raad zelf aanmerkingen had op zijn eigen werkwijze en op de inschakeling van wetenschappelijke bureaus doet dat niet af aan 'de realiteit, de omvang en het gevaar van het beschreven verschijnsel: massajeugd'.⁷⁰ In dit adviesrapport komt treffend naar voren hoe de overheid zijn invloed langzaamaan vergroot. De Raad stelt dat de overheid particuliere initiatieven dient te bevorderen om het probleem van de massajeugd op te lossen. De overheid diende volgens de Raad dus kaders te scheppen ter voorkoming van een sociaal-maatschappelijke trend, of in de woorden van de Raad: een 'vaag verkend ziekteproces van de cultuur'.⁷¹ De invulling hiervan diende volgens de Raad echter bij particuliere initiatieven te liggen. De invloedssfeer van de overheid strekte zich dus weliswaar steeds verder uit in het maatschappelijk domein maar de concrete invulling van beleid werd aan gedecentraliseerde of particuliere instituten overgelaten. Het advies van de Onderwijsraad over de kwestie massajeugd is illustratief voor deze stimulerende rol van de overheid. De kern van het probleem massajeugd is, aldus de Raad, gelegen in het gezin zelf.⁷² Daarom moest volgens de Raad vanuit overheidswege geïnvesteerd worden in de instandhouding van het gezin.

De nadruk die in het advies wordt gelegd op de belangrijke rol van het gezin blijkt uit de specifiek vrouwelijke vorming van het meisje, als latere hoedster van het gezin. Ook de afdeling verantwoordelijk voor het hoger onderwijs bepleit in het advies een centrale rol voor het gezin door te stellen dat studenten dienen deel te nemen aan een academische gemeenschap met 'hoge zedelijke normen'. In het rapport geschreven door de Derde Afdeling, verantwoordelijk voor het lager onderwijs, wordt de centrale rol van het gezin beschreven met het argument dat kinderen uit 'antisociale gezinnen de meest hopeloze gevallen zijn'.⁷³ Van re-educatie op school was volgens de Raad weinig meer te verwachten, omdat alle opvoeding door het ouderlijk milieu teniet gedaan zou worden. Het gezin stond 'primair', aldus de Derde Afdeling. Doordat het gezin in deze beleidsadviezen centraal staat, is er geen sprake van één gecentraliseerde, door de overheid opgelegde vorming. Deze vorming zou ook niet plaats kunnen vinden vanwege de duidelijke tegenstellingen in

⁶⁹ L. Mulder, e.a., *Geschiedenis van Nederland van prehistorie tot heden* (Baarn 2008) 249-254.

⁷⁰ Onderwijsraad, *Advies Onderwijsraad over Rapporten betreffende de massajeugd: 'Maatschappelijke verwildering der Jeugd' en 'Moderne Jeugd op haar weg naar volwassenheid'* (Den Haag 1955) 2.

⁷¹ Onderwijsraad, *Massajeugd*, 7.

⁷² Ibidem, 4.

⁷³ Ibidem, 8.

levensbeschouwelijke opvatting die zich in de jaren '50 aftekenden in de samenleving. Deze verschillen in levensbeschouwelijke opvattingen legden daarbij nadruk op de vrijheid van onderwijs waardoor overheidsinmenging in de invulling van (burgerschaps)onderwijs ongewenst was.

Afgezien van de nadruk die de Raad op de rol van het gezin als hoeksteen van de samenleving legt, doet de Raad geen concrete uitspraak over wat hij onder goed burgerschap verstaat. Wel wordt 'massajeugd' gedefinieerd als: 'bij de massajeugd ligt het accent op het individu, dat in zijn verhoudingen tot anderen niet in staat is bewust en positief bouwstenen bij te dragen tot gemeenschapsvorming, en daarin niet geleid wordt door een hoe dan ook gevormd ethisch besef'.⁷⁴ Het tegenovergestelde van de eigenschappen die de massajeugd worden toebedeeld, lijkt het burgerschapsideaal van de Raad. Godsdienst wordt hierin, opvallend genoeg, niet als bepalende factor aangemerkt maar de Derde Afdeling laat het niet na te zeggen dat een belangrijke taak voor de kerken is weggelegd in de ethische vorming van jonge mensen.⁷⁵ Om dit ethisch besef bij te brengen acht de Raad gezag en gemeenschap zeer belangrijk. Beide worden volgens de Raad verenigd in het gezin. De school heeft slechts een ondersteunende rol in de opvoeding van de kinderen.⁷⁶ Ook een voorlichting ten behoeve van zedelijke seksuele omgang is de verantwoordelijkheid van de ouders.⁷⁷

Afbrokkelend gezag

De maatschappelijke onrust die de massajeugd teweegbracht, ging door in de jaren '60. Een groot aantal jonge mensen als gevolg van de naoorlogse babyboom, in combinatie met hoge welvaart leidde tot een veranderende samenleving. De introductie van de televisie en de auto werkte individualiserend en langzaamaan ontzuilde de samenleving. Gezag werd minder vanzelfsprekend en burgers werden zelfbewuster, democratischer en vrijheidslievender. Kerken verloren massaal aanhangers, deels vanwege geloofsredenen, deels vanwege het afbrokkelende gezag, deels vanwege de geringe toegevoegde waarde aan het sociale vangnet waarin in toenemende mate door de overheid voorzien werd. Samen met een cluster aan sociale wetgeving en de oprichting van vele adviesraden en inspraakcolleges ontstond namelijk een steeds krachtiger sociaal beleid. Zo zette de trend van de verweving van overheid en maatschappij dankzij de sociale wetgeving in de jaren '60.⁷⁸ De overheid mengde zich zelfs actief in de vorming van de samenleving door jeugd te onderwijzen ten behoeve van een positieve bijdrage aan de maatschappij. Dit was in de vooroorlogse jaren ondenkbaar geweest. Deze taak werd voor de oorlog en voor de opkomende individualisering door het gezin of door de kerk als verlengde van het gezin uitgeoefend. Met de afbrokkeling van dat gezag en de toenemende invloed van de overheid werd de opvoedingstaak van het gezin naar de school verplaatst. Het onderwijsbeleid raakte daardoor steeds meer gecentraliseerd, waarvan de invoering van de Mammoetwet en de invoering van centrale examens voorbeelden zijn. Bij deze ingrijpende wetgeving was de Onderwijsraad betrokken. Deze bracht gedurende de

⁷⁴ Onderwijsraad, *Massajeugd*, 11.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem, 15.

⁷⁷ Ibidem, 23.

⁷⁸ Mulder, *Geschiedenis van Nederland*, 254-257.

jaren '60 verschillende adviezen uit waarin hij onder andere de vorming van de jeugd behandelt, die toen onder overheidsgezag viel.

Waar de overheid zich voor de oorlog nog verre hield van deze zogenoemde 'volksontwikkeling' werden in de jaren '60 rap gecentraliseerde maatregelen doorgevoerd op het gebied van volksontwikkeling. Voorbeelden van de toegenomen betrokkenheid van de overheid bij volksontwikkeling zijn wetsontwerpen voor vormingswerk voor jeugdigen en de instelling van opleidingscentra voor docenten in jeugdvorming en volksontwikkeling.⁷⁹ Een ander voorbeeld is de vormingsplicht die in 1961 bij wet werd ingesteld. De vormingsplicht werd ingesteld om de harde omslag van het 'beschermde schoolmilieu naar de arbeidssituatie' te verzachten.⁸⁰ Op deze manier hoopte de overheid de ontwikkeling van jeugd 'in zijn groei naar volwassenheid' te verlengen om zo een gezondere basis voor verdere groei te leggen.⁸¹ De vanuit overheidswege ingestelde verplichting tot leren zou, aldus de Onderwijsraad, een verheffende invloed [...] hebben op het gehele volk'.⁸² Door dit cluster aan maatregelen voerde de overheid een intensiever beleid met betrekking tot ontwikkeling van de jeugd.

Daarnaast werd in 1961 het vak maatschappijleer ingesteld. Op het eerste gezicht lijkt dit een vormende maatregel. De Onderwijsraad beveelt in reactie op een voorlopig rapport over de inrichting van het voortgezet onderwijs aan dat het vak 'maatschappijleer' wordt ingesteld met als doel 'de leerlingen de ogen te openen voor tussenmenselijke verhouding'.⁸³ Dit praktisch ingestelde vak was er verder op gericht 'dat leerlingen de achtergronden van het sociaal gebeuren van hun eigen tijd beter gaan verstaan'.⁸⁴ Met de invoering van het middelbare-schoolvak maatschappijleer kreeg iedere leerling die middelbaar onderwijs volgde een bepaalde maatschappelijke vorming. Wederom formuleert de Onderwijsraad geen concrete burgerschapsgedachte die ten grondslag lag aan de vorming van leerlingen. Wel is uit de doelstellingen van het vak maatschappijleer af te leiden dat leerlingen dienden te begrijpen hoe de maatschappij (historisch) gevormd was en hoe mensen met elkaar omgingen in een samenleving. Het vak maatschappijleer lijkt hiermee echter meer op een combinatie tussen geschiedenis en sociologie op cognitief vlak dan op een vormend vak dat dient ter morele opvoeding van de jeugd. De invoering van het vak dient daarom niet als begin van burgerschapsvormende activiteiten op school gezien te worden. Wel kan de invoering van het vak in lijn worden gezien met de opkomst van sociologische wetenschappen, die ook als studie-onderwerp in het middelbaar onderwijs een plaats kregen

De inrichting van het vak maatschappijleer toont hoe verschillende repertoires tegelijk geuit worden. De Raad schrijft in 1961 dat de 'ouders gestimuleerd worden hun kinderen de gekozen tak van het voortgezet

⁷⁹ Onderwijsraad, *Kernprogramma scholen voor de opleiding van leiders op het terrein van jeugdvorming en volksontwikkeling* (Den Haag 1964); Onderwijsraad, *Ontwerp-besluit vormingswerk voor jeugdigen* (Den Haag 1969).

⁸⁰ In 1951 was de jeugd in Nederland slechts van het zevende levensjaar tot het vijftiende levensjaar leerplichtig. In 1969 zou deze verlengd worden naar een leerplicht die negen jaar duurde.

⁸¹ Onderwijsraad, *Rapport vormingsplicht* (Den Haag 1961) 2-3.

⁸² Onderwijsraad, *Vormingsplicht*, 3.

⁸³ Onderwijsraad, *Het voorlopig rapport van een werkgroep uit het rijkschooltoezicht over de inrichting van het voortgezet onderwijs* (Den Haag 1961) 15.

⁸⁴ Onderwijsraad, *Inrichting van het voortgezet onderwijs*, 15.

onderwijs tot het einde toe te doen volgen' (mijn cursivering, CvdV).⁸⁵ Ook wordt er speciale aandacht besteed aan vormend onderwijs voor meisjes door tijd te besteden aan 'algemeen culturele en esthetische uitingen, alsmede voor de ontwikkeling van het gevoelsleven'.⁸⁶ Deze klassieke gezinsopvatting is geen verandering ten opzichte van de adviezen uit de jaren '50. De burgerschapsopvoeding lijkt dus nog steeds een verantwoordelijkheid van het gezin. Wel is de aandacht voor het gezin minder duidelijk aanwezig in de adviezen uit de jaren '60 dan in de eerder uitgebrachte adviezen. Ook de belangstelling voor de vrijheid van onderwijs is minder nadrukkelijk aanwezig dan in eerder uitgebrachte adviezen. Bij de invoering van het vak maatschappijleer dient 'gelet [te worden] op de eigen doelstelling van het onderwijs'. Er wordt echter geen duidelijke richtbaarheid gegeven aan de eventueel identiteitsgevoelige, religieuze invulling van het vak maatschappijleer.⁸⁷ Vermoedelijk komt dit doordat scholen *zelf* verantwoordelijk waren voor de invulling van het vak maatschappijleer. Het repertoire waarin het gezin verantwoordelijk is voor de burgerschapsopvoeding bestaat dus gelijktijdig met het repertoire waarin de school als gezaghebbende actor wordt aangemerkt. Daarnaast is de centrale invoering van een vak als maatschappijleer te plaatsen in het repertoire van een invloedrijke overheid die burgerschapsbeleid invult. De overheid stimuleerde burgerschapsonderwijs immers door het vak maatschappijleer in te voeren maar de invulling ervan in particuliere handen te laten. Door scholen verantwoordelijk te maken voor de invulling van het vak, kan het immers nooit indruisen tegen de levensbeschouwelijke overtuiging van de school.

