

# Vrijheid van onderwijs en sociale cohesie in historisch perspectief

*Marjoke Rietveld-van Wingerden, Johan C. Sturm  
& Siebren Miedema (VUA)*

## **Freedom of education and social cohesion in historical perspective**

Freedom of education, included in the 23rd article of the Dutch Constitution, has been a basic civic right in the Netherlands for one and a half century now. This freedom allows denominations to found fully State financed schools based on their own system of beliefs. As a result State financed primary schools of the newer denominations like Islam and Hinduism have appeared in the Dutch school system during the last decades. The question has risen whether segregated schools tend to stimulate or to hamper the cohesion of society and the integration of minorities.

This article explores the historical development of the Dutch concept of freedom of education in relationship to the unifying and civic educational task of the school. It appears that since the first national laws on education (1801-1806) the school was supposed to promote the peaceful cohabitation and civic morality of future citizens. Pressure from denominational groups has resulted in the constitutional guarantee of the freedom of education since 1848. State financed denominational private schools have far outnumbered the public State schools since the Education Act of 1920 that brought State subsidies to private schools on equal footing with government money spent on public schools. Debates about the primary task of schools to educate children to become good citizens have greatly influenced the perceptions of both public and private schools since the mid-nineteenth century. The present opinions expressed by authorities, political parties and educational organisations concerning denominational schools can only be understood if we consider the historical development of the related and sometimes apparently contradictory concepts of freedom of education and the pedagogical task of the school in a plural society.

**Marjoke Rietveld-van Wingerden** en **Johan Sturm** zijn historisch pedagogen aan de Faculteit der Psychologie en Pedagogiek van de Vrije Universiteit.

**Siebren Miedema** is theoretisch pedagoog aan dezelfde faculteit en bezet als bijzonder hoogleraar de Hendrik Piersonleerstoel voor Christelijk Onderwijs; hij is tevens als hoogleraar godsdienstpedagogiek verbonden aan de Faculteit Theologie van de Vrije Universiteit.

Correspondentieadres: Vrije Universiteit, Faculteit der Psychologie en Pedagogiek, Van der Boechorststraat 1, 1081 BT Amsterdam, e-mail: m.rietveld@psy.vu.nl

## Inleiding

Sinds de eerste nationale onderwijswetten uit 1801-1806 heeft het onderwijs in Nederland voortdurend op de politieke agenda gestaan. Tot op de dag van vandaag wordt er gedebatteerd over de vraag hoe het onderwijs kan bijdragen aan het welzijn van burgers en aan de samenhang in de samenleving. Die maatschappelijke doelstelling lijkt in strijd met het in 1848 verkregen grondwettelijk recht op vrijheid van onderwijs, ofwel het recht om eigen richtingscholen te stichten. Richtingscholen zouden segregierend werken en de integratie van minderheidsgroepen in de weg staan. De laatste decennia is die discussie nieuw leven ingeblazen door de instroom van niet-Nederlanders, die hun eigen richtingscholen opeisten. Ons duale onderwijsstelsel met elkaar uitsluitende vormen van openbaar en bijzonder onderwijs, gebaseerd op die grondwettelijke vrijheid van onderwijs en beide volledig gefinancierd door de overheid, is dan ook de laatste jaren onder kritiek komen te staan. Regelmatig worden er voorstellen gepresenteerd om artikel 23 van de grondwet over de vrijheid van onderwijs dusdanig te wijzigen dat die vrijheid aan banden wordt gelegd of wordt tenietgedaan om verdere groei van gesegregeerd onderwijs tegen te gaan. De laatste die dat voorstel deed, was D66-minister Van Boxtel van minderheden- en grootstedenbeleid, die de kwestie in de aanloop tot de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002 aan de orde stelde.

Eigenlijk gaat het daarbij om een oude discussie, waarin hoogstens de gehanteerde termen verschillen. Waar men in de negentiende eeuw sprak over nationale samenhang, eenheid van het volk en nationale eenheid, spreekt men tegenwoordig over 'sociale cohesie'.

Maar welke naam men er ook aan geeft, duidelijk is dat er voortdurend een relatie werd en wordt gelegd tussen dit concept en de vrijheid van onderwijs. In dit artikel gaan we in chronologische volgorde na hoe aan onderwijsvrijheid, burgerschapsvorming en de relatie tussen deze twee begrippen in de afgelopen twee eeuwen inhoud is gegeven. Daarbij maken we gebruik van historisch bronnenmateriaal dat die discussies weerspiegelt en van reeds verricht onderzoek op het terrein van de onderwijsgeschiedenis.

## De eerste nationale onderwijswetgeving (1795-1806)

Na 1750 kwam er onder invloed van de Verlichting kritiek op het toenmalig onderwijs vanwege de binding aan de gereformeerde kerk en het primaat van lokale overheden. Bekroonde prijsverhandelingen van verschillende genootschappen waren eensluidend in hun oordeel: het onderwijs moest kinderen niet opleiden voor de kerk, maar tot deugdzaam burger. Het onderwijs moest een belangrijke rol krijgen in het kweken van een beter, verstandiger type mens, evenals in het bevorderen van nationale eenheid. De door de school aangekweekte kennis en deugd zouden uiteindelijk een welgeordende samenleving opleveren, waarin het geluk van individu en maatschappij op een hoger plan zou komen (Boekholt & De Booy, 1987, p. 92; Van der Giezen, 1937, pp. 13-17; Lenders, 1988, pp. 63-65).