De periode tussen grofweg 1919 en 1965 wordt gekenmerkt door de terughoudende opstelling van de overheid op het gebied van onderwijs. Met de Pacificatie en de grondwettelijke vrijheid van onderwijs vers in het geheugen hield de overheid zich verre van sturend onderwijs, des te meer op identiteitsgevoelige vakken zoals geschiedenis en staatsinrichting. De keuze voor een bepaalde levensbeschouwing en bijpassend onderwijs werd een keuze voor het gezin geacht. De maatschappelijke en ethische vorming van kinderen was, aansluitend bij een bepaalde levensbeschouwing, de verantwoordelijkheid van het gezin: er was soevereiniteit in eigen kring. Als na de Tweede Wereldoorlog de overheid het onderwijsbeleid langzaam centraliseert, blijft de rol voor het gezin in de vorming van kinderen dominant. Toch winnen andere repertoires in deze tijd aan invloed. De overheid stimuleert immers een maatschappelijke vorming voor kinderen. Deze wordt namelijk overgelaten aan de school, die zo ook aan terrein wint ten opzichte van het gezin. Het geringe overheidsbeleid maakt dat de overheid en de Onderwijsraad zich niet uitspreken over *hoe* burgers gevormd dienen te worden. In de adviezen van de Raad zijn slechts multi-interpretabele – en dat was precies het doel – uitspraken vindbaar over 'openen van ogen voor tussenmenselijke verhoudingen' en de (historische) vorming van de maatschappij. Over hoe deze holle frasen ingevuld werden, was een taak voor de school en een keuze voor de ouders waar de overheid geen zeggenschap over had.

⁸⁵ Onderwijsraad, *Vormingsplicht*, 3.

⁸⁶ Onderwijsraad, *Inrichting van het voortgezet onderwijs*, 8.

⁸⁷ *Ibidem*, 15.

Hoofdstuk 3: School aan zet

Het repertoire van een terughoudende overheid wordt minder dominant in het midden van de jaren '60. Met kwaliteitscontrole als doel kwam meer onderwijsbeleid centraal tot stand. De kwaliteitseis en levensbeschouwelijke eis die in voorgenoemde periode aan de school gesteld werden, werden in de jaren '60 in toenemende mate door de overheid ingevuld. Met de centrale instelling van deze eisen stimuleerde de overheid scholen om burgerschapsonderwijs meer invulling te geven. Gestimuleerd door de overheid raakten scholen aan zet in de invulling van burgerschapsonderwijs. Doordat scholen beslisten over burgerschapsoepvoeding, verloor het gezin in deze periode aan invloed. Daarentegen wint de overheid aan beleidsruimte door het meer gecentraliseerde beleid. Het repertoire van *soeveriniteit in eigen kring* neemt op de meeste beleidsterreinen af terwijl het repertoire van een invloedrijke overheid steeds meer gaat overheersen. In deze overgang is het repertoire waarin de *scholen aan zet* zijn dominant. De scholen verenigen immers overheidsinvloed met de (levensbeschouwelijke) keuzes van het gezin.

De centralisering van beleid had tot gevolg dat onderwijs steeds meer in wet- en regelgeving gevat werd, waarover de Onderwijsraad adviseerde. De raadsadviezen nemen in de jaren '70 daarom toe in aantal en in diepgang. Typerend voor deze periode is dat in de meeste gevallen de Onderwijsraad zich bewust was van zijn oorspronkelijke taak: de bescherming van de vrijheid van onderwijs. Terwijl de minister zich vaak niet bewust was van het raken aan de vrijheid van onderwijs en veelal meer sturend beleid promootte, was de Raad zich in de jaren '70 en '80 wél bewust van deze problematiek. Daarom staat in het repertoire *school aan zet* de vraag *of* de overheid mag besluiten over burgerschapsonderwijs meer centraal dan de vraag *hoe* de overheid het onderwijs invult. Zodoende zijn in de adviezen die onder dit repertoire geschaard worden wel enkele burgerschapsovattingen te vinden maar deze zijn niet concreet omschreven of ingevuld.

Halverwege de jaren '60 stegen de lonen hard en leek er geen grens aan de welvaart. Veel mensen veroorloofden zich de luxe van een auto en een televisie waardoor zij hun (levensbeschouwelijke) horizon verbreedden. De materiële welvaart werd al snel vanzelfsprekend, net als de recent ingestelde sociale voorzieningen die het sociale vangnet van kerkelijke instellingen vervingen. De persoonlijke karaktervorming, los van kerk en gezag, stond steeds centraler en verschillende groepen eisten hun vrijheid op. In de politiek werd dit zichtbaar door de oprichting van D66 die een democratische hernieuwing in de politiek teweeg wilde brengen en ook in de Partij van de Arbeid ontstonden nieuwe, radicale initiatieven onder de naam Nieuw Links. Buiten de politiek ontstonden eveneens activistisch ingestelde en soms revolutionair georiënteerde groepen, zoals bijvoorbeeld de Provo's. De roep om meer democratie beïnvloedde ook het functioneren van de Onderwijsraad. In de jaren '70 ontstond onenigheid over de rolopvatting van de Raad en de wijze van benoeming van de Raadsleden. Ondanks de onrust bleef de Raad adviezen uitbrengen.

Ondertussen streden veel vrouwen in de maatschappij voor emancipatie. Zo streden de Dolle Mina's voor gelijkheid tussen man en vrouw in alle opzichten. Ook actiegroepen voor het recht op abortus, voor het doorbreken van het taboe op homoseksualiteit en voor een lossere seksuele moraal zorgden voor een

verandering in de klassieke gezinsopvatting.⁸⁸ De boodschap van de emancipatiebeweging sijpelde langzaam door naar de ambtelijke bestuurskamers en in 1979 bracht de Raad advies uit over een ‘beleid voor emancipatie in onderwijs en wetenschappelijk onderzoek’.⁸⁹ De Raad is uiterst kritisch op het voorstel van de minister. Het voorstel is volgens de Raad te zeer toegespitst op de man-vrouwverhouding en niet op een algemeen anti-discriminatie-beleid. Bovendien is het te veel geschreven vanuit de slachtofferpositie van de vrouw. De Raad vindt het belangrijk dat de achterstanden van de vrouw opgeheven worden maar wil vermijden dat de vrouw haar eigen identiteit hierbij verliest. De vrouw zou niet hetzelfde moeten worden als de man maar vanuit haar eigen identiteit als ‘zelfstandig medeburger haar stem op gelijkwaardige wijze [...] kunnen laten horen’⁹⁰. De Raad acht het noodzakelijk dat de overheid een stimulerend beleid voert om deze doelstelling te behalen. Wel stelt de Raad daarbij dat de belangrijkste beïnvloeding zal uitgaan van het gezin en de emancipatieopvatting (en uitvoering) van de ouders. Het onderwijs en de school zou, volgens de Raad, slechts in beperkte mate kunnen bijdragen aan het vestigen van de emancipatiegedachte onder de jeugd. Deze beïnvloedingsmogelijkheid ligt volgens de Raad in algemenere zin bij de overheid door artikel 1 uit de Grondwet beter te handhaven en in concreto bij het gezin als rolmodel en opvoeder.

De individualisering en nadruk op persoonlijke karaktervorming in de jaren ‘60, waar vrouwenemancipatie zeer nauw mee samenhangt, hadden hun weerslag op de wetenschap waardoor de menswetenschap in de vorm van sociologie en pedagogiek meer aandacht kreeg. Als gevolg daarvan werden opvoedings- en onderzoekscentra voor de jeugd ingericht. In 1969 werd het Kohnstammstituut opgericht, vernoemd naar de enthousiast pedagoog die zitting nam in de Onderwijsraad. In veel van deze instituten werd gefocust op het individuele welbevinden en de persoonlijke ontplooiingsmogelijkheden. Aan de ethische kaders en het traditioneel gezag van zuilen en kerken werd minder waarde gehecht, in de lijn met de maatschappelijke secularisering. Vanzelfsprekend was de oprichting van opvoedingsinstituten zonder religieuze identiteit niet. Vanuit protestants-christelijke hoek krijgt de Onderwijsraad in 1973 veertien aanvragen binnen van vormingsinstituten die gesubsidieerd willen worden, net als de nationale, openbare vormingsinstituten. Deze openbare vormingsinstituten hadden ‘extreem-maatschappelijke opvattingen’ waardoor samenwerking voor de protestants-christelijke instituten onmogelijk was vanwege onoverbrugbare identiteitsverschillen.⁹¹ Het wordt niet duidelijk of met de ‘extreem-maatschappelijke opvattingen’ van de openbare vormingsinstituten de democratische en individuele gedachte, de vrijgevochten geest van de jaren ‘60 in algemenere zin of iets anders bedoeld wordt. Wel tonen de aanvragen voor subsidie vanuit protestants-christelijke hoek aan dat de er onenigheid was over de invulling van vorming en dat dus werd opgemerkt dat vorming van jeugd niet neutraal is. Daarnaast vestigen deze aanvragen weer de aandacht op de gelijke financiering van onderwijs en bijbehorende vrijheid van onderwijs. Deze vooroorlogse strijd werd in de jaren ‘70 weliswaar minder opvallend maar nog steeds gevoerd. Juist door de toenemende invloed van de overheid

⁸⁸ H. Blom, E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden* (Amsterdam 2014) 431-436.

⁸⁹ Onderwijsraad, *Schets emancipatiebeleid onderwijs en onderzoek*, 1.

⁹⁰ Ibidem, 4.

⁹¹ Onderwijsraad, *Betreffende: aanvraag om bekostiging van 14 vormingsinstituten op prot.chr. grondslag alsmede van een prot.chr. landelijke organisatie voor het vormingswerk* (Den Haag 1973) 1-5.

op het gebied van burgerschapsvorming stak de discussie over de vrijheid van onderwijs weer de kop op. Iedere groep had (en heeft) recht op onderwijs dat bij zijn eigen levensbeschouwing past terwijl de vanuit overheidswege bepaalde burgerschapsvorming voorrang kreeg. Daarom werden de identiteitsgevoeligheid van vorming en de vrijheid van onderwijs in de jaren '70 onderwerp van discussie.⁹² De onderliggende vraag was of de overheid mocht beslissen in deze identiteitsgevoelige kwesties.