Politieke veranderingen leidden tot realisering van de nieuwe opvattingen inzake de overheidstaak met betrekking tot het onderwijs. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden hield in 1795 op te bestaan en Nederland werd formeel een eenheidsstaat, waarvan de Grondwet in 1798 stelde dat kerk en staat gescheiden moesten zijn. Het woord 'nationaal' werd een kernbegrip. Al op de

eerste bijeenkomst van de Nationale Vergadering in maart 1796 werd een commissie ingesteld 'tot het beramen van een ontwerp van nationaal onderwijs'. Deze riep de hulp in van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, die in oktober en november 1796 met haar tweedelig onderwijsrapport kwam: *Algemeene denkbeelden over het nationaal onderwijs*. Dit rapport lag ten grondslag aan de onderwijswetgeving van de jaren 1801-1806 (Dodde, 1970). De door deze vergadering aangestelde Agent van Nationale Opvoeding kreeg in 1798 tot taak wetgeving voor te bereiden die de burgerschapsvormende taak van de school centraal zou stellen. Dit laatste hield in dat kinderen moesten leren welke hun rechten en plichten waren jegens de samenleving ten behoeve van de 'duurzaamheid, het behoud en het geluk van het vaderland' (Van Hoorn, 1907, p. 8).

De eerste nationale onderwijswetten van 1801 en 1803 werden vervangen door de wet van 1806, die tot 1857 van kracht zou blijven. Deze legde vast dat er openbare en bijzondere scholen waren, de eerste (deels) bekostigd door de overheid, de tweede bekostigd door fondsen en corporaties (bijzondere scholen 'der eerste klas') of uit schoolgelden (bijzondere scholen 'der tweede klas'). Ook sprak het reglement bij die wet uitdrukkelijk over armenonderwijs (artikel 28 en 29). Na 1806 zijn in dat verband maatregelen genomen om het onderwijs aan behoeftige kinderen te verbeteren, middels armenscholen en kosteloos onderwijs voor behoeftigen op qua stand gemengde scholen, althans in kleinere gemeenschappen. Het onderwijs heeft daarmee bijgedragen aan de emancipatie van de volksklasse als een randvoorwaarde voor het verwezenlijken van meer samenhang in de samenleving. Het schoolbezoek nam er immers door toe (Boekholt & De Booy, 1987, pp. 117-118, pp. 170-173; Lenders, 1988).

Deze onderwijswet legde tevens vast dat er op scholen geen leerstellig onderwijs gegeven mocht worden. Dat moesten de kerkgenootschappen buiten schooltijd zelf voor hun rekening nemen, zo werd in een aan hen gerichte oproep in 1806 duidelijk gemaakt. Dat betekende echter niet dat de school godsdienstig neutraal werd. Integendeel, het doel van het onderwijs was het bevorderen van 'alle maatschappelijke en christelijke deugden'. Bovendien waren allerlei boeken voorgeschreven die doordrongen waren van een (verlicht) protestantse geest. Meer nog, het christelijk geloof werd zelfs als enige goede basis voor burgerschapsvorming beschouwd (Westerman, 2001, pp. 31-35). Dat was ook vastgelegd in de in 1798 opgestelde instructie voor de Agent van Nationale Opvoeding; hij moest erop bedacht zijn dat 'de eerbiedige erkenning van een alles besturend Opperwezen de banden der maatschappij versterkt, en daarom op alle mogelijke wijzen in de harten der vaderlandsche jeugd behoort te worden ingedrukt' (Van Hoorn, 1907, p. 8).

### Vrijheid van onderwijs: eerste verzet tegen de onderwijswet van 1806 (1820-1848)

Het nationaal onderwijsbeleid was erop gericht om ter bescherming van openbare scholen de stichting van bijzondere scholen zoveel mogelijk tegen te gaan. Voor bijzondere scholen was dan ook toestemming of 'autorisatie' van de lokale en departementale overheid vereist (artikel 12 van de onderwijswet van 1806; Van Hoorn, 1907, p. 214). Zowel tegen deze autorisatie als tegen het algemene christendom als grondslag van het onderwijs kwam in de jaren twintig verzet van katholieken die ageerden tegen het in hun ogen opgelegde protestantse karakter van openbare scholen (Boekholt, 1978, pp. 194-199; Idenburg, 1964, p. 87). Zij organiseerden in 1829 in met name de zuidelijke provincies een volkspetitionnement met onderwijsvrijheid als inzet. Vervolgens legde de regering aan schoolcommissies en Gedeputeerde Staten van elke provincie de vraag voor of onder-

wijzers die een (private) school wilden oprichten daarin vrijgelaten moesten worden. Het tijdschrift *De Pedagoog* deed hetzelfde aan haar lezerspubliek (*Nieuwe Bijdragen*, 1829, pp. 737-739). De antwoorden waren merendeels ontkennend: het ongelimiteerd toelaten van bijzondere scholen zou vanwege concurrentie een bedreiging voor de openbare school vormen, waardoor de kwaliteit van het openbaar onderwijs en het toegenomen schoolbezoek aldaar weer teniet zouden worden gedaan. En als toch besloten zou worden tot meer vrijheden voor onderwijzers, wilde men wel regels van overheidswege ter bescherming van de openbare school door deze allerlei voordelen te bieden die de bijzondere onderwijzer niet had, zoals een vaste jaarwedge en vrij wonen voor de onderwijzer en vrij gebruik van het schoolgebouw (*Nieuwe Bijdragen*, 1830). De discussie ging vooral om bijzondere scholen der tweede klasse van 'schoolhouders' en niet expliciet over confessioneel onderwijs. Het Koninklijk Besluit van 27 mei 1830 weerspiegelt de uitkomst van de enquête: het openbaar onderwijs kreeg verschillende voordelen en de autorisatie bleef van kracht (Van Hoorn, 1907, pp. 303-309).