Deze spanning over de identiteitsgevoelige invulling van burgerschapsvorming komt meermaals naar boven in het advies over de examinering van het vak geschiedenis en staatsinrichting. Vanwege de identiteitsgevoeligheid van het vak, die de Raad in de jaren '70 constateert, was de invulling van het vak vrij of, in ambtelijke taal, 'ongeprogrammeerd'. Zo kon iedere school de inhoud aanpassen aan de levensbeschouwing van haar leerlingen. Vanwege de verschillen per school in de invulling van het vak ziet de Raad niet hoe dit vak centraal schriftelijk geëxamineerd kan worden. Naar een oplossing voor een centrale examinering van identiteitsgevoelige vakken zal door de Raad nog lang gezocht worden. In tegenstelling tot de advisering uit de jaren '50 en '60 wordt in dit advies over centrale examinering uit 1979 de identiteit van het gezin volledig buiten beschouwing gelaten. Terwijl in eerdere adviezen de levensbeschouwing van het *gezin* bepalend was, wordt nu de identiteit van de *school* als uitgangspunt genomen.⁹³ Een mogelijke verklaring hiervoor is het afnemende belang van de gezin en de levensbeschouwing die verbonden is aan het gezin, samenhangend met de individualisering en secularisering die gaande is in de jaren '60 en '70.

Opvallend is echter dat in het advies waarin de Raad vrouwenemancipatie in onderwijs en wetenschap behandelt, meer nadruk op het gezin wordt gelegd als voornaamste opvoeder van de jeugd. Aan de hand van de adviezen over deze emancipatiekwestie en over de examinering van geschiedenis en staatsinrichting kan treffend worden getoond dat repertoires elkaar niet naadloos opvolgen maar elkaar overlappen en beconcurreren. Terwijl het ene repertoire dominant is, zijn de sporen van een ander, minder dominant repertoire reeds zichtbaar. In dit geval zijn sporen van een niet-dominant repertoire zichtbaar, omdat beide beleidsterreinen een andere voorgeschiedenis, een andere status en dus een andere advies kennen. Als de adviezen over de exameneisen van geschiedenis en staatsinrichting in 1979 worden geschreven, viert de gelijkstelling van onderwijs haar zestigste verjaardag. De levensbeschouwelijke standpunten die in de twintiger jaren nog zeer persoonlijk en dus per gezin geclusterd waren, raakten, door bijpassende schoolkeuzes, geclusterd bij bijpassende scholen. Er heeft in deze kwestie dus in bepaalde mate centralisatie plaatsgevonden. De overheid en de Raad houden in de besluitvorming rekening met de diversiteit van scholen. Zo houden zij ook rekening met de diversiteit van levensbeschouwelijke opvattingen van gezinnen. In de kwestie van centrale examinering van identiteitsgevoelige vakken heeft centralisering plaatsgevonden, waardoor scholen als gezaghebbende instituties worden gezien om over identiteitsgevoelige kwesties te beslissen.

In de kwestie met betrekking op vrouwenemancipatie heeft deze centraliseringsslag echter nog niet plaatsgevonden omdat deze kwestie opkwam ten tijde van de individualisering in de jaren '60, en dus pas een

⁹² Blom, *Geschiedenis van de Nederlanden*, 431-442.

⁹³ Onderwijsraad, *Invoering van een centraal schriftelijk eindexamen geschiedenis en staatsinrichting* (Den Haag, 1979) 1-2

korte geschiedenis kent. Er is dus nog niet bekend hoe de standpunten per gezin verschillen, welke rol levensbeschouwing hierin precies speelt en dus, in hoeverre scholen belangen per school geclusterd zijn en in hoeverre scholen gelegitimeerd zijn om in deze kwestie te beslissen. Daarnaast stelt de Raad in zijn advies dat het in deze kwestie gaat om een diepgeworteld probleem dat ‘psychologisch ingrijpender’⁹⁴ opgelost dient te worden. Daarbij is algemeen, technisch beleid – zoals bijvoorbeeld het beleid over exameneisen – niet diepgravend genoeg. Om het probleem bij de wortel aan te kunnen pakken moet sprake zijn van een oplossing die in gelijke mate doordringt tot de maatschappij als het probleem. Daarom doet de Raad in dit advies een beroep op het gezin als opvoedend instituut en niet op de, iets afstandelijkere, school. Waar het advies met betrekking tot de examenregeling getuigt van een repertoire waarin scholen gelegitimeerd zijn beleid in te vullen, getuigt het advies over emancipatiebeleid van een repertoire waarin het gezin als gezaghebbend instituut gezien wordt.

Of nu het gezin of de school gezaghebbend is in een bepaalde kwestie, geeft niet veel informatie over de burgerschapsopvatting van de Raad in de jaren '70. Uit het advies over emancipatiebeleid zijn wel wat – ietwat vage – burgerschapsopvattingen te destilleren. Zo stelt de Raad dat een uitgangspunt voor goed burgerschap ligt in het eerste artikel in de nieuwe Grondwet waarin het verbod op discriminatie besloten ligt.⁹⁵ Deze algemene grondhouding was volgens de Raad de basis voor goed burgerschap.⁹⁶ Later in het advies wordt verwoord dat het voor een meisje ‘essentieel is, dat zij zich zelf weet te zijn en als een in de gemeenschap opgenomen zelfstandig medeburger haar stem op een gelijkwaardige wijze zal kunnen laten horen’.⁹⁷ Er werd van meisjes en jongens evengoed verwacht dat zij een eigen identiteit ontwikkelen. Deze burgerschapsopvatting past bij het individualistisch ideaal uit de jaren '70. Daarnaast werd verwacht dat zij banden onderhouden met de gemeenschap, vergelijkbaar met het gemeenschapsideaal van voor de ontzuiling. Bovendien werd verwacht dat burgers hun stem laten horen. Dit is een indicatie voor een burgerschapsopvatting waarin democratische betrokkenheid van de burger gewenst is.

Betwiste centralisatie

De verweving van overheid en samenleving die de jaren '60 en '70 had gekenmerkt, kwam tot een einde in de jaren '80. Als gevolg van de Tweede Oliecrisis ontstond economische malaise en liep de werkloosheid in Nederland snel op. Deze hoge werkloosheid sloeg door het stelsel van sociale wetgeving een gat in de rijksbegroting. Immers, alle werklozen hadden recht op een uitkering, met enorme inflatie als gevolg. Onder de kabinetten Lubbers (1982-1994) werd stevig gesaneerd in de overheidsuitgaven om de inflatie terug te dringen. Het geloof in de ‘maakbaarheid van de samenleving’ nam af. De overheid bleek niet in staat alle aspecten van het leven te reguleren. Door de sanering werd de neocorporatistische staat waarin samenleving

⁹⁴ Onderwijsraad, *Emancipatiebeleid*, 2.

⁹⁵ De Grondwet zou uiteindelijk in 1983 worden doorgevoerd maar in 1979 had deze Grondwet al in eerste lezing voorgelegen.

⁹⁶ Ibidem, 2.

⁹⁷ Ibidem, 4.

en staat hecht waren verweven langzaam ontvlochten. Deze ontvlechting verliep niet zonder problemen. Op sommige beleidsterreinen werden juist méér staatsorganen ingericht en werd juist méér beleid gevormd. De onderwijssector is hiervoor exemplarisch. De sanering in het onderwijsdomein had weinig effect, behalve de opheffing van enkele adviesorganen. De Onderwijsraad overleefde deze saneringsslag maar werd gedwongen tot zelfevaluatie waarna de adviserende taak benadrukt werd.

De toename van staatsorganen was tevens een gevolg van de intensivering van de Europese samenwerking. Waar privatisering en deregulering het doel was, bleek toenemende bureaucratisering het resultaat. De staat werd steeds meer als bedrijf *gerund* en er werd minder op ideologische basis beleid gevormd. Dit doelmatige economische beleid versterkte de maatschappelijke bezorgdheid over het behoud van nationale identiteit waarvoor de verkiezing van staatsnationalist Hans Janmaat in 1982 exemplarisch is. De blijvende aanwezigheid van gastarbeiders (Turken, Marokkanen), de komst van Antillianen en Surinamers uit de overzeese gebiedsdelen, de komst van Oost-Europese arbeidersmigranten als gevolg van de Europese toenadering en de komst van vluchtelingen zorgden voor spanningen op de krappe arbeidsmarkt.⁹⁸ Deze spanning over identiteit is in de adviezen van de Onderwijsraad op twee manieren terug te vinden.

Ten eerste uitte deze spanning over identiteit zich in de adviezen over de identiteit van (al dan niet) seculiere scholen. De spanning uitte zich in de discussie over de centrale examinering van het vak geschiedenis en staatsinrichting. In 1979 zocht de Raad al naar een oplossing voor de examinering van het vak en neigde toen naar invoering van een centraal schriftelijk examen. In reactie op het onzekere advies van de Raad vatte de minister het plan op om scholen zélf opgaven te laten maken voor het centraal schriftelijk eindexamen om zo de identiteit van scholen te beschermen.⁹⁹ De Raad had hier zwaarwegende bezwaren tegen, zoals de omkoopbaarheid van docenten.¹⁰⁰ De Raad kwam na ampel beraad tot de uitspraak dat er een centraal schriftelijk examen ingevoerd diende te worden waarbij de identiteit van scholen niet als probleem werd gezien. Volgens de Raad ging het slechts om identiteitsgevoeligheid in onderwijskundige zin en niet in levensbeschouwelijke zin.¹⁰¹ De minister was echter de mening toegedaan dat de identiteitsgevoeligheid weldegelijk van die aard zou kunnen zijn doordat zij verband hield met de statutaire grondslag van de school. De Raad concludeerde hierop dat dit 'de pacificatie rakende gebied reeds in politiek opzicht de commoties van sommigen hebt losgemaakt'.¹⁰² Als de minister politieke noodzaak zag, zou er een ontheffingsprocedure ingesteld kunnen worden, gaf de Raad toe. Zo konden scholen die op basis van hun levensbeschouwelijke grondslag niet wensten deel te nemen aan het centraal schriftelijk examen hier ontheffing voor aanvragen.¹⁰³ Opvallend in deze kwestie rondom het centraal eindexamen geschiedenis en staatsinrichting is dat de Onderwijsraad die nota bene was opgericht ter verdediging van de vrijheid van de onderwijs de partij was die een identiteitsgevoelig vak centraal wilde examineren. De minister die zich wellicht meer bewust was van de

⁹⁸ Blom, *Geschiedenis van de Nederlanden*, 438-448.

⁹⁹ Onderwijsraad, *Identiteitsexamen geschiedenis / staatsinrichting* (Den Haag 1980) 2.

¹⁰⁰ *Ibidem*, 1.

¹⁰¹ Onderwijsraad, *CSE geschiedenis en staatsinrichting* (Den Haag 1981) 1-2.

¹⁰² *Ibidem*, 2.

¹⁰³ *Ibidem*, 2.

politieke gevoeligheid van de kwestie lijkt meer waarde gehecht te hebben aan de levensbeschouwelijke bezwaren tegen een centrale, en dus niet-seculiere, toetsing van het vak geschiedenis en staatsinrichting.

Ten tweede is deze spanning over identiteit terug te vinden in adviezen over de omgang met allochtone minderheden in het onderwijs. In 1982 schrijft de Raad het eerste advies waarin hij adviseert over de inrichting van intercultureel onderwijs. Intercultureel onderwijs heeft volgens de Raad als doel leerlingen te leren omgaan met overeenkomsten en verschillen die samenhangen met etnische en culturele achtergrondkenmerken. Het omgangspatroon van leerlingen moest zijn gericht op het gelijkwaardig en gezamenlijk functioneren in de Nederlandse samenleving.¹⁰⁴ De Raad accentueert hierbij de wederzijdse vermenging en acceptatie van leerlingen met een Nederlandse taal- en cultuur, en van leerlingen met een niet-Nederlandse taal- en cultuur.¹⁰⁵ Bovendien ligt er nadruk op de gelijke positie die verschillende groeperingen innemen in de samenleving. Deze belangrijke uitwisseling tussen culturen dient volgens de Raad op iedere school plaats te vinden, ook als weinig tot geen leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond die school bezoeken. Het leren omgaan met andere culturen wordt in dit advies door de Raad als basisvaardigheid van iedere burger bestempeld. Deze tolerante opvattingen worden in het advies van 1986 over de tweede beleidsnotitie intercultureel onderwijs kracht bijgezet. Intercultureel onderwijs zou, op de manier waarop het vorm gekregen heeft, discriminatie en racisme tegengaan, een positieve benadering van de multiculturele samenleving stimuleren en het zelfconcept van de mens bevorderen.