Na de afscheiding van België dienden Nederlandse katholieken in 1839 een zwartboek in bij de koning met klachten over het openbaar onderwijs. Deze stelde vervolgens een breed samengestelde commissie van onderzoek in, bestaande uit katholieken, orthodox-protestanten (o.a. G. Groen van Prinsterer) en voorstanders van de vigerende onderwijswet. Hierop volgde het Koninklijk Besluit van 2 januari 1842: bij bezwaren van geestelijken tegen schoolboekjes moest de schoolopziener maatregelen treffen en de klachten onderzoeken en zo nodig die boekjes verbieden (punt 10). Provinciale en plaatselijke schoolcommissies, schoolopzieners en onderwijzers moesten voortaan een weerspiegeling vormen van de godsdienstige verscheidenheid in hun gebieden (punt 2, 5 en 7). Bovendien was nu ook hoger beroep bij Gedeputeerde Staten mogelijk bij weigering door gemeentebesturen van de autorisatie voor een bijzondere school (punt 6). De bijbehorende circulaire benadrukte nog eens dat zowel het bestaan van specifieke confessionele scholen als de door sommigen bepleite vrijheid om zonder toestemming bijzondere scholen te stichten niet strookten met de grondbeginselen van de vigerende onderwijswet en met de opvattingen van de meerderheid van hen die om hun mening hierover waren gevraagd (Van Hoorn, 1907, pp. 312-322).

Na 1840 kristalliseerden de standpunten met betrekking tot vrijheid van onderwijs zich verder uit. Daarin zijn twee hoofdargumenten te onderscheiden die elkaar deels overlappen. In de eerste plaats werd er een beroep gedaan op de Grondwet, waarin zowel de scheiding van kerk en staat als de vrijheid van godsdienst waren vastgelegd. Vooral rooms-katholieken gebruikten dit argument. De staat is neutraal en heeft op het gebied van onderwijs slechts een voorwaardenscheppende taak, zo stelde men. De kerk had zorg te dragen voor de inhoudelijke kant van het onderwijs en met name voor de morele en godsdienstige vorming (*Toelichting nopens*, 1840, pp. 32-33). Op grond hiervan pleitte bijvoorbeeld de katholiek C.R.A. van Bommel voor gezindtescholen (Van Bommel, 1841, pp. 20-21, p. 24, p. 27). Zijn geloofsgenoot F.J. van Vree beriep zich op vrijheid van godsdienst en verdedigde de gemengde openbare school 'waarop niets mocht gebeuren dat voor de godsdienstige begrippen der ouders, wier kinderen daar schoolgaan, aanstootelijk zou kunnen zijn' met daarnaast de (godsdienst)vrijheid van de burger om 'zijne kinderen in zoodanige scholen te doen onderwijzen, als welke, naar zijne godsdienstige begrippen, de verkieslijkste zijn' (Van Vree, 1841, pp. 40-41).

Een tweede argument voor richtingonderwijs, vooral door (orthodox-)protestanten aangevoerd, was dat het onderwijs moest aansluiten bij de opvoeding die

kinderen thuis ontvingen: ouders zijn primair verantwoordelijk voor het onderwijs aan hun kinderen. Daarom was Groen van Prinsterer voor openbare gezindtescholen (rooms-katholieke, protestantse en joodse), en daarnaast voor vrijheid om bijzondere scholen te stichten (Siegenbeek, 1840, p. 13, 18). De (gereformeerde) advocaat J.W. Gefken sloot zich bij Groen van Prinsterer aan inzake het ouderrecht, maar zocht de oplossing in de richting van het voorstel van Van Vree: openbaar niet aanstootgevend onderwijs en de vrijheid om bijzondere (gezindte)scholen te stichten. Hij vond dat de staat geen godsdienstondericht op scholen mocht laten geven, vanwege verkeerde leringen die daarbij verkondigd zouden kunnen worden (Gefken, 1841, p. 39, 61). Predikanten als E.A. Zubli en J.I. Doedes sloten zich daarbij aan (Stilma, 1987, p. 118). Zij waren van mening dat confessionele scholen beslist geen bedreiging vormden voor de samenhang in de samenleving en niet separerend zouden werken. Ae. Mackay verwoordde dit standpunt in 1850 als volgt: 'geef ons vrije scholen; wij geven verdraagzame christenen, trouwe vaderlanders' (De Bruin, 1985, p. 248). Met andere woorden, vanuit de eigen moraal en godsdienst- en zedenleer, wordt een optimale bijdrage geleverd aan de algemene moraal.

Dit laatste werd met kracht bestreden door voorstanders van de openbare school, waaronder schoolopzieners en het Nederlandsch Onderwijzers Genootschap, de beroepsorganisatie van onderwijzers. Zij stelden dat openbaar onderwijs kinderen moest beschermen tegen de willekeur van ouders (Hofstede de Groot, 1844) en die van onderwijzers (*Toelichting nopens*, 1840) en dat openbaar onderwijs verdraagzaamheid zou bevorderen en bijzonder onderwijs separatisme. Dit laatste motiveerde Brugsma, bekend hoofd van de Groningse kweekschool voor onderwijzers, als volgt: 'Het openbare schoolwezen, voor alle toekomstige staatsburgers toegankelijk, is daarom de eenige zedelijke band, waardoor het Nederlandsche volk zich één volk kan blijven voelen. In de openbare scholen moeten de kinderen leren elkander als mensen, als burgers, als Nederlanders te blijven beschouwen, zonder te blijven hangen aan het verschil van geloofsbelijdenis en landschap. Zij moeten dáár leren, met eerbiediging van ieders bijzonder karakter, elkander naar de algemeene voorschriften van het Christendom in liefde te verdragen' (Brugsma, 1835, p. 91).