De ontmoeting en verweving van verschillende culturen in het onderwijs wordt door de Raad in deze adviezen louter positief omschreven tot de Raad vrij plotseling in een adviesrapport stelt dat het uitgangspunt van multiculturaliteit van scholen een omstreden zaak is. In datzelfde adviesrapport stelt de Raad ook dat er 'culturele dominanten' zijn in het onderwijs, zoals het humanisme en het christendom. Deze visie past niet bij de eerder gearticuleerde, uiterst tolerante visie. Voor het verschil in deze visies is niet één duidelijke factor aan te wijzen. De minder tolerante visie zou verklaard kunnen worden doordat het politieke klimaat eveneens minder tolerant werd, waarvoor de verkiezing van Hans Janmaat kenmerkend is. Deze verklaring is echter niet afdoende, omdat de Raad later in 1986 weer een toleranter advies presenteerde. Een bepalende factor in het verschil in visie zou de status van het advies kunnen zijn. Het kritische advies is een reactie op een wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs om hier het multiculturele aspect in vast te leggen. Het tolerante advies is een algemene beleidsnotitie, zonder concrete en directe uitwerking. Het advies zonder directe weerslag is toleranter dan het advies dat invloedrijke wetgeving tot gevolg heeft.

Daarnaast valt in deze adviezen op dat het gezin niet als actor wordt aangemerkt en zelfs geheel buiten beschouwing wordt gelaten. Ook in andere adviezen, over basisvorming en kunstzinnige vakken, wordt het gezin niet genoemd. In de vele adviezen uit de jaren '80 lijkt de school als gezaghebbend instituut meer invloed gekregen te hebben ten opzichte van de jaren '70. De veranderde positie van de overheid kan hierbij niet onopgemerkt blijven. Deze vormt op steeds meer terreinen, een steeds gedetailleerder beleid waardoor de

¹⁰⁴ Nationaal Archief, Archief van de Onderwijsraad (1975) 1979-2000, inv.nr. 28, Tweede beleidsnotitie intercultureel onderwijs, 22 april 1986.

¹⁰⁵ Onderwijsraad, *Concept-notitie Intercultureel Onderwijs* (Den Haag 1984) 2.

bewegingsruimte voor scholen steeds beperkter is. Zo adviseert de Onderwijsraad in 1984 over de positieve resultaten van de Werkgroep Eindexamen Maatschappijleer die ertoe was ingericht van het tot dan toe vrijblijvende vak maatschappijleer een centraal geëxamineerd vak te maken, vergelijkbaar met het vak geschiedenis en staatsinrichting. Hierbij stelt de Raad dat deze niet afwijzend tegenover een experiment met maatschappijleer als facultatief eindexamen vak staat, zodra inhoud en doelstellingen verder zijn gespecificeerd.¹⁰⁶

In 1987 behandelt de Onderwijsraad het voorstel van de minister over de basisvorming waarin concrete, inhoudelijke uitspraken worden gedaan over de wijze van vorming van burgers.¹⁰⁷ Met deze intensivering van beleid op verschillende terreinen binnen het onderwijs krijgt de overheid steeds meer invloed op de inrichting van het onderwijs. In lijn met zijn taak als beschermer van de Vrijheid van onderwijs stelt de Raad dan ook dat ‘de grens tussen deugdelijkheidseisen en vrijheid van inrichting iets verschuift in die zin dat de eisen van deugdelijkheid zouden worden verbreed ten koste van de vrijheid van inrichting’¹⁰⁸. Later in het advies vraagt zich af of de grenzen van de vrijheid van onderwijs niet al zijn overschreden omdat er door de vaststelling van eindtermen weinig zeggenschap overblijft over de inrichting van onderwijs op schoolniveau. De Raad staat in deze periode dus kritisch tegenover de toename van overheidsbeleid. Een ander treffend voorbeeld van hoe de Raad een kritische houding aanneemt ten opzichte van een toenemende overheid is het advies over het rapport ‘Meer kansen afdwingen’ waarin wordt voorgesteld dat de overheid als subsidieverstrekker een positiefdiscriminatiebeleid zou kunnen voeren ten behoeve van minder kansrijken in de samenleving. De Raad reageert hierop door te stellen dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs zich in een bijzondere rechtssfeer bevinden en de overheid hier geen zeggenschap over heeft.¹⁰⁹

Los van de inhoud van de adviezen is de totstandkoming van de adviezen op zich tekenend voor het onderwijsklimaat en de burgerschapsopvatting van de overheid. Immers, de adviezen tonen dat er sprake was van vermenging van culturen in het onderwijs en dat de overheid het nodig achtte hier centraal beleid op te voeren. De overheid en de Raad wensten een centraal gecoördineerd beleid dat tolerantie zou bevorderen en discriminatie tegengaat. Deze houding is tekenend voor de overheidsvisie op goed burgerschap.

Daarnaast is de totstandkoming van de adviezen tekenend voor de veranderende mening van de Raad over de mate van overheidsinmenging. Hoewel de Raad nog steeds kritiek uit op de mate van overheidsinmenging, gaat de Raad ook akkoord met veel beleid. In lijn met de veranderende tijd wordt door de Raad de toenemende overheidsinmenging steeds meer getolereerd. Hoewel de Raad zich wel uitspreekt tegen een overschot aan beleidsvorming in een bepaald beleidsdomein, keurt de Raad tegelijkertijd een deel van het beleid goed dat meer overheidsinmenging omvat dan de Raad eerder accepteerde. Sluipenderwijs gaat de Raad zodoende akkoord met steeds meer overheidsinmenging. De Raad verschuift in zijn opvatting over

¹⁰⁶ Onderwijsraad, *Concept-beleidsnotitie maatschappijleer* (Den Haag 1984).

¹⁰⁷ Onderwijsraad, *Concept-Voorstel van wet op de basisvorming / invoering eindtermen* (Den Haag 1987).

¹⁰⁸ *Ibidem*, 14.

¹⁰⁹ Onderwijsraad, *Meer kansen afdwingen* (Den Haag 1986).

de gewenste mate van beleidsvorming dus mee met de overheid, ook als de Raad kritisch is op bepaalde maatregelen.

Deze toename van overheidsinvloed is ook zichtbaar in de andere adviezen uit de jaren '80. In de adviezen van de Raad zijn steeds concretere burgerschapsopvattingen te vinden. Ten eerste is dit een gevolg van de toenemende overheidsinvloed op onderwijs en ten tweede omdat de adviezen van de Raad minder juridisch van aard zijn en meer een (overheids-)visie uitspreken. Zo wordt in het advies van de Raad over de emancipatie in het onderwijs door de Raad de visie uitgesproken dat zowel jongens als meisjes zich dienen te ontplooiën tot zelfstandige, volwaardige deelnemers aan de maatschappij.¹¹⁰ De nadruk op zelfstandigheid is hierbij opvallend. In het uitgebreide adviesrapport over de invoering van de basisvorming wordt meermaals gesteld dat er bepaalde basisvaardigheden zijn die een burger dient te bezitten om een 'volwaardige plaats in de maatschappij'¹¹¹ in te nemen. Eén van die basiseigenschappen is het zoeken naar evenwicht tussen 'hoofd, hart en handen'.¹¹² De Raad merkt daarbij op dat er veel nadruk ligt op de cognitieve vaardigheden terwijl bij vorming juist ook de niet-cognitieve vaardigheden belangrijk zijn.¹¹³ Als laatst wordt opgemerkt dat vormend onderwijs voor iedereen zou zijn, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende groepen. Dat doet vermoeden dat er voor differentiatie van onderwijs naar levensbeschouwing geen ruimte is. Later in het advies wordt echter genoemd dat het vak 'geestelijke stromingen' dat in het basisonderwijs verplicht is geen rol heeft in de basisvorming. De Raad betreurt dit omdat deze 'essentiële vormende waarden' niet verloren mogen gaan 'gelet op het multiculturele karakter van de Nederlandse samenleving'¹¹⁴.

Daarnaast ageert de Raad tegen deze beperkte vrijheid van scholen om een confessioneel element in te passen in het onderwijs.¹¹⁵ De overheid, of in ieder geval de Onderwijsraad, hechte dus weldegelijk waarde aan de normen en waarden die het geloof scheidt. In het advies uit 1989 over kunst en culturele vorming stelt de Raad echter weer dat de een hoofdfuncties van het onderwijs de persoonlijke ontplooiing, de maatschappelijke en culture vorming, en de voorbereiding op het beroepsmatig functioneren zijn. Daarbij ligt net als in andere adviezen nadruk op de individuele, zelfstandige ontplooiing. Een concrete uitspraak over burgerschap wordt niet gedaan maar de fragmenten vormen tezamen een beeld van een zelfstandig, maatschappelijk betrokken burger met gedegen opleiding en kennis van maatschappij-inrichting inclusief de democratische beginselen. Deze uitingen over burgerschap passen in de lijn van identiteitsversterking die in de jaren '80 gepropageerd wordt.

De periode tussen grofweg 1965 en 1990 wordt gekenmerkt door meerdere repertoires. Het meest dominant is het repertoire van de *school aan zet*. De school wordt door gecentraliseerd overheidsbeleid immers in toenemende mate verantwoordelijk voor burgerschapsvorming. Met de centralisering van onderwijsbeleid komt ook het repertoire van *geregelde ruimte* op waarin de overheid bepaalt welke ruimte scholen mogen

¹¹⁰ Onderwijsraad, *Concept-Derde nota Onderwijsemancipatie* (Den Haag 1984) 2.

¹¹¹ Onderwijsraad, *Basisvorming*, 4.

¹¹² *Ibidem*, 4.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*, 10.

¹¹⁵ *Ibidem*, 4.

invullen. Deze toename van overheidsinvloed is in de periode 1965-1990 echter nog niet vanzelfsprekend en scholen hebben nog veel vrijheid. In deze periode maakte de Onderwijsraad wel meermaals de kanttekening *of de overheid wel bevoegd was burgerschapsonderwijs zo te stimuleren*. De meeste ligt op het repertoire *school aan zet*. Het repertoire van *soevereiniteit in eigen kring* is echter niet verdwenen uit het debat. In nieuwe kwesties waarover de houding van scholen niet bekend is, wordt het gezin aangemerkt als belangrijkste partij in de burgerschapsvorming.

Hoewel de scholen in de meeste gevallen aan zet zijn, zijn in de adviezen van de Onderwijsraad enkele, globale burgerschapsuitspraken te vinden. Zelfstandigheid en persoonlijke ontplooiing worden aangemoedigd, met eerbiediging van de basiswaarden die ontleend worden aan het geloof en de democratische samenleving. In deze democratische samenleving heeft iedereen, ongeacht geslacht of afkomst, een gelijke stem. Deze globale burgerschapsuitspraken van de Onderwijsraad geven aan hoe de overheid beleid voerde op dit gebied: stimulerend, divers en vrij. De scholen waren immers de gezaghebbende partijen in burgerschapsonderwijs. De Raad waarschuwde dan ook verschillende keren voor de schending van de vrijheid van onderwijs bij de toename van overheidsinvloed. De Raad adviseerde echter niet expliciet of dwingend tegen de toenemende overheidsinvloed.

Hoofdstuk 4: Geregelde ruimte

In het vorige hoofdstuk stond het repertoire van *school aan zet* centraal. In dit repertoire ageerde de Raad tegen verdere overheidsinmenging zonder dit tegen te gaan. In het repertoire dat in dit hoofdstuk centraal staat wordt de verdere overheidsinmenging steeds vanzelfsprekender. Deze toegenomen overheidsinmenging laat *geregelde ruimte* aan de scholen om burgerschapsonderwijs naar hun (levensbeschouwelijke) opvatting vorm te geven. De Onderwijsraad treedt in dit repertoire steeds minder op als beschermer van de vrijheid van onderwijs. De Raad gaat vaker akkoord met de toename van overheidsbeleid in tegenstelling tot eerdere repertoires waarin de Raad zich respectievelijk opwierp als fervent beschermer en als minder bewust van deze taak. Daardoor schoof de grens tussen overheidsbeleid en vrijheid van inrichting door scholen werd vanaf de jaren '90 op ten faveure van het overheidsbeleid. De vrijheid van scholen werd beperkt tot een door de overheid *geregelde ruimte*. Door de vanzelfsprekendheid van overheidsinvloed staat de vraag *of* de overheid mag besluiten over burgerschap niet meer centraal. De vraag *hoe* de overheid burgerschapsbeleid invult wordt dominantier. Omdat de adviezen van de Raad burgerschapsbeleid inhoudelijk behandelen zijn in deze adviezen concrete burgerschapsopvattingen te vinden. In deze opvattingen komt de versterking van de eigen identiteit naar voren, net als de omgang met andere culturele identiteiten.

Symbool voor het proces van de ontzuiling dat na de Tweede Wereldoorlog had plaatsgevonden is de vorming van een kabinet in 1994. Voor het eerst sinds de Eerste Wereldoorlog waren de christendemocraten, die tot dan toe een vaste aanhang hadden gehad geen onderdeel van het kabinet. Dit kabinet onder leiding van Wim Kok had zijn succes mede te danken aan de economische voorspoed als gevolg van de sanering, die was ingezet door zijn voorganger. Het tweede kabinet-Kok viel als gevolg van de parlementaire enquête naar het Nederlands ingrijpen in Srebrenica. De Joegoslavische oorlog die daar woedde bracht enorme vluchtelingenstromen op gang. Duizenden (ex-)Joegoslaven vluchtten begin jaren '90 naar Nederland en maakten de multiculturele samenleving bestaande uit gevestigde gastarbeiders, Surinamers, Antillianen en andere groepen nog kleurrijker. Een geheel andere vorm van integratie vond plaats op Europees, economisch gebied. In 1991 werd met het Verdrag van Maastricht besloten tot de oprichting van de Europese Unie als opvolger van de Europese Gemeenschap. Er werd besloten tot invoering van één gemeenschappelijke munt voor de twaalf lidstaten: de Euro.¹¹⁶ De politieke en economische Europese integratie voedde, tezamen met de multicultureel wordende en Amerikaniserende de samenleving de angst dat de Nederlandse cultuur langzaam teloor zou gaan. Deze angst zette zich – weliswaar langzaam – om in beleid. Vanuit overheidswege werd in lijn met de toenemende overheidsinvloed in de jaren '80 meer beleid gevoerd ter versterking van de Nederlandse identiteit. Daartoe werd in 1997 zelfs de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ingesteld. Deze Raad is een adviescollege over de thema's participatie en stabiliteit. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling adviseert sinds 1997 in algemeen maatschappelijke zin over burgerschap, terwijl de Onderwijsraad dit op onderwijsniveau doet.

¹¹⁶ Mulder, *Geschiedenis van Nederland*, 260-275; Blom, *Geschiedenis van de Nederlanden*, 440-448.

In de jaren '90 had de Onderwijsraad als taak om op hoofdlijnen te adviseren. In deze onafhankelijk tot stand gekomen adviezen komt de multiculturalisering van de samenleving naar voren en de daaraan verbonden diversificatie van het scholenaanbod. Zo adviseert de Raad meermaals over de inrichting van Islamitische scholen, de invoering van examens Turks en Arabisch en de invoering van het vak Joegoslavische taal en cultuur.¹¹⁷ Daarnaast adviseert de Raad in 1990 over het onderwijs aan leerlingen met een niet-Nederlandse moedertaal. Daarin stelt de raad dat beheersing van Nederlands een 'absolute voorwaarde voor optimale participatie in de Nederlandse samenleving is'. De Raad stelt echter ook dat de Nederlandse taal het best kan worden aangeleerd door 'aandacht en respect eigen (niet-Nederlandse, CvdV) taal en cultuur'.¹¹⁸ Daarbij adviseert de Raad dat tweetalig onderwijs in zowel de Nederlandse als de eigen taal een regulier onderdeel zou moeten zijn van het curriculum. De Raad promoot hiermee dus een integratiebeleid waarin immigranten de Nederlandse taal aanleren maar ook de taal en cultuur van herkomst wordt gerespecteerd. Deze tolerante houding komt overeen met de overwegend tolerante houding van de Raad in de jaren '80. Van versterking, of zelfs oplegging, van de Nederlandse taal en cultuur is ook in de jaren '90 geen sprake.

In het advies 'Cultuur en School' uit 1998 krijgt de veelkleurigheid van de Nederlandse samenleving meer aandacht dan de angst voor de verloederding van de cultuur. Zo stelt de Raad dat cultuureducatie leerlingen dient te onderwijzen over de 'veelvormigheid van de in ons land aanwezige (inter)culturele tradities'.¹¹⁹ In het vervolgadvisie voegt de Raad daaraan toe dat alle leerlingen in het Nederlands onderwijs, onafhankelijk van schooltype, sociale achtergrond, etniciteit of geslacht dienen kennis te maken en deel te nemen aan cultuur. Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs, tussen autochtone en allochtone burgers, tussen jongens en meisjes lijkt geen enkele rol te spelen in dit advies. De Raad stelt ook dat cultuur mensen kan verbinden, sociale cohesie kan versterken en een waarborg kan zijn voor het democratisch gehalte van de samenleving. Daarnaast kon 'cultuur een tegenwicht bieden aan het materiële en inspiratie en plezier bieden'.¹²⁰ Het onderwijs richtte zich volgens de Raad te veel op kwalificering voor de arbeidsmarkt en te weinig op de individuele ontplooiing en de 'voorbereiding op het burgerschap'.¹²¹ De leerling zou deze nodig hebben in de maatschappij die onderhevig is aan globalisering, multiculturalisering en technologisering. De Raad noemt cultuureducatie hét middel om sociale cohesie te bevorderen, zelfstandige burgers te vormen en democratie te bestendigen.

Uit voorgenoemde advisering uit de jaren '90 blijkt duidelijk dat er een nieuwe verhouding tussen overheid en burger is ontstaan. Allereerst heeft de overheid een meer sturende rol op zich genomen op algemeen onderwijsgebied. Verschillende adviezen over de invoering van algemeen geldende kerndoelen en

¹¹⁷ Onderwijsraad, *Ontwerp-examenprogramma's Arabische en Turkse taal- en letterkunde h.a.v.o. en v.w.o.* (Den Haag 1994); Onderwijsraad, *Tijdelijke onderwijsbevoegdheid Joegoslavische taal en cultuur* (Den Haag 1993); Onderwijsraad, *Naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone leerlingen* (Den Haag 1993); Onderwijsraad, *Adviesaanvragen Bouschraschool uitgaande van Stichting Arabische School* (Den Haag 1993).

¹¹⁸ Onderwijsraad, *Onderwijs in de eigen taal* (Den Haag 1990).

¹¹⁹ Onderwijsraad, *Cultuur en de School* (Den Haag 1998) 4.

¹²⁰ Onderwijsraad, *Vervolgadvies Cultuur en de School* (Den Haag 1998) 3-4.

¹²¹ *Ibidem*, 4.

eindtermen zijn een indicator voor de centralisering van het onderwijs.¹²² Ook in andere adviezen komt de toenemende invloed van de overheid naar voren, bijvoorbeeld op het gebied van vroegtijdig schoolverlaters, probleemjeugd en mensen met een maatschappelijke achterstand.¹²³ Wel wordt – ondanks de neiging naar centralisering – rekening gehouden met de identiteit van scholen door ontheffingsmogelijkheden vast leggen en op sommige identiteitsgevoelige kwesties geen beleid te voeren. Gelet op de ontheffingsmogelijkheden en het uitblijven van identiteitsgevoelig beleid lijkt deze mate van overheidsinvloed op de centralisering die de overheid in de jaren '70 en '80 beoogde. Een duidelijk verschil met de houding van de overheid tekent zich echter af in de examinering van het vak maatschappijleer. In 1990 adviseert de Raad positief op het voorstel op de invoering van maatschappijleer als eindexamenvak. Dit duidt een verminderde aandacht voor identiteitsgevoeligheid van het vak. Immers, de themavelden, de kerndoelen en eindtermen werden centraal vastgesteld. Daarbij maakt de Raad de kanttekening dat er terughoudend gebruik gemaakt moet worden van waardeoordelen en normen. Niettemin is het opvallend dat de centrale examinering van het vak geschiedenis en staatsinrichting in 1980 veel problemen teweegbracht terwijl de centrale examinering van het identiteitsgevoeligere vak maatschappijleer geen probleem lijkt. Bij de invulling van het examenprogramma maatschappijleer voor het vmbo in 2000 noemt de Raad slechts kort dat enkele formuleringen uit het examenprogramma tot problemen zouden kunnen leiden op scholen met een uitgesproken levensbeschouwelijke identiteit.¹²⁴ De alinea's die in eerdere adviezen gewijd werden aan ontheffingsprocedures worden in dit advies niet beschreven. Daarnaast gaat het in dit advies slechts om scholen met een *uitgesproken* levensbeschouwelijke identiteit, terwijl in eerdere adviezen *alle* scholen op bijzondere grondslag werden aangemerkt. De identiteitsgevoeligheid van maatschappijleer werd in 2000 dus minder als een probleem gezien dan in de jaren '80 waaruit geconcludeerd kan worden dat de Raad akkoord is met één vastgelegde maatschappelijke vorming voor alle jeugd, waarin levensbeschouwelijke grondslag een kleine rol speelt.

De invoering van het eindexamenvak maatschappijleer is een indicator voor de veranderde verhouding tussen burger en overheid. De centrale examinering van dit vak is tevens illustratief voor het grotere belang dat aan identiteitsvorming en burgerschapsvorming werd gehecht. Hoewel dit toenemende belang van maatschappelijke vorming in de adviezen zelf niet expliciet wordt benoemd, is het uitbrengen van een advies over de invoering van een centraal geëxamineerd vak een teken dat maatschappelijke vorming een meer centrale plaats in het onderwijs krijgt. Deze haast ongemerkt toenemende invloed van burgerschapsonderwijs is tekenend voor de jaren '90 waarin de omgang met andere culturele identiteiten vaker voorkwam en de eigen identiteit versterkt werd. Hoewel in de advisering van de Raad de eerder benoemde angst voor de verloedering

¹²² Onderwijsraad, *Concept-(staats)examenprogramma maatschappijleer* (Den Haag 1990); Onderwijsraad, *Ontwerpbesluiten kerndoelen basisonderwijs en basisvorming* (Den Haag 1991); Onderwijsraad, *Concept-examenprogramma's vbo/mavo* (Den Haag 1997); Onderwijsraad, *Kerndoelen basisonderwijs en basisvorming* (Den Haag 1997).