## Liberalisering van het onderwijs (1848-1857)

In 1848 kwam de nieuwe Grondwet tot stand door toedoen van de liberale staatsman J.R. Thorbecke. Deze grondwet legde de vrijheid van onderwijs als een burgerrecht vast. De zogenaamde doctrinair liberalen, waartoe Thorbecke behoorde, waren voorstanders van zo min mogelijk staatsinmenging, ook inzake het onderwijs. Hoogstens mocht de staat ingrijpen bij falend particulier initiatief (Dudink, 1997, p. 29). Zover is het niet gekomen. Artikel 194 van de grondwet legde weliswaar het fundamentele recht op onderwijsvrijheid vast, maar gaf toch een voorkeurspositie aan het openbaar onderwijs (Idenburg, 1964, p. 91; Stuurman, 1992, p. 159). Dit wetsartikel luidt: 'Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld. Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der overheid, en bovendien, voor zover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers, het een en ander door de wet te regelen' (Van Hoorn, 1907, pp. 327-328). In principe ging het in de grondwet niet om het recht op christelijk onderwijs of om de mogelijkheid voor ouders om eigen scholen te stichten, maar om de vrijheid van de onderwijzer als onderne-

mer. Dat betekende dus alsnog een instemmend antwoord op de in 1829 gestelde vraag van de overheid. De grondwet moest echter nog wel worden uitgewerkt in een nieuwe onderwijswet. In 1849 riep Thorbecke de lagere overheden op in de tussentijd soepel om te gaan met nieuwe aanvragen in de geest van de grondwet (Van Hoorn, 1907, pp. 328-329). Het aantal private en richtingscholen nam daarna toe. Deze waren echter niet gebaseerd op vrijheid van richting, maar op vrijheid van oprichting met als belangrijk neveneffect vrijheid van schoolkeuze voor ouders (Mentink, 1995, p. 13).

Het was beslist niet in de lijn van Thorbecke om op grond van de in de grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs te ijveren voor richtingscholen. Integendeel, Thorbecke verfoeide elk partijschap en de confessionele school zag hij als een bedreiging van de nationale eenheid (De Coninck, 1996, p. 72). Dat hij niettemin de vrijheid van onderwijs verdedigde had meer te maken met zijn opvatting dat het vrije ondernemerschap van de onderwijzer niet beperkt mocht worden, de school een afspiegeling moest zijn van de samenleving, de overtuiging dat goed eigen belang in dienst staat van het algemeen belang en dat vrije marktwerking in het onderwijs de kwaliteit ten goede zou komen (Dudink, 1997, pp. 51-71; Kuiper, 1998, p. 153; Stuurman, 1983, p. 122; Stuurman, 1992, pp. 154-160).

Na vele debatten in de Tweede Kamer kwam in 1857 de nieuwe Onderwijswet van J.J.L. van der Bruggen tot stand. Scholen opgericht en instandgehouden door rijk, provincies en gemeenten waren openbare scholen, de overige bijzondere (artikel 16). Openbare scholen moesten 'onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden, dienstbaar gemaakt worden aan de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen en aan hunne opleiding tot alle christelijke en maatschappelijke deugden' (artikel 23). Dat gold niet voor bijzondere scholen en het huisonderwijs; deze kregen alleen de beperking opgelegd dat ze geen leringen mochten verspreiden die 'strijdig met de goede zeden' zouden zijn of zouden 'aansporen tot ongehoorzaamheid aan de wetten des lands' (artikel 39) (Van Hoorn, 1907, pp. 331-355). Kortom, katholieken en protestanten kregen met deze wet de vrijheid confessionele scholen te stichten, maar moesten deze wel zelf bekostigen.

## Het onderwijs als motor van de verzuiling (1857-1920)

Het onderwijs bleef na 1857 de politieke gemoederen bezighouden en parallel hieraan ontwikkelde zich de verzuiling in onderwijs, maatschappelijke organisaties en politiek (Boekholt & De Booy, 1987, p. 213). Een van de hoofdmomenten in dit proces was dat protestanten en katholieken zich voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis samen organiseerden met als doel de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs met het openbare. Deze werd uiteindelijk in 1917 met de Pacificatie gerealiseerd en in 1920 in de nieuwe wet voor het lager onderwijs uitgewerkt.

In deze periode verschoven en verscherpten zich de standpunten ten aanzien van de wenselijkheid van de vrijheid van onderwijs. De nieuwe generatie liberalen van na 1870, sociaal liberalen als S. van Houten, S. Coronel en J. Kappeyne van de Coppello, verwierpen het standpunt van zo groot mogelijke staatsonthouding inzake het onderwijs van hun politieke voorgangers en pleitten voor staatsbemoeienis op terreinen waar sociaal zwakken bescherming behoeften (Stuurman, 1992, p. 211, p. 180). Zij vonden dat de overheid een taak had in het bestrijden van kinderarbeid en schoolverzuim en het opkomen voor de rechten van het kind (Stuurman, 1992, p. 188). Ook wilden ze dat de overheid de kwali-

teit van onderwijs zou bevorderen door eisen te stellen aan bijvoorbeeld schoolgebouwen en klassengrootte. Het confessionele onderwijs en kerkelijke minderheden in het algemeen zagen zij als een bedreiging van de nationale eenheid (De Coninck, 1996, p. 72; Tamse, 1988, p. 234). De primaire taak van opvoeden tot staatsburgerschap mocht niet overgelaten worden aan verenigingen of individuele onderwijzers met wellicht onverlichte en separatistische opvattingen. De Onderwijswet die deze liberalen in 1878 tot stand brachten, scherpste bovendien de neutraliteit van openbaar onderwijs verder aan door sancties in te voeren voor onderwijzers die zich daar niet aan hielden (Braster, 1996, pp.125-127; Van Hoorn, 1907, p. 391).