¹²³ Onderwijsraad, *Conceptwetsvoorstel Stimulering sociale vernieuwing en concept-uitvoeringsbesluit sociale vernieuwing* (Den Haag 1992); Onderwijsraad, *Uitwerkingsnotitie Vormingswerk* (Den Haag 1992); Onderwijsraad, *Ontwerpplan van herschikking vormingswerk voor jeugdigen* (Den Haag 1994).

¹²⁴ Nationaal Archief, Archief van de Onderwijsraad van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (1997) 2001-2011 (2012), inv.nr. 423, Advies examenprogramma's vmbo, 11 november 1999.

van de eigen cultuur niet specifiek benoemd wordt, zou de invoering van een centraal ingevoerd, maatschappelijk vormend vak gezien kunnen worden als uiting van deze angst door bestendiging van de eigen cultuur in een vak als maatschappijleer, waarin elke Nederlandse jongere eenzelfde maatschappelijke vorming krijgt.

Vanzelfsprekende overheidsinvloed

Na de millenniumwisseling lijken de onderhuidse spanningen uit de twintigste eeuw zich te uiten in enkele schrikbarende gebeurtenissen. De angst voor (Islamitisch) terrorisme verspreidde zich na aanslagen op de verschillende aanslagen, waaronder op de Twin Towers (2001). Nederland werd opgeschrikt door de eerste politieke moord uit de parlementaire geschiedenis op LPF-leider Pim Fortuyn, die zich sterk had uitgesproken tegen ‘de puinhopen van paars’ en de voortdurende immigratie.¹²⁵ De moord op Fortuyn bleek geen incidentele uiting van onvrede over de Nederlandse maatschappij. In 2004 werd provocerend filmmaker Theo van Gogh door een moslimextremist doodgestoken. Als gevolg nam de kritiek op het migratiebeleid toe. Al eerder had Paul Scheffer in het NRC gesproken van het ‘multiculturele drama’ dat ‘de grootste bedreiging vormde voor de maatschappelijke vrede’.¹²⁶ De angst voor het verlies van nationale identiteit werd ook zichtbaar in het referendum over de Europese Grondwet uit 2005 waar 62% van de burgers tegenstemde. In het parlement vulde Geert Wilders met de Partij voor de Vrijheid (PVV) de ruimte die Fortuyn liet. Uiterst kritisch op het immigratiebeleid, op de Islam en op het sociale beleid wist Wilders electorale successen te boeken. Het crisisgevoel in een steeds verder individualiserende samenleving en de angst voor het verlies van identiteit werd daardoor verder aangewakkerd.¹²⁷ Het gevoelde verlies van gemeenschappelijke normen en waarden, de opkomst van populistische politiek en de toenemende macht van gebureaucratiseerde, buitenparlementaire organisaties brachten het gevoel van een samenleving bestaande uit los zand.

In lijn met deze angst voor identiteitsverlies brengt de Onderwijsraad in 2003 het eerste advies uit waarin burgerschapsvorming expliciet genoemd wordt. De Raad was van mening dat het burgerschapsonderwijs versterking behoeftte als gevolg van voortschrijdende secularisatie, toenemende culturele verscheidenheid en vergaande individualisering. De Raad stelt dat in eerdere tijden een minimum aan gemeenschappelijkheid verondersteld kon worden waardoor het niet noodzakelijk was burgerschapsvorming te bevorderen. De tijd vraagt in 2003 volgens de Raad wél om actieve bevordering. Er wordt zelfs gesproken van een dringende noodzakelijkheid om burgerschapsvorming te vestigen, vastgesteld als ‘het stimuleren van de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen’.¹²⁸ Ook de nadruk op democratisch-rechtsstatelijke praktijken moet sterker gelegd worden om politieke betrokkenheid te bevorderen.¹²⁹ De invulling van burgerschapsvorming zoals voorgesteld door de Raad, sluit haast naadloos

¹²⁵ P. Fortuyn, *De puinhopen van acht jaar paars* (Rotterdam 2002).

¹²⁶ P. Scheffer, ‘Het multiculturele drama’, *NRC Handelsblad* (29 januari 2000).

¹²⁷ Blom, *Geschiedenis van de Nederlanden*, 446-451.

¹²⁸ Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap* (Den Haag 2003) 11, 16.

¹²⁹ *Ibidem*, 16.

aan op het eerder beschreven gevoel van maatschappelijke crisis. Het versterken van sociale cohesie, het leren omgaan met andere culturen en het bevorderen van democratische betrokkenheid zou het los-zand-gevoel tegen moeten gaan.

De titel en ondertitel van dit advies *‘Onderwijs en burgerschap, een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid’* tonen treffend hoe de verantwoordelijkheid voor de vorming van burgers gecentraliseerd is. De voorzitter van de Raad spreekt in de begeleidende brief van een ‘voortgaande verankering van burgerschap in het onderwijs’.¹³⁰ Door de centralisering van onderwijs die na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond, betreft de verankering van burgerschap in het onderwijs tegelijkertijd een verankering van burgerschap in het overheidsbeleid. Opvallend is dat de Raad de vanuit overheidswege ingevulde burgerschapsvormende taak van scholen problematisch vindt. Deze staat ten eerste op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs en ten tweede strookt deze niet met het overheidsbeleid dat ingericht was op vergroting van autonomie van onderwijsinstellingen.¹³¹ Dwars tegen zijn eigen constatering in adviseert de Raad in hetzelfde advies dat de doelbepaling van burgerschapsvorming geëxpliciteerd dient te worden, dat kerndoelen aangescherpt moeten te worden en dat burgerschapsvorming verankerd dient te worden als verplicht onderdeel van het schoolplan.¹³²

De vraag over bij wie de verantwoordelijkheid lag voor burgerschapsvorming is voor meerdere interpretaties vatbaar. De overheid vormde beleid dat scholen uitvoerden, wat indiceert dat de school de invulling van het burgerschapsonderwijs bepaalt. De mate waarin de overheid beleid vormde, is echter zozeer toegenomen dat de bewegingsruimte voor de school geringer geworden is. Door kerndoelen te expliciteren en de invulling van burgerschap steeds verder vast te leggen, bepaalde in feite de overheid wat de school mag uitvoeren. De Raad is zich bewust dat een ‘zekere terughoudendheid en bescheidenheid’ betracht dient te worden bij het opleggen van taken aan scholen. De Raad heeft het hierbij echter niet over de vrijheid van onderwijs of over de identiteitsgevoeligheid van burgerschapsvorming. De Raad doelt op de overbelasting van scholen omdat die steeds meer sociale taken toebedeeld hebben gekregen. De overheid bepaalde, getuigende het advies van de Onderwijsraad, in vergaande mate het burgerschapsbeleid op scholen. Hoewel de Raad bezorgd is over de mate van overheidsdominantie, memoreert deze daarbij niet meer aan de kwesties die in eerdere jaren speelden, zoals de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Daaruit blijkt dat het beleidsdomein van de overheid aan het begin van de eenentwintigste eeuw is opgerekte tot een niveau dat de Raad enkele jaren eerder nog bekritiseerde.

De vanzelfsprekendheid dat burgerschapsvorming niet binnen het beslissingsdomein van het gezin of de school valt, maar onder het beleidsdomein van de overheid, zet door. In 2011, 2012 en 2018 brengt de Raad op politiek initiatief uitgebreide adviezen uit over burgerschapsonderwijs.¹³³ In 2011 luidt de titel van het

¹³⁰ Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap*, 6.

¹³¹ *Ibidem*, 9.

¹³² *Ibidem*, 12.

¹³³ Onderwijsraad, *Onderwijs vormt* (Den Haag 2011); Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs* (Den Haag 2012); Onderwijsraad, *Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in funderend onderwijs* (Den Haag 2018).

advies ‘onderwijs vormt’ waarmee de Raad vorming nadrukkelijk op de agenda wilde plaatsen van de samenleving als geheel.¹³⁴ Volgens de Raad is er in 2011 geen vanzelfsprekende sociale verbondenheid meer en zijn traditionele levensbeschouwelijke instituties die een belangrijke vormende rol hadden grotendeels verdwenen. Daarnaast is de samenleving volgens de Raad complex, pluriform en dynamisch waardoor hoge eisen aan jongeren worden gesteld.¹³⁵ In de vorming van jongeren moet volgens de Raad een brede cultuuroverdracht plaatsvinden, met kennis van tradities en moraal zodat jongeren zich staande kunnen houden in de roerige tijd. Deze notie sluit aan op de andere adviezen uit de eenentwintigste eeuw.

Wel valt op dat de Raad de rol van de leraar benadrukt. De Raad dringt aan op de leraar als rolmodel die waarden en idealen in zijn handelen tot uitdrukking brengt. De leraar dient zich volgens de Raad bewust te zijn van zijn vormende rol.¹³⁶ In 2012 werd in het advies ‘verder met burgerschap in het onderwijs’ deze rol niet meer als zodanig benadrukt. Wel werd als vanzelfsprekend aangenomen dat de school de primair verantwoordelijke is voor burgerschapsvorming.¹³⁷ Tegelijkertijd werd met deze de aanname in hetzelfde advies aanbevolen om vanuit overheidswege scholen een inhoudelijk kompas te bieden voor de inrichting van burgerschapsvorming. Met deze laatste aanbeveling lijkt de Raad de overheid verantwoordelijk te maken voor de inrichting van burgerschapsonderwijs, in plaats van de school zelf. Er bestond in 2012 geen nationaal curriculum voor burgerschap. Met de aanscherping van de kerndoelen werd wel het fundament van het onderwijs centraal bepaald. Burgerschapsvorming wordt in dit beleid gedefinieerd als ‘het leren om te functioneren, vanuit eigen idealen en waarden, in een pluriforme, democratische samenleving en om aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren.’¹³⁸ De nadruk op het individu en op eigen meningsvorming binnen de pluriforme, democratische samenleving past naadloos in de eenentwintigste-eeuwse samenleving waarin individuele ontplooiing centraal staat. Daarbij lag de nadruk op de omgang met de pluriforme, multiculturele samenleving, die sinds de jaren ’80 zijn plek in de burgerschapseducatie gevonden heeft. Opvallend is de expliciete nadruk op de democratische staat na de eeuwwisseling. Dit zou te maken kunnen hebben met de komst van immigranten uit niet-democratische landen uit het Midden-Oosten.

In het laatst uitgebrachte advies van de Raad uit 2018 stelt de Raad dat het onderwijs in deze burgerschapsopvatting versterking behoeft en dat ‘een aanscherping van de wettelijke burgerschapsopdracht aan scholen daarvoor een belangrijke stap is’.¹³⁹ De Raad acht het tot dan gevoerde beleid te weinig verplichtend. Er ontbrak een objectieve kwaliteitsnorm en het beleid biedt scholen onvoldoende inhoudelijk kompas.¹⁴⁰ De titels van de hoofdstukken van het advies spreken boekdelen voor de houding van de Raad. De titel ‘wees preciezer in wat burgerschap en burgerschapsopdracht inhouden’ is tekenend. Onder dit hoofdstuk wijdt de Raad enkele alinea’s aan de omgang met de vrijheid van onderwijs. Negenennegentig jaar eerder werd

¹³⁴ Onderwijsraad, *Onderwijs vormt* 1-2, 15-20.

¹³⁵ *Ibidem*, 7-9.

¹³⁶ *Ibidem*, 7, 21-25.