Tegen deze Onderwijswet rees al in de voorbereidingsfase groot verzet in met name protestants-christelijke kring. Protestantengereedden vooral tegen de hogere eisen voor onder andere schoolgebouwen, die niet-gesubsidieerde bijzondere scholen op hoge kosten zouden drijven. Zij organiseerden een zeer geslaagd volkspetitionnement in een poging de koning ervan te weerhouden de door het parlement aanvaarde wet te tekenen. Dat mocht niet baten, maar een belangrijke mijlpaal werd zo wel bereikt, namelijk het mobiliseren van burgers. De protestantse ondertekenaars en de voor het petitionnement opgezette infrastructuur vormden in 1879 de basis voor Nederlands eerste politieke partij: de Antirevolutionaire Partij (ARP) onder leiding van Abraham Kuyper (Borst, Prenger & Sturm, 1999, pp. 21-22; De Jong, 1999, p. 19). Daarmee deed een nieuw element zijn intrede in de politiek: het bevorderen van nationaal gevoel door politieke bewustwording en bewustmaking van burgers. Bovendien beklemtoonde Kuyper dat pluriformiteit juist de nationale eenheid bevorderde, terwijl hij eenvormigheid als een vloek van de moderne samenleving beschouwde. Hij introduceerde het begrip 'sovereiniteit in eigen kring'; het onderwijs had in zijn ogen een eigen levensbeginsel van waaruit het een zelfstandige bijdrage moest leveren aan de nationale samenhang in de maatschappij, onafhankelijk van de overheid (Sturm & Miedema, 1999).

De met de ARP ingezette verzuiling, zo typerend voor de Nederlandse samenleving van de twintigste eeuw, breidde zich uit tot andere groepen in de samenleving. Katholieken, in de zestiger jaren van de negentiende eeuw gestimuleerd vanuit Rome om zich in te zetten voor katholiek onderwijs, vormden enkele jaren na de oprichting van de ARP de Rooms-Katholieke Staatspartij en werden op het gebied van onderwijs een belangrijke bondgenoot van de ARP (Tamse, 1988, pp. 241-242, Thurlings, 1998, pp. 49-54, p. 165). Socialisten verenigden zich in de Sociaal Democratische Arbeiderspartij, die al op een congres in 1902 een standpunt innam ten gunste van gelijke financiële behandeling van bijzonder en openbaar onderwijs dankzij het feit dat een deel van de achterban van bijzonder onderwijs gebruik maakte. Verzet daartegen van vooral socialistische onderwijzers mocht niet baten (Braster, 1996, pp. 147-148).

Blokvorming, groeiende politieke macht van confessionele partijen en het groeiend bijzonder onderwijs leidden ook tot een herbezinning op de wenselijkheid van bijzonder onderwijs in liberale kring (Boekholt & De Booy, 1987, p. 221). De invoering van de leerplicht in 1901 werkte als een katalisator: kunnen ouders verplicht worden hun kinderen naar school te sturen, als ze daarvoor flink moeten betalen of als er onvoldoende bijzondere scholen in de buurt zijn? Vandaar dat bij politici, inclusief liberale, het inzicht groeide dat bijzonder onderwijs ook recht had op subsidies. Zo beriep in het kamerdebat in 1904 de vrijzinnig-democraat Bos zich op het ouderrecht als basis voor onderwijsvrijheid: 'De ouders hebben te beslissen over de opvoeding, over de richting waarin zij als het ware de wil van hun kinderen op het goede willen zien gericht. Als zij in de hun

ter beschikking gestelde openbare school dat opvoedende element, op de wijze zoals zij dat wenschen, niet aanwezig achten, meen ik dat zij in de gelegenheid moeten worden gesteld onderwijs te vinden in de richting die zij wenschen' (Mentink, 1995, p. 17). Dat argument herinnert aan Van der Bruggen, die hiermee de onderwijswet van 1857 en het daarin erkende recht op onderwijsvrijheid verdedigde: een school kan alleen haar opvoedkundige en moreel vormende taak waarmaken als de school en het gezin wat dit betreft op één lijn zitten (De Jong, 1999, p. 97; Westerman, 2001, pp. 46-47).

Het resultaat van deze verschuivende inzichten was de instelling van de Pacificatiecommissie in 1914, die wetgeving moest voorbereiden inzake onderwijs en algemeen kiesrecht (Mentink, 1995, p. 19). In 1917 werd de wijziging van de Grondwet aangenomen met het voor het onderwijs bepalende artikel 208 over de zorgplicht van de overheid voor het gehele lager onderwijs en de gelijke bekostigingsvoorwaarden voor openbaar en bijzonder lager onderwijs (Boekholt & De Booy, 1987, pp. 244-245). Dit artikel is tot op de dag van vandaag vrijwel onveranderd van kracht gebleven als artikel 23. Het kent aan het openbaar onderwijs drie belangrijke kenmerken toe: alomtegenwoordigheid, neutraliteit of preciezer geformuleerd 'eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging' en de publiekrechtelijke bestuursvorm. Het bijzonder onderwijs onderscheidt zich daarvan door de privaatrechtelijke bestuursvorm en door de invulling van de vrijheid van onderwijs, die nagenoeg op dezelfde wijze werd geformuleerd als in de Grondwet van 1848. Voor wat betreft de deugdelijkheidseisen moest het bijzonder onderwijs aan dezelfde voorwaarden voldoen als de openbare scholen, maar 'met inachtneming van de vrijheid van richting' (Mentink, 1995, pp. 39-41; Vermeulen, 1999, p. 127).

De sinds de Pacificatie verder doorgevoerde en voor Nederland zo typerende verzuiling in maatschappelijke en politieke organisaties, waartoe het onderwijs een belangrijke aanzet heeft gegeven, heeft echter niet tot instabiliteit geleid. Integendeel, de daarmee ontstane typische overlegstructuur heeft een groot deel van de twintigste eeuw overleefd. De samenleving werd namelijk bijeengehouden door overleg tussen de verzuilde partijen en organisaties op topniveau en een hoge mate van volgzzaamheid bij burgers ten opzichte van hun politieke leiders (Lijphart, 1968).

## Nieuwe alternatieven (1920-heden)

Na de Pacificatie bleven de idealen met betrekking tot de burgerschapsvormende taak van het onderwijs in het centrum van de politieke aandacht staan, bijvoorbeeld onder invloed van processen als de teruglopende deelname aan het openbaar onderwijs, de ontzuiling en de instroom van allochtonen.

Het bijzonder lager onderwijs groeide ten koste van het openbare onderwijs. In 1930 ging bijna twee derde van de schoolgaande kinderen naar een bijzondere school (Karsten, 1997, p. 45). Maar niet alleen de deelname aan het openbare onderwijs nam af, ook de godsdienstige pluriformiteit op openbare scholen. Dat betekende dat idealen met betrekking tot het bevorderen van verdraagzaamheid en respect als het cement van de samenleving moeilijk haalbaar waren. Immers, als slechts een minderheid van de Nederlandse kinderen de openbare school bezoekt, en als dat bovendien nog overwegend kinderen zijn uit niet-godsdienstige gezinnen, is de hele ideële grondslag op drijfzand gebaseerd. Daarom zijn na 1930 diverse pogingen ondernomen om de aantrekkelijkheid van het overheidsonderwijs en de betrokkenheid van ouders erbij te verhogen, onder andere door het oprichten van bijzonder-neutrale scholen en het



instellen van schoolraden waarin ouders, onderwijzers en gemeentebesturen (als het formele bestuur van de openbare school) zitting hebben (Braster, 1996, pp. 162-165).

Daarnaast stelden pedagogen als Ph. Kohnstamm en politici als K. Geertsema na 1930 de passieve neutraliteit van het openbaar onderwijs aan de orde als een te weinig inspirerende factor voor de morele vorming. Ze bepleitten de openbare gemengde school of christelijke volksschool gebaseerd op christendom en humanisme als pijlers van de Nederlandse cultuur. Daaraan ontleende waarden als verdraagzaamheid en respect zouden doelbewust worden nagestreefd, zonder expliciet geloofsvorming te beogen (Braster, 1996, p. 154; Kohnstamm 1919, p. 43; 1936, p. 102; 1929, p. 132;). Enkelen, waaronder Ph.J. Idenburg en de Vereniging 'Volksonderwijs', de belangenorganisatie voor het openbaar onderwijs, verdedigden zelfs de invoering van het vak bijbelse geschiedenis op openbare scholen (Braster, 1996, pp. 154-156). Na 1945 kreeg Kohnstamm bijval vanuit de politiek vernieuwende beweging de Doorbraak, die aanhang had in liberale en progressieve politieke partijen en onder vooruitstrevende hervormde theologen, die in navolging van Karl Barth streefden naar een politiek geëngageerd christendom (Thurlings, 1998, pp. 81-82). De in 1956 breed samengestelde Studiecommissie Doelstelling Algemene School deelde deze opvatting en stelde in 1963 dat op grond van christendom en humanisme een wederzijds verstaan mogelijk is, al verschillen geloofs- en levensovertuigingen, want de afgeleide waarden spelen een rol in de herkenning van elkaar. Waarden als objectiviteit, fair play, verantwoordelijkheidsbesef, plichtsbetrachting, geestelijke weerbaarheid, eerbiediging, toewijding en dienst aan de naaste kunnen een grondslag bieden voor het concrete opvoedingswerk dat in de school plaatsvindt, zo stelde de Studiecommissie vast (Braster, 1996, pp. 168-169; Studiecommissie, 1963).

Bijzondere scholen kwamen op hun beurt onder druk te staan door de ontzuiling die na 1960 inzette. Zulke scholen zouden niet meer passen in een samenleving waarin kerken op de achtergrond raken. Daarom pleitte men voor de samenwerkingsschool, ook wel tertium, ontmoetingschool, open school, compromisschool of gezamenlijke school genoemd, als een samengaan van openbaar en bijzonder onderwijs (Pelosi, 1963; Thurlings, 1998, p. 84). De samenwerkingsschool had enerzijds nadrukkelijk levensbeschouwelijke vorming tot taak en anderzijds in haar bestuursvorm de opdracht publieke (overheid) en private sfeer (ouders, leerlingen, onderwijzers en geloofsgemeenschappen) met elkaar te verenigen (Pelkmans 1984, p. 134; Studiecommissie, 1972). De samenwerkingsschool moest zich vooral op persoonlijkheidsvorming en zingeving richten, dialoog en ontmoeting centraal stellen en waarden als mondigheid, individualiteit en vrijheid uitdragen (Studiecommissie, 1972).

De christelijke volksschool heeft geen en de samenwerkingsschool marginaal uitwerking in de praktijk gekregen (Commissie Aanpassing Scholenbestand, 1994; Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen, 1991). Het bijzonder onderwijs mag zich in een blijvende belangstelling verheugen; veel ouders kiezen om uiteenlopende redenen toch bewust voor een bijzondere school en stellen prijs op keuzevrijheid (Karsten, 1997, pp. 45-46). Eén van de oorzaken dat de samenwerkingsschool moeilijk van de grond kwam, is het grondwetsartikel 23 dat de kenmerken van de elkaar uitsluitende vormen van openbaar en bijzonder onderwijs omschrijft. Door de Onderwijsraad (2000) is inmiddels wel een voorstel gedaan tot wijziging ervan, maar dat is meer ingegeven door de roep vanuit de praktijk om fusies van kleiner wordende scholen mogelijk te maken en de al bestaande praktijk te legitimeren. Problemen met de integratie van allochtonen

en het groeiend aantal islamitische scholen hebben in april 2002 geleid tot uitspraken van minister Van Boxtel van minderheden- en grootstedenbeleid dat artikel 23 en het daarin opgenomen recht op onderwijsvrijheid nodig aan herziening toe zijn. Zijn uitspraken kregen opmerkelijk weinig bijval.