¹³⁷ Onderwijsraad, *Verder met burgerschap*, 27-33.

¹³⁸ *Ibidem*, 11-12.

¹³⁹ Onderwijsraad, *Verduidelijking burgerschapsopdracht*, 1.

¹⁴⁰ *Ibidem*, 1-3.

besloten dat de overheid niet gelegitimeerd is beleid te voeren op de (levensbeschouwelijke) richting van onderwijs waardoor richtinggevend beleid volledig uitbleef. In 2018 werd deze bepaling anders uitgelegd. Als scholen zich, aldus de Raad, op de vrijheid van onderwijs beroepen en binnen een publiek bestel bekostiging aanvragen, erkennen zij daarmee het constitutionele kader van de staat. Met de erkenning van het constitutionele kader van de staat, verplichten scholen zich de gemeenschappelijke kern van burgerschapsvorming, zoals vastgesteld door de overheid, te accepteren en uit te voeren. De vrijheid van inrichting uit zich in het deel van burgerschapsvorming dat de overheid niet gemeenschappelijk of noodzakelijk acht.¹⁴¹ Aan de implicaties die door de Raad aan de vrijheid van onderwijs worden verbonden, is duidelijk te zien hoe de omgang met de vrijheid van onderwijs veranderd is, en hoe de positie van de overheid in burgerschapsvorming versterkt is. De vanzelfsprekendheid van de overheidsinmenging in burgerschapsonderwijs is tevens treffend af te lezen uit de zin dat ‘burgerschapsvorming [...] een belangrijk thema voor de Raad is’.¹⁴²

Het laatste repertoire, dat dominant is tussen 1990 en 2018, gaat slechts over de vraag *hoe* burgerschapsvorming ingericht moet worden. De vraag *of* de overheid beleid mag voeren op dit thema wordt onomstreden met ‘ja’ beantwoord en in de adviezen van de Onderwijsraad gaat het slechts over de inrichting van deze geaccepteerde burgerschapsvorming. Daarmee laat de overheid slechts *geregelde ruimte* voor de scholen. In tegenstelling tot het repertoire waarin *scholen aan zet* waren, is de Raad in het repertoire *geregelde ruimte* niet kritisch op de mate van overheidsinvloed. Door deze verdergaande betrokkenheid bij burgerschapsonderwijs stelt de Onderwijsraad in 2012 een duidelijke definitie van burgerschapsvorming: het leren om te functioneren, vanuit eigen idealen en waarden, in een pluriforme, democratische samenleving en om aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren. Deze definitie domineert in alle adviezen uit de eenentwintigste eeuw. Het beeld van een individuele burger die binnen overheidskaders zijn mening uit is tekenend voor dit laatste repertoire. Waar de overheid in het eerste repertoire het gezin stimuleerde om kinderen in de eigen waarden bij te brengen, in het tweede repertoire de school stimuleerde om jeugd een vorming in lijn met de grondslagen van de school te geven, bepaalt de overheid in dit laatste repertoire op een gemeenschappelijke basis hoe burgers gevormd worden.

¹⁴¹ Onderwijsraad, *Verduidelijking burgerschapsopdracht*, 6-8.

¹⁴² *Ibidem*, 1.

Conclusie

In deze scriptie is de ontwikkeling van burgerschapsvorming in het Nederlandse onderwijsbestel tussen 1919 en 2019 aan de hand van de adviezen van de Onderwijsraad geanalyseerd. Er is onderzocht welke burgerschapsopvattingen ten grondslag lagen aan de adviezen van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad werd in 1919 opgericht als niet-gekozen adviesorgaan voor het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. De Raad kreeg bij oprichting een complexe, driedelige taakstelling waarin zij vanuit expertise adviseerde over beleid, als vertegenwoordiger van de zuilen de Pacificatie bestendigde en als onafhankelijk college fungeerde als geschillencommissie. De taakstelling zorgde meermaals voor spanningen en reorganisaties. Qua financiering was de Raad afhankelijk van het ministerie en tegelijkertijd adviseerde de Raad over zijn beleid. Als de Raad uit eigen beweging adviseerde, gebeurde dit binnen het beleidsdomein van het ministerie. De Raad vormt in zijn adviserende rol al honderd jaar de vertegenwoordiging van het onderwijsveld in de politieke besluitvorming. Door zijn werkwijze en perspectief (*scope*) moet de Raad in onderzoek als overheidsinstelling beschouwd worden. Als onderzoeksobject representeert de Onderwijsraad zodoende het onderwijsveld en het politieke systeem waarin hij zich beweegt.

Omdat de Raad in onderzoek beschouwd moet worden als overheidsinstelling zijn de repertoires die in deze scriptie gemunt zijn burgerschapsbeleidsrepertoires. Het zijn geen repertoires die algemeen heersende burgerschapsopvattingen clusteren. De repertoires in deze scriptie clusteren de verschillende uitingen en praktijken over de totstandkoming van burgerschapsbeleid. Onderliggende burgerschapsidealen zijn in veel adviezen namelijk niet te ontdekken. De ideologische invulling van burgerschapsonderwijs viel lange tijd niet binnen het beleidsdomein van de overheid en dus binnen het adviseringsdomein van de Raad. De benoemde repertoires bieden daarom geen inzicht in de maatschappelijk heersende burgerschapsopvattingen maar tonen hoe er vanuit overheidsperspectief gedacht werd over de totstandkoming van *beleid* op burgerschapsonderwijs.

Vanuit maatschappelijk perspectief munten Wim de Jong en Bram Mellink verschillende repertoires. Gebruikmakend van een gevarieerd bronnencorpus focussen zij zich op burgerschapsopvattingen in de maatschappij. Vanuit dit perspectief doen zij inhoudelijke uitspraken over burgerschapsopvattingen en burgerschapsonderwijs. Omdat het perspectief van deze onderzoekers verschilt van het in deze scriptie gehanteerde perspectief, verschillen de repertoires van aard en van inhoud. De repertoires van De Jong en Mellink geven inzicht in hoe er vanaf 1945 werd gedacht over goed burgerschap. Deze scriptie geeft inzicht in hoe er vanaf 1919 in overheidsorganen gediscussieerd werd over de mate van overheidsinvloed in burgerschapsonderwijs. De vraag *hoe* vanuit overheidswege gedacht werd over goed burgerschap komt daarbij op een tweede plan. Er kan immers pas uitspraak gedaan worden over de inhoudelijke burgerschapsopvatting van de overheid als de vraag *of* de overheid mag beslissen over burgerschapsonderwijs geen rol meer speelt. Door het hanteren van het overheidsperspectief kan pas vanaf de jaren '80 een enigszins verhelderende uitspraak gedaan worden over de burgerschapsidealen van de overheid. Vanuit het perspectief van Mellink en De Jong kan deze inhoudelijke uitspraak al vanaf 1945 gedaan worden, toen de overheid zich nog verre hield van inmenging in burgerschapskwesties. Door het verschil in perspectief en bijbehorende keuze in bronnen ligt

aan de onderzoeken van voorgenoemde auteurs een andere vraag ten grondslag dan aan deze scriptie. Zodoende zijn de verschillen tussen de repertoires in deze scriptie en die in andere analytische burgerschapsonderzoeken te verklaren.

De toename van overheidsbeleid op het gebied van burgerschapsonderwijs loopt als rode draad door de repertoires in deze scriptie. Als startpunt is de vrijheid van onderwijs genomen, waarin besloten werd dat scholen vrij waren in de (levensbeschouwelijke) invulling van hun onderwijs. Lange tijd bleef het repertoire van *soevereiniteit in eigen kring* dominant. Burgerschapsopvoeding werd als verantwoordelijkheid van het gezin en eventuele verzuilde netwerken gezien. De overheid diende zich daar niet in te mengen. De overheid voerde geen beleid over burgerschapsvorming en de Raad adviseerde zodoende niet over onderwerpen met een burgerschapsdimensie.

Deze dominante houding verliest rond 1960 aan belang wanneer de vraag *of* de overheid beleid mag voeren vaker positief beantwoord werd. Er ontstonden binnen overheid en Raad geluiden dat iedere burger een gelijke mate van burgerschapseducatie zou moeten krijgen. Vanuit overheidswege werd meer centraal beleid gevoerd waarin burgerschapsonderwijs geleidelijk meer aandacht kreeg. Illusterend hiervoor is de invoering van het vak maatschappijleer op alle scholen. De invulling van het centraal gevormde beleid werd een verantwoordelijkheid van de scholen. Het repertoire *scholen aan zet*, dat dominant is tussen 1960 en 1990, wordt gekenmerkt door een stimulerend overheidsbeleid. De overheid stimuleerde door middel van centrale beleidsvoering scholen om zelf invulling te geven aan hun (levensbeschouwelijke) burgerschapsopvatting. Kenmerkend voor dit repertoire is dat de Onderwijsraad zich kritisch uitliet over de mate van stimulering. Meermaals betwijfelde de Raad of het stimulerende beleid niet in strijd was met de vrijheid van onderwijs. In hoeverre de overheid scholen stimuleerde, verschilt in deze periode sterk per kwestie. In sommige, op dat moment recent opgekomen kwesties, lijken andere repertoires overheersend. Zo werd in de emancipatiekwestie het gezin als verantwoordelijke voor vorming aangeduid, terwijl in de invoering van centrale examens op identiteitsgevoelige vakken de overheid slechts *geregelde ruimte* liet voor de (levensbeschouwelijke) burgerschapsvorming op scholen. In de meeste kwesties werd de school echter als intermediair tussen het aan invloed verliezende gezin en de aan invloed winnende overheid aangemerkt. Daarom is in deze periode de *school aan zet*.

Vanaf de jaren '90 neemt de overheidsinvloed in burgerschapsonderwijs toe. De vraag *of* de overheid mag bepalen over de invulling van burgerschapsonderwijs verdwijnt steeds meer naar de achtergrond en de Raad wijst minder vaak op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. De overheid laat door gecentraliseerd beleid *geregelde ruimte* aan scholen. De vraag *hoe* het burgerschapsbeleid door de overheid ingevuld moet worden, krijgt daardoor steeds meer aandacht in de adviezen. Het functioneren in een pluriforme, democratische samenleving vanuit eigen idealen en waarden om aan deze een eigen bijdrage te (willen) leveren, wordt door de Raad als burgerschapsideaal geformuleerd. Het advies van de Onderwijsraad uit 2018 wordt als eindpunt van de rode draad genomen die door deze scriptie loopt. De Raad pleit dan uit eigen beweging voor een verdere aanscherping van de burgerschapsopdracht vanuit overheidswege. Deze aanbeveling staat haaks op de houding die de Raad krap honderd jaar eerder had. De Raad begon immers als beschermer van de vrijheid

van onderwijs en stond daardoor kritisch tegenover overheidsinmenging. Bijna honderd jaar na oprichting adviseerde de Raad juist voor meer centrale beleidsvoering op burgerschapsonderwijs door invoering van kerndoelen en eindtermen.

De bediscussieerde, toenemende mate van overheidsinvloed in burgerschapsonderwijs is in deze scriptie blootgelegd. Door een overheidsperspectief te hanteren is getoond dat maatschappelijke burgerschapsopvattingen, zoals geanalyseerd door Wim de Jong en Bram Mellink, veelal niet omgezet werden in beleid. Het gehanteerde overheidsperspectief is daarmee een toevoeging de bestaande historiografie. Om de ontwikkeling van burgerschapsvorming in Nederland te bestuderen moet immers ook de omzetting van idealen in beleid geanalyseerd worden. Daarnaast toont het in deze scriptie gehanteerde overheidsperspectief dat de overheidsinvloed in burgerschapsonderwijs niet vanzelfsprekend is. De huidige dominante opvatting is resultaat van een lange discussie over het complexe dilemma tussen het vasthouden aan absolute vrijheid van onderwijs en het creëren van een algemene burgerschapsvorming om kinderen democratische en anti-discriminatoire beginselen bij te brengen. Getuigende het incident op het Cornelis Haga Lyceum is in dit dilemma nog geen oplossing gevonden. De toenemende rol van de overheid in burgerschapsonderwijs blijkt niet vanzelfsprekend en dient daarom in analyses over burgerschapsvorming in ogenschouw genomen te worden.

Bibliografie

Literatuur

Aristoteles, *Politica*, boek VII.

Blom, H., Lamberts, E., (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden* (Amsterdam 2014).

Boekholt, P., Booy, E. de, *Geschiedenis van de school in Nederland* (Assen / Maastricht 1987).

Bovenkamp, H. van de, Vollaard, H., 'De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij decentralisaties', *Beleid & Maatschappij* 42:2 (2015) 102-121..

Bron, J., *Een basis voor burgerschap, een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs* (Enschede 2006).

Bronneman-Helmers, R., *Overheid en onderwijsbestel. Belevingsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (Den Haag 2011).

Klop, C., *De cultuurpolitieke paradox. Noodzaak en onwenselijkheid van overheidsinvloed op normen en waarden* (Kampen 1993).

Cliteur, P., 'Burgerschap, levensbeschouwing en criminaliteit. Humanistische, katholieke en protestantse visies op de kwaliteit van de huidige samenleving', *Ethische perspectieven* 3:4 (1993) 175-199.

Crick, B., 'The presuppositions of citizenship education', *Journal of Philosophy of Education* 33:3 (1999) 337-352.

Dekker, R. (red.), *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006).

Drop, H., *De Onderwijsraad gehoord* (Leiden 1964).

Europese Commissie, *Accomplishing Europe through education and training : report* (Luxemburg 1997).

Fortuyn, P., *De puinhopen van acht jaar paars* (Rotterdam 2002).

Haan, I. de, 'Verplaatste democratie? Politieke representatie in functionele organen' in: R. Aerts en P. de Goede, *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 89-107.

Haan, I. de, 'Burgerschap, sociale stratificatie en politiek uitsluiting in de negentiende eeuw', in J.J. Kloek & K. Tilmans (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van Middeleeuwen tot de 21ste eeuw* (Amsterdam 2002).

- Haan, I. de, *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1993).
- Ham, W., van der, *Onder 'wijzen', vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)* (Den Haag 1994).
- Jong, W. de, *Heer en meester* (Woerden 2017).
- Jong, W., de, *Van wie is de burger?* (Nijmegen 2014).
- Kennedy, J., *Deugden van een gidsland* (Amsterdam 2005)
- Kennedy, J., *Een beknopte geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2017)
- Lenders, J., 'Van kind tot burger' in: *De staat van de Burger* 20:2 (2005).
- Leune, H., 'Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel' in: 'J. van Kemenade, N. Lagerweij, H. Leune en J. Ritzen, *Onderwijsbestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (Groningen 1987) 242-321.
- Mellink, B., *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945* (Amsterdam 2013).
- Meurs, W. van, 'Democratische repertoires in beweging en conflict' in: R. Aerts, P. de Goede, red., *Omstreden democratie, over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 23-48.
- Mulder, L. e.a., *Geschiedenis van Nederland van prehistorie tot heden* (Baarn 2008).
- Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, *Omstreden Democratie, Onderzoeksprogramma 2006-2011* (Den Haag 2006).
- Philp, M., 'Citizenship and integrity' in: A. Montefiore, D. Vines (red.), *Integrity in Public and Private Domains* (Londen 1999) 18-46.
- Pitkin, H., *The concept of representation* (Berkeley & Los Angeles 1967).
- Ravitch, D., Viteritti, J.P., *Making Good Citizens* (New Haven, Londen 2001).
- Reekum, R. van, *Out of Character: Debating Dutchness, Narrating Citizenship* (Amsterdam 2014).
- Rosanvallon, P., *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity* (Princeton & Oxford 2011).
- Saward, M., *The representative claim* (Oxford 2010).
- Schrijvers, E., *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012).
- Schrijvers, E. en S. Couperus, 'Voorbij verkiezing en parlement. Alternatieve representatie in Nederland na 1870' in: R. Aerts en P. de Goede, red., *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 67-88.

Sijmons, B., *Herdenking van het tienjarig bestaan van den Onderwijsraad op 11 mei 1929* (Den Haag 1929).

Skinner, Q., 'Two concepts of citizenship', *Tijdschrift voor filosofie* 55:3 (1993) 403-419.

Slaman, P., e.a., *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap* (ministerie van OCW 2018).

White, P., *Civic virtues and public schooling* (New York 1996).

Winter, M. de, *Verbeter de wereld, begin bij opvoeding* (Amsterdam 2011).

Bronmateriaal

Adviezen Onderwijsraad

- Onderwijsraad, *Vrijheid van handelen bij het M.O. en V.H.O.* (Den Haag, 1923).
- Onderwijsraad, *Advies van de Onderwijsraad van 11 augustus 1928 m.b.t. Koninklijk Besluit van 16 juni 1928; overgangsregeling inzake de onderwijsbevoegdheid staathuishoudkunde* (Den Haag 1928).
- Onderwijsraad, *Nieuw examenprogramma M.O. Lichaamsoefeningen* (Den Haag 1935).
- Onderwijsraad, *Betreffende vermindering van het aantal kweekscholen* (Den Haag 1936).
- Onderwijsraad, *Advies Onderwijsraad over Rapporten betreffende de massajeugd: 'Maatschappelijke verwildering der Jeugd' en 'Moderne Jeugd op haar weg naar volwassenheid'* (Den Haag 1955).
- Onderwijsraad, *Het voorlopig rapport van een werkgroep uit het rijksschooltoezicht over de inrichting van het voortgezet onderwijs* (Den Haag 1961).
- Onderwijsraad, *Rapport vormingsplicht* (Den Haag 1961).
- Onderwijsraad, *Kernprogramma scholen voor de opleiding van leiders op het terrein van jeugdvorming en volksontwikkeling* (Den Haag 1964).
- Onderwijsraad, *Ontwerp-besluit vormingswerk voor jeugdigen* (Den Haag 1969).
- Onderwijsraad, *Betreffende: aanvraag om bekostiging van 14 vormingsinstituten op prot.chr. grondslag alsmede van een prot.chr. landelijke organisatie voor het vormingswerk* (Den Haag 1973).
- Onderwijsraad, *Invoering van een centraal schriftelijk eindexamen geschiedenis en staatsinrichting* (Den Haag, 1979).
- Onderwijsraad, *Schets Emancipatiebeleid onderwijs en onderzoek* (Den Haag 1979).
- Onderwijsraad, *Identiteitsexamen geschiedenis / staatsinrichting* (Den Haag 1980).
- Onderwijsraad, *CSE geschiedenis en staatsinrichting* (Den Haag 1981).
- Onderwijsraad, *Concept-notitie Intercultureel Onderwijs* (Den Haag 1984).
- Onderwijsraad, *Concept-beleidsnotitie maatschappijleer* (Den Haag 1984).
- Onderwijsraad, *Concept-Derde nota Onderwijsemancipatie* (Den Haag 1984).
- Onderwijsraad, *Meer kansen afdwingen* (Den Haag 1986).
- Onderwijsraad, *Concept-Voorstel van wet op de basisvorming / invoering eindtermen* (Den Haag 1987).
- Onderwijsraad, *Onderwijs in de eigen taal* (Den Haag 1990).
- Onderwijsraad, *Concept-(staats)examenprogramma maatschappijleer* (Den Haag 1990).
- Onderwijsraad, *Ontwerp-besluiten kerndoelen basisonderwijs en basisvorming* (Den Haag 1991).

Onderwijsraad, *Conceptwetsvoorstel Stimulering sociale vernieuwing en concept-uitvoeringsbesluit sociale vernieuwing* (Den Haag 1992).

Onderwijsraad, *Uitwerkingsnotitie Vormingswerk* (Den Haag 1992).

Onderwijsraad, *Tijdelijke onderwijsbevoegdheid Joegoslavische taal en cultuur* (Den Haag 1993).

Onderwijsraad, *Naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone leerlingen* (Den Haag 1993).

Onderwijsraad, *Adviesaanvragen Bouschraschool uitgaande van Stichting Arabische School* (Den Haag 1993).

Onderwijsraad, *Ontwerp-examenprogramma's Arabische en Turkse taal- en letterkunde h.a.v.o. en v.w.o.* (Den Haag 1994).

Onderwijsraad, *Ontwerpplan van herschikking vormingswerk voor jeugdigen* (Den Haag 1994).

Onderwijsraad, *Concept-examenprogramma's vbo/mavo* (Den Haag 1997).

Onderwijsraad, *Kerdoelen basisonderwijs en basisvorming* (Den Haag 1997).

Onderwijsraad, *Cultuur en de School* (Den Haag 1998).

Onderwijsraad, *Vervolgadvies Cultuur en de School* (Den Haag 1998)

Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap* (Den Haag 2003).

Onderwijsraad, *Onderwijs vormt* (Den Haag 2011).

Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs* (Den Haag 2012).

Onderwijsraad, *Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in funderend onderwijs* (Den Haag 2018).

Archiefmateriaal

Nationaal Archief, Archief van de Onderwijsraad (1975) 1979-2000, inv.nr. 28, Tweede beleidsnotitie intercultureel onderwijs, 22 april 1986.

Nationaal Archief, Archief van de Onderwijsraad van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (1997) 2001-2011 (2012), inv.nr. 423, Advies examenprogramma's vmbo, 11 november 1999.

Handelingen Tweede Kamer

Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1974-1975.

Jaarverslagen Onderwijsraad

Onderwijsraad, *Verslag over 1985 en 1986* (Den Haag 1986).

Onderwijsraad, *Jaarverslag 97* (Den Haag 1997).

Onderwijsraad, *Jaarverslag 98* (Den Haag 1998).

Onderwijsraad, *Jaarverslag 2001* (Den Haag 2001).

Krantenartikelen

Scheffer, P., ‘Het multiculturele drama’, *NRC Handelsblad* (29 januari 2000).

Kuiper, R., ‘Lodewijk Asscher pleit voor sluiting Haga Lyceum: ‘Voor welzijn leerlingen zoek ik de randen op’’, *De Volkskrant* (12 maart 2019).

Websites

NOS, “Leerlingen op Amsterdamse scholen beïnvloed door jihadisten”,

<https://nos.nl/artikel/2274914-leerlingen-op-amsterdamse-school-beinvloed-door-jihadisten.html>

(geraadpleegd op 14-3-2019).

NOS, ‘Kabinet dreigt islamitische school met sluiting, Rutte raadt school af’,

<https://nos.nl/artikel/2275016-kabinet-dreigt-islamitische-school-met-sluiting-rutte-raadt-school-af.html> (geraadpleegd op 14-3-2019).

Wetten en koninklijk besluiten

Koninklijk Besluit, 21 december 1978, Stb. 736.

Koninklijk Besluit, 14 januari 1985, Stb. 99.

Wet van 21 februari 1919, houdende instelling van eenen Onderwijsraad Stb. 49.

Wet van 11 juli 1996, Kaderwet Adviescolleges, Stb. 378.

Wet van 15 mei 1997, Instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het onderwijs Stb. 220.

Nederlandse Grondwet, artikel 18-23.