## Conclusies

In de eerste nationale onderwijswetgeving en de discussie die dit met zich meebracht werd aan de openbare school een belangrijke rol toegekend in het bevorderen van de eenheid in de samenleving. Gesproken werd over samenhang, het zich samen één voelen en geluk van het vaderland. Daarom legde men het accent op deugden als vaderlandsliefde, verdraagzaamheid en gezagsgetrouwheid die door onderwijs bevorderd moesten worden. Scholen met een confessionele grondslag werden beschouwd als bronnen van separatisme en waren tot 1848 dan ook verboden. Verzet van protestanten en katholieken tegen het algemene christendom en de invloed van de staat in het onderwijs leidde tot de Schoolstrijd, die deels werd beslecht in 1848 en 1857, toen vrijheid van onderwijs een grondrecht werd en confessionele scholen hun intrede deden. Een geleidelijk aan erkennen van de bijzondere school als een uitvloeisel van ouderrecht leidde er weliswaar toe dat levensbeschouwelijk separatisme in het scholenbestand een normaal verschijnsel werd, maar had niet tot gevolg dat daardoor de volkseenheid werd verstoord (Borst et al., 1999, p. 22). Dat heeft alles te maken met de verzuiling in de vorm van partijvorming en cultureel isolement. Indirect heeft namelijk de strijd voor gelijke bekostiging van bijzonder en openbaar onderwijs de politieke participatie en betrokkenheid van burgers bij de eigen subculturele idealen bevorderd zonder dat de nationale identiteit daaronder leed. De Schoolstrijd was een middel om kiezers te mobiliseren. We zouden dus kunnen stellen dat de samenhang in de samenleving aanvankelijk vooral een pedagogisch discussiethema was: de gemeenschappelijke school moest kinderen leren goed met elkaar om te gaan als een voorbereiding op het burgerschap in een pluriforme samenleving. Gaandeweg en onder invloed van de verzuiling werd het echter een politiek onderwerp: het realiseren van groepsrechten en gelijke burgerrechten.

Toch dook ook na de Pacificatie steeds weer de discussie rondom de pedagogische opdracht van de school op. Idealen met betrekking tot de school als een plaats van morele toerusting van burgers voor een coherente samenleving leidden een hardnekkig bestaan. Vrijheid van onderwijs is tot op de dag van vandaag dan ook een onderwerp dat de gemoederen verdeeld houdt. De discussie kreeg een nieuwe impuls toen nieuwkomers na 1980 op grond van dezelfde rechten hun islamitische scholen en hindoescholen opeisten. De argumenten tegen zulke scholen klinken bekend in de oren: ze zouden separatisme bevorderen, een bedreiging voor de sociale cohesie vormen en kinderen niet opleiden voor goed burgerschap, maar indoctrineren in de eigen levensbeschouwing. Voorstanders wijzen echter op de emancipatoire mogelijkheden die zulke scholen aan minderheidsgroepen bieden. Historisch gesproken is er niets nieuws onder de zon.

## Literatuur

- Boekholt, P.Th.F.M. (1978). *Het lager onderwijs in Gelderland, 1795-1858*. Zutphen: Walburg Pers.
- Boekholt, P.Th.F.M., & Booy, E.P. de (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland, vanaf de Middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht:Van Gorcum.
- Bommel, C.R.A. (1841). *Kort begrip der voorstelling van de ware beginselen over het openbaar onderwijs*. 's Gravenhage: A.P. Langenhuysen.
- Borst, A., Prenger, G., & Sturm, J. (1999). *Scholen en mensen in protestants Pijnacker. Een Nederlandse onderwijsgeschiedenis van de twintigste eeuw*, Zoetermeer: Boekencentrum.
- Braster, J.F.A. (1996). *De identiteit van het openbaar onderwijs*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Brugma, B. (1835). *Kort overzicht der leer van de opvoeding en het onderwijs, voornamelijk met toepassing op de lagere scholen*. Groningen: Zuidema.
- Bruin, A.A. de (1985). *Het ontstaan van de schoolstrijd. Onderzoek naar de wortels van de schoolstrijd in de Noordelijke Nederlanden gedurende de eerste helft van de negentiende eeuw; een cultuurhistorische studie*. Amsterdam/Barneveld: Ton Bolland/De Vuurbaak.
- Commissie Aanpassing Scholenbestand (1994). *De school voor de samenleving. Vernieuwingen in de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en scholenbestand basisonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: Instituut voor Sociale Wetenschappen/SCO-Kohnstamm Instituut/Commissie Aanpassing Scholenbestand.
- Coninck, P. de (1996). De natie in pacht. Katholieke minderheid, liberale onderwijspolitiek en natievorming in Duitsland en Nederland tijdens de jaren 1870. In H. te Velde & H. Verhage (red.), *De eenheid en de delen. Zuilvorming, onderwijs en natievorming in Nederland, 1850-1900* (pp. 57-83). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Dodde, N.L. (1970). *Een onderwijsrapport; een historische pedagogisch onderzoek naar de invloed van een onderwijsrapport over onderwijsverbetering en -vernieuwing op de onderwijswetgeving na 1801*. 's Hertogenbosch: L.C.G. Malmberg.
- Dudink, S. (1997). *Deugzaam liberalisme. Sociaal-liberalisme in Nederland. 1870-1901*, Amsterdam: IISG.
- Gefken, J.W. (1841). *Over christelijke volksopvoeding en vrijheid van onderwijs in Nederland*. 's Gravenhage: P.C. Dill.
- Giezen, A.M. van der (1937). *De eerste fase van de schoolstrijd in Nederland (1795-1806)*. Assen: Van Gorcum.
- Hofstede de Groot, P. (1844). *Zijn afzonderlijke scholen voor de verschillende kerkgenootschappen noodig of wenschelijk?* Groningen: A.L. Scholtens.
- Hoorn, I. van (1907). *De Nederlandsche schoolwetgeving voor het lager onderwijs, 1795-1907*. Groningen: P. Noordhoff.
- Idenburg, Ph. J. (1964). *Schets van het Nederlands schoolwezen* (2<sup>de</sup> geheel herziene druk). Groningen: J.B. Wolters.
- Jong, K. de (1999). *Een verhaal dat verder gaat. Geschiedenis van de Unie voor Christelijk Onderwijs, 1879-1979*. Amersfoort: Unie voor Christelijk Onderwijs.
- Karsten, S. (1997). Verzuiling als sociaal en politiek verschijnsel. In A.B. Dijkstra, J. Dronkers & R. Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse* (pp. 33-56). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kohnstamm, Ph. (1919). *Staatspaedagogiek of persoonlijkheidspaedagogiek*. Groningen: Wolters.
- Kohnstamm, Ph. (1929). *Individu en gemeenschap, verzameling sociaal-pedagogische opstellen*, 's Gravenhage: D.A. Daamen.
- Kohnstamm, Ph. (1936). *Godsdienst en opvoeding*. Amsterdam: Bigot en Van Rossum.
- Kuiper, R. (1998). Antirevolutionaire partijvorming na de grondwetswijziging van 1848. In G.J. Schutte & J. Vree (red.), *Om de toekomst van het protestantse Nederland. De gevolgen van de grondwetsherziening van 1848 voor kerk, staat en maatschappij* (pp. 152-172). Zoetermeer: Meinema.

- Lenders, J. (1988). *De burger en de volksschool. Culturele en mentale achtergronden van de onderwijs-hervorming Nederland, 1780-1850*, Nijmegen: SUN.
- Lijphart, A. (1992, 9<sup>e</sup> druk, 1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: H.J.W. Becht.
- Mentink, D. (1995). *Artikel 23 van de grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs; onderwijs-juridisch preadvies in opdracht van de onderwijsraad*, Schoonhoven.
- Nieuwe bijdragen ter bevordering van het onderwijs en de opvoeding voornamelijk met betrekking tot de lagere scholen in de Vereenigde Nederlanden, 1820-1850*.
- Onderwijsraad (2000). *Samen verder. Advies inzake de samenwerkingschool*, Den Haag.
- Pelkmans, A.H.W.M. (1984). *Samenwerkingscholen in ontwikkeling. De geschiedenis van de samenwerkingschoolgedachte 1945-1983 en een onderzoek naar de ontwikkeling van de samenwerkingscholen voor voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Pelosi, E. (1963). Kernvraagstukken van vernieuwend onderwijs. In J.A. Ponsioen, G.M.J. Veldkamp & W.K.N. Schmeltzer (red.), *Welvaart, welzijn en geluk, een katholiek uitzicht op de Nederlandse samenleving, deel 4*, (pp. 54-110). Hilversum/Antwerpen: Paul Brand.
- Siegenbeek, M. (1840). *Eenige bedenkingen over het onderwijs, in eenen brief aan den heer mr. Groen van Prinsterer*. Leiden: D. du Mortier.
- Stilma, L.C. (1987). *De school met den bijbel in historisch-pedagogisch perspectief. Ontstaan en voortbestaan van het protestants-christelijk lager onderwijs in Nederland*. Nijkerk: Intro.
- Studiecommissie Doelstelling Algemene School (1963). *Het openbaar en daarmee gelijk te stellen onderwijs. Poging tot een geestelijke fundering*. Utrecht.
- Studiecommissie Doelstelling Algemene School (1972). *Naar een samenwerkingschool*. Utrecht.
- Sturm, J.C., & Miedema, S. (1999). Kuypers' Educational Legacy: Schooling for a Pluralist Society. In C. van der Kooi & J. de Bruijn (Eds.), *Kuiper Reconsidered. Aspects of his Life and Work. VU Studies on Protestant History 3* (pp. 238-247). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Stuurman, S. (1983). *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat. Aspecten van de ontwikkelingen van de moderne staat in Nederland*. Nijmegen: SUN.
- Stuurman, S. (1992). *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Tamse, C.A. (1988). De politieke ontwikkelingen in Nederland 1874-1887. In J.C. Boogman et al. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* pp. 228-243). Utrecht: De Haan.
- Thurlings, J.M.G. (1998). *Van wie is de school? Het bijzonder onderwijs in een veranderende wereld*. Nijmegen: Valkhof pers.
- Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingscholen (1991). *Raakvlakken voor samenwerking*. Den Haag.
- Toelichting nopens de behoefte aan vrijheid van onderwijs* (1840). 's Hertogenbosch: De Rooy.
- Vereniging 'Volksonderwijs' (1949). *Hoe moet de openbare school beheerd worden?*, Amsterdam.
- Vermeulen, B.P. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Amsterdam: Elsevier.
- Vree, F.J. van (1841). *Eerste brief van F.J. van Vree, directeur der inrigting van opvoeding en onderwijs te Katwijk aan de Rijn aan den hoogleeraar Matthijs Siegenbeek, verdediging van het gewezen seminarie van Kuilenburg*. Leiden: Van Leeuwen.
- Westerman, W. (2001). *Ongewenste objectiviteit, Onderwijs in geestelijke stromingen in historisch en vergelijkend perspectief*. Kampen: Kok